

Департамент коммуникаций

Коммуникации по вопросам экономической политики — новые рубежи

Ольга Станкова

№ 19/08

Департамент коммуникаций

Коммуникации по вопросам экономической политики — новые рубежи

Ольга Станкова

Copyright ©2019 International Monetary Fund

Перевод на русский язык ©2019 Международный Валютный Фонд

Издание на русском языке подготовлено Службой переводов МВФ

Cataloging-in-Publication Data
IMF Library

Names: Stankova, Olga. | International Monetary Fund, publisher.

Title: Frontiers of economic policy communications (Russian) / Olga Stankova.

Description: [Washington, DC] : International Monetary Fund, 2019. | At head of title: Communications

Department. | Includes bibliographical references.

Identifiers: ISBN 978–1-5135–1061–3 (paper)

Subjects: LCSH: Communication in economic development. | Communication—Technological innovations. |

Communication in financial institutions.

Classification: LCC HD76 .S73 2019

В серии документов департаментов публикуются результаты исследований персонала МВФ по вопросам, представляющим широкий интерес регионального или межстранового характера. Взгляды, изложенные в данной публикации, отражают точку зрения автора (авторов) и не обязательно отражают позицию МВФ, его Исполнительного совета или руководства МВФ.

Заказать публикацию можно онлайн, по факсу или по почте:

International Monetary Fund, Publication Services

P.O. Box 92780, Washington, DC 20090, U.S.A.

Тел.: (202) 623–7430 Факс: (202) 623–7201

Электронная почта: publications@imf.org

www.imfbookstore.org

www.elibrary.imf.org

Содержание

Предисловие.....	v
Выражение признательности	vii
Резюме	viii
1. Меняющийся ландшафт и растущая роль коммуникаций.....	1
2. Коммуникации в сфере денежно-кредитной политики — уроки и новые вопросы	5
3. Финансовая стабильность — коммуникации в стадии разработки	17
4. Поддержка реформ в налогово-бюджетной сфере — коммуникации и политическая экономия	25
5. Коммуникации во время экономического кризиса	35
6. Восстановление доверия — почему это важно?.....	41
7. Укрепление коммуникационного потенциала	47
Заключение — что ждет коммуникации по экономической политике?	51
Литература	53
Дополнительная литература	59
Вставки	
Вставка 1. Банк Ямайки разъясняет таргетирование инфляции.....	13
Вставка 2. Информирование о направлении денежно-кредитной политики в будущем (forward guidance) — и ожидания.....	14
Вставка 3. Банк Англии — коммуникации по вопросам финансовой стабильности.....	24
Вставка 4. Участие общественности в бюджетном процессе.....	32
Вставка 5. Коммуникации по вопросам структурных реформ	33
Вставка 6. Россия — меры в ответ на кризис и коммуникации.....	39
Вставка 7. Принципы общественных коммуникаций в Нидерландах	46
Рисунки	
Рисунок 1. Охват новых аудиторий.....	11
Рисунок 2. Целостный подход к коммуникациям по политике финансовой стабильности.....	22
Рисунок 3. Коммуникации и участие общественности в бюджетном процессе.....	26
Рисунок 4. Активизация общественных коммуникаций по вопросам экономической политики во время кризиса 2008–2009 годов.....	36

Рисунок 5. Взаимное подкрепление сообщений по различным направлениям экономической политики	37
Рисунок 6. Уменьшение доверия к государственным институтам.....	42
Рисунок 7. Общий уровень доверия и удовлетворенность жизнью в странах Европы, 2002–2014 годы	43
Рисунок 8. Уровни коммуникаций по содержанию и каналам	48

Предисловие

В последние годы под влиянием новых информационных технологий и растущих ожиданий широкой общественности в отношении повышения прозрачности и подотчетности государственных институтов происходят стремительные изменения в области коммуникаций по вопросам экономической политики.

Настоящая работа рассматривает коммуникации в различных сферах экономической политики, стремясь также содействовать государственным институтам, которые все шире используют коммуникации в качестве самостоятельного инструмента политики. Используя широкий круг исследований по наиболее актуальным темам, автор выделяет важнейшие вопросы в области коммуникаций. И хотя коммуникации никогда не заменят мер самой политики, экономические реформы могут с большей вероятностью потерпеть неудачу или даже быть отменены, если они не поняты или не приняты теми, кого они затрагивают.

Роль коммуникаций все больше признается во всех областях экономической политики, но особенно впечатляют изменения в коммуникациях центральных банков, произошедшие за последние тридцать лет: от секретности к расплывчатости до прозрачности и подотчетности. Главными факторами возрастающего внимания к коммуникациям стал рост популярности таргетирования инфляции, в котором они играют центральную роль, а также более широкое использование практики информирования о направлении политики в будущем (*forward guidance*) после мирового финансового кризиса. Давно прошли те времена, когда центральные банки стремились «не допустить прессу в банк, а банк в прессу», и пути назад нет.

При этом коммуникации в каждой отдельной области экономической политики могут опираться на опыт, накопленный в других областях. В настоящей работе рассматриваются текущие и перспективные изменения в коммуникациях по вопросам денежно-кредитной политики и финансовой стабильности, по налогово-бюджетной и структурной политике. В ней также рассматривается роль, которую могут играть коммуникации в укреплении доверия

общественности к государственным институтам. Примеры отдельных стран были отобраны таким образом, чтобы проиллюстрировать ситуации, которые возникают и повторяются в широком диапазоне политических систем и концепций экономической политики.

Цель данной публикации — предоставить читателям полезное руководство по актуальным вопросам коммуникаций в области экономической политики и стимулировать дальнейшее обсуждение этой темы.

*Джерри Райс,
директор Департамента коммуникаций*

Выражение признательности

Мне хотелось бы поблагодарить многих моих коллег в МВФ, которые предоставили комментарии и поддержали эту работу. Прежде всего, я хочу выразить признательность Джерри Райсу и Кристофу Розенбергу, которые активно поддержали предложение о написании работы, в которой бы рассматривалась данная тема, и предоставили ценные комментарии на нескольких этапах ее подготовки. Свои замечания и предложения также предоставили (в алфавитном порядке) Тобиас Эдриан, Ари Айзен, Шекхар Айяр, Камилла Андерсен, Сабина Бхатиа, Назим Белхосин, Луис Брандон-Маркеш, Гастон Гелос, Гита Гопинат, Даниэль Гарсиа-Масиа, Витор Гаспар, Уильям Керри, Амит Кхетарпаул, Кэйт Лэнгдон, Мартин Мулейзен, Эрленд Нир, Морис Обстфельд, Оливье Пюэш, Рода Уикс-Браун, Джефф Хейден, Давид Хоффман и Рикардо Чиккелли Веллосо. Автор также выражает благодарность Худе Берраде, Джо Прокопио и Линде Лонг за редакторскую поддержку, Кристал Херрманн за работу с графическим материалом и Джули Папиковой и Терезе Зосе Эваристо за административную помощь.

Резюме

В последнее время происходят стремительные изменения в системе коммуникаций по вопросам экономической политики, и это ставит новые задачи и открывает новые возможности и горизонты. Благодаря развитию интернета и социальных сетей все более широкий круг людей получает возможность выражать свое мнение о мерах государственной политики, и растут ожидания граждан в отношении прозрачности и подотчетности государственных экономических органов, несмотря на снижение доверия к институтам и экспертам. По всей видимости, органы экономической политики будут и в дальнейшем находиться под давлением, заставляющим их разъяснять свои действия более широкой общественности и доказывать, что они заслуживают поддержки.

В будущем директивные органы, вероятно, должны будут вести более активную работу, для того чтобы их сообщения были услышаны и чтобы этим сообщениям верили. По мере того как «уровень шума» в информационном пространстве будет продолжать расти, прозрачности и раскрытия информации, при всей их значимости, может стать недостаточно. Задействуются новые технологии, шире применяются упреждающие коммуникации и используется многоканальный подход с большим количеством различных линий передачи информации от отправителя к получателю. Сообщения должны вызывать доверие и быть убедительными, а также лучше учитывать особенности восприятия и интересы различных аудиторий. Коммуникации становятся более важным инструментом политики, чем когда-либо.

Во многих странах коммуникации по вопросам денежно-кредитной политики усложняются вследствие замедления экономического роста, низких реальных процентных ставок, влияния денежно-кредитной политики на финансовую стабильность, а в некоторых случаях в связи с вопросами, касающимися независимости центральных банков. Центральные банки, со своей стороны, начали систематически обращаться к широким кругам общественности в целях разъяснения и обоснования своих мер политики, продолжая в то же время укреплять коммуникации с финансовыми рынками.

Коммуникации по вопросам финансовой стабильности все чаще нацелены на охват всего процесса разработки и проведения политики. Более целостный подход, основанный на четких стратегиях и протоколах и предусматривающий более тесную координацию на национальном и международном уровнях, будет продолжать развиваться и в дальнейшем. Это может способствовать тому, что коммуникации в этой области приобретут более систематический и стратегический характер, и повысится их актуальность для более широкой общественности.

Коммуникации по вопросам налогово-бюджетной и структурной политики должны не только информировать, но и убеждать. Более широкое участие общественности в бюджетном процессе — коммуникации в обоих направлениях — может способствовать лучшему пониманию и большему реализму в налогово-бюджетной политике и вести к большей осведомленности о необходимости устойчивости государственных финансов в долгосрочной перспективе. Для того чтобы убедить общественность в целесообразности и полезности более глубоких налогово-бюджетных и структурных реформ в таких областях, как энергетические субсидии или рынки труда, могут быть необходимы масштабные информационные кампании.

В период кризиса могут потребоваться изменения в разных сферах экономической политики. Принципиальное значение имеет тесная координация коммуникаций между денежно-кредитной, налогово-бюджетной, финансовой и структурной политикой, с тем чтобы все сферы экономической политики поддерживали друг друга. Координированный подход может способствовать повышению доверия населения и снижению потерь, связанных с кризисом. Мероприятия, направленные на подготовку к кризисным ситуациям, обычно включают компонент коммуникаций.

Восстановление доверия к государственным институтам необходимо для повышения экономического благосостояния. Это трудная задача, которая требует не только разумной политики, но также честного и внушающего доверие поведения лиц, определяющих экономическую политику, и других членов общества, в условиях более полноценной прозрачности и активного участия общественности, а также более эффективных коммуникаций и оценки их результатов.

Меняющийся ландшафт и растущая роль коммуникаций

Plus ça change, plus c'est la même chose

(Чем больше что-то меняется, тем больше оно остается тем же самым)

Жан-Батист Альфонс Карр (1808–1890),
французский писатель и редактор газеты *Le Figaro*

Цели процесса коммуникации, прежде всего достижение взаимопонимания и поддержки, на сегодняшний день во многом те же, что были и в прошлом. Разработка и проведение экономической политики связаны с передачей идей и информации. Так было на протяжении истории и в разных политических системах, несмотря на очевидные различия во взглядах на роль общественных дискуссий и потоков информации.

Хотя коммуникации всегда являлись мощным инструментом, в последние десятилетия значительно углубилось понимание того, *почему* и *как* они работают. В XX веке активизировалось систематическое использование и исследование средств распространения информации и массовых коммуникаций, и полученные знания стали применяться в коммуникациях по вопросам экономической политики. Например, тщательно исследовалось влияние информационной работы центральных банков на реакции финансового рынка и ожидания экономических субъектов, что способствовало формированию информационного фундамента денежно-кредитной политики и способов информирования о ней.

Все более активно используются широкомасштабные информационные кампании в поддержку налогово-бюджетных и структурных реформ. Некоторые реформы (например, отмена топливных субсидий) могут быть болезненными и непопулярными, но тем не менее необходимыми для стабильности государственных финансов, эффективности использования энергии и обеспечения

¹См., например, “Government Communication as a Policy Tool: A Framework for Analysis” (Howlett, 2009).

того, чтобы ресурсы социальной поддержки доходили до тех, кто больше всего в них нуждается. Другие реформы, например некоторые виды дерегулирования, могут быть популярными, но сталкиваются с противодействием со стороны заинтересованных групп. В этом случае коммуникации направлены на разъяснение целесообразности и полезности реформ, а также мотивов заинтересованных групп, препятствующих их проведению. Без принятия и поддержки реформ более широкой общественностью повышается риск того, что реформы могут провалиться или даже быть отменены.

Ландшафт коммуникаций также радикально меняется вследствие технологических сдвигов, которые создают новые трудности и в то же время открывают новые возможности и горизонты. Большая часть мира уже пользуется сверхсовременными средствами подключения к сетям обмена информацией, а в следующие десять лет почти все в мире будут иметь доступ к высокоскоростному интернету. Когда у каждого есть возможность публично выражать свое мнение, влияние становится более рассеянным, и происходит трансформация отношений общественности с государственными институтами. Активизм в социальных сетях иногда ведет к возникновению общественных кампаний, примером которых служит движение «Добиться аудита Федеральной резервной системы»². Происходит также быстрое распространение рисков, связанных с новыми формами представления ложных сведений и дезинформации³.

Многие органы экономической политики все чаще осуществляют информационное взаимодействие с более широкой аудиторией, а не только с экспертами, подчеркивая этим свою подотчетность обществу в целом. Это одна из ключевых тем, объединяющих различные сферы экономической политики. Более широкое и оперативное распространение информации с целью вовлечения и убеждения общественности становится все более важным для экономических институтов (в том числе пользующихся операционной независимостью), и это происходит в разных политических системах. Перед директивными органами стоит задача разъяснять все более активной и разнообразной аудитории, что их меры политики заслуживают поддержки, одновременно рассеивая ложные утверждения и неверные представления. Эта работа становится все более сложной, и опросы общественного мнения устойчиво показывают, что во многих частях мира повысилась неудовлетворенность мерами государственной политики, а доверие к государственным институтам и экспертам снизилось.

В этих условиях одна из основных задач, стоящих перед органами экономической политики, заключается в том, чтобы их сообщения были услышаны

²ФРС поместила на видном месте своего веб-сайта ссылку с вопросом «Проводится ли когда-либо аудит ФРС?»

³Одним из примеров являются «цифровые фабрикации» (“deep fakes”), представляющие собой поддельные аудио или видеоматериалы, созданные с помощью искусственного интеллекта (Chesney and Citron, 2019).

и поняты и чтобы этим сообщениям верили. Снижение доверия, увеличение информационного шума, рост конкуренции за внимание и неизбежная трудность разъяснения сложных экономических концепций более широкой общественности означают, что прозрачность и раскрытие информации сохраняют свою важность, но уже не являются достаточными⁴. Для эффективности коммуникациям необходим упреждающий характер, многоканальность, многократность и большое количество различных линий передачи информации от отправителя к получателю⁵.

Все важнее становится непрерывное обновление инструментария коммуникаций, в том числе на основе результатов научных исследований о поведении людей и психологии, когнитивных и социальных наук⁶, а также этичное использование таких технологий, как многоуровневые коммуникации и сегментация аудитории. Пониманию может также способствовать подготовка таких сообщений, которые связываются с нуждами и интересами аудитории (то есть являются для нее актуальными)⁷. И главное, коммуникации должны вызывать доверие и быть убедительными. Вместе с тем они никогда не смогут заменить собой меры самой экономической политики и внушающее доверие поведение лиц, определяющих экономическую политику.

Коммуникации существенно различаются между сферами экономической политики. В сфере денежно-кредитной политики они часто осуществляются в рамках уже устоявшихся концептуальных основ политики, и большое количество эмпирических исследований демонстрирует, как работают коммуникации в этой сфере⁸. В области финансовой стабильности концептуальные основы самой политики еще находятся в стадии разработки, и, соответственно, пока меньше известно о наиболее эффективных способах коммуникаций. В налогово-бюджетной и структурной политике на первом плане коммуникаций часто находятся политико-экономические соображения, и большое значение уделяется как тому, чтобы прислушиваться как к мнению общественности, так и к ее убеждению. А в случае кризиса действия

⁴Стивен Полоз, управляющий Банка Канады, отметил: «Прозрачность полезна только в том случае, когда люди могут понять то, что мы говорим» (Poloz, 2018).

⁵Например, в МВФ есть политика в отношении прозрачности, а также стратегия коммуникаций. Политика в отношении прозрачности определяет, какие документы подлежат раскрытию и сроки этого раскрытия, а также степень прозрачности. Стратегия коммуникаций призвана обеспечивать, в частности, чтобы меры политики и рекомендации МВФ были понятны общественности.

⁶Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) недавно выпустила первый всемирный сборник, состоящий из более 100 исследований по использованию идей из поведенческих наук для улучшения государственной политики (OECD, 2017b).

⁷Банк Англии стал одним из первопроходцев в этой области. Одно из основных заключений работы Bholat et al. (2018) заключается в том, что повышение актуальности сообщений ведет к лучшему пониманию информации общественностью по сравнению с традиционными резюме денежно-кредитной политики.

⁸Выборочные работы на эту тему обсуждаются в следующем разделе, посвященном коммуникациям по вопросам денежно-кредитной политики.

могут требоваться одновременно по многим направлениям, и задача координации коммуникаций выходит на первый план. В широком смысле, каждое отдельное направление экономической политики может опираться на опыт, накопленный в других направлениях.

Одной из главных проблем для всех сфер коммуникаций по вопросам экономической политики является низкое доверие (Edelman, 2019). В настоящей работе обсуждаются масштабы и возможные причины этой проблемы и рассматривается спектр возможных мер по ее преодолению — и все эти меры требуют умелой работы с коммуникациями. Некоторые страны могут выиграть от наращивания институционального потенциала в области коммуникаций, улучшая также методы своей работы с учетом необходимости поддержания и укрепления доверия.

Коммуникации в сфере денежно-кредитной политики — уроки и новые вопросы

*. . . иногда объяснение **и является** мерой политики.*

Джанет Йеллен, речь перед Обществом американских бизнес-редакторов и авторов, 4 апреля 2013 года

В последние десять лет во многих странах усложнилось проведение денежно-кредитной политики, что объясняется замедлением экономического роста, снижением реальных процентных ставок, возрождением внимания к взаимозависимости денежно-кредитной политики и финансовой стабильности и беспокойством в связи с влиянием низких процентных ставок на распределение (Bernanke, 2012). Кроме того, в некоторых случаях возникали вопросы относительно операционной независимости центральных банков в сфере денежно-кредитной политики (Obstfeld, 2018).

Центральные банки адаптировались к новым условиям частично за счет расширения коммуникаций. Хотя в целом голос центральных банков был ясно слышен на финансовых рынках и в среде экономистов, он едва доходил до более широкой общественности (Haldane and McMahon, 2018). Все большее число центральных банков, работающих в условиях самых разных режимов денежно-кредитной политики, в настоящее время вкладывает ресурсы в новые методы и технологии коммуникаций, в том числе с помощью социальных сетей и прямого информационного взаимодействия с более широкой аудиторией. Большое значение имеет разъяснение мер политики общественности, что подчеркивает подотчетность обществу в целом.

Коммуникации могут помочь объяснить более широкой аудитории цели центрального банка, концептуальные основы его политики и решения по вопросам политики. При этом для эффективности коммуникаций необходимо, чтобы сами меры политики были грамотными и обоснованными, имели

ясные цели и четкие основы, а решения по вопросам политики были согласованы с этими целями и основами. В противном случае коммуникации могут даже усиливать недостатки и несоответствия.

Коммуникации о концептуальных основах политики

Коммуникации играют важную роль для формирования и поддержания доверия к основам денежно-кредитной политики и независимости центрального банка. Почти во всех странах за установление общих концептуальных основ денежно-кредитной политики отвечает правительство, и часто это делается путем принятия соответствующего законодательства. Информационная работа правительства, которая поддерживает, а не подрывает, режим денежно-кредитной политики, может повышать действенность политики, особенно когда она сопровождается государственной поддержкой независимости и подотчетности центрального банка¹.

Примером того, как это работает, служит Канада. Каждые пять лет правительство и Банк Канады официально обновляют целевой показатель инфляции. Правительство и центральный банк рассматривают этот процесс обновления целевого показателя как возможность для коммуникаций стратегического характера. Процесс, как правило, начинается с совместного заявления правительства и Банка Канады². Для того чтобы способствовать вовлечению общественности и проведению обсуждений, используется множество различных видов коммуникаций и методов информационного взаимодействия, при этом особое внимание уделяется преимуществам низкой и стабильной инфляции.

Коммуникации при различных режимах политики³

Коммуникации в сфере денежно-кредитной политики осуществляются в рамках трех основных сценариев: когда концептуальные основы денежно-кредитной политики уже четко определены, во время перехода от одной концепции к другой и когда концептуальный подход имеет более дискреционный характер или часто меняется. Большинство исследований, проведенных к настоящему времени, сосредоточено на различных формах таргетирования инфляции, при котором коммуникации являются неотъ-

¹Международное сопоставление обзоров и пересмотров основ таргетирования инфляции см. в работе Wadsworth (2017).

²Joint Statement of the Government of Canada and the Bank of Canada on the Renewal of the Inflation-Control Target (October 2016).

³В большинстве крупных стран с развитой экономикой и с формирующимся рынком принята та или иная форма фактического таргетирования инфляции, в то время как в странах с формирующимся рынком и развивающихся странах чаще используются иные виды режимов денежно-кредитной политики.

емлемой частью процесса политики. Коммуникациям при других режимах денежно-кредитной политики уделялось меньше внимания.

Современное таргетирование инфляции в основном представляет собой таргетирование прогноза инфляции, и информационная работа центральных банков является принципиально важным инструментом влияния на инфляционные ожидания и их закрепление. Многие центральные банки публикуют макроэкономические прогнозы и информируют о направлении своей политики в будущем. Подобные виды коммуникаций обычно являются прозрачными и имеют систематический характер, будучи направленными на то, чтобы разъяснить, какие действия предпринял центральный банк и чем он руководствовался, чтобы достичь своих целей в рамках режима таргетирования инфляции.

Иной круг задач имеют коммуникации при режимах денежно-кредитной политики, основанных на опорных показателях обменного курса. Доверие к привязке и ее устойчивость зависят от согласованности с макроэкономической политикой в более широком плане, а также от того, достаточны ли валютные резервы для противостояния целому спектру внешних шоков. Поэтому желательно, чтобы коммуникации в условиях таких режимов были сосредоточены на том, чтобы донести до различных аудиторий, особенно до участников валютного рынка, факт надежности и согласованности основ политики.

Еще один круг задач возникает в странах с формирующимся рынком и развивающихся странах, осуществляющих переход от одного режима денежно-кредитной политики к другому (IMF, 2015с). Такие переходные режимы включают случаи, когда страна отходит от опорного показателя обменного курса или традиционного таргетирования денежно-кредитных агрегатов в пользу той или иной формы таргетирования инфляции. Четкое информирование о цели и последовательности преобразований может сыграть решающую роль в формировании доверия и повышении эффективности денежно-кредитной политики. Во вставке 1 рассматривается случай Ямайки, которая движется к полноценному режиму таргетирования инфляции в среднесрочной перспективе.

И наконец, некоторые режимы денежно-кредитной политики по существу имеют дискреционный характер. Временами они могут опираться на твердую или гибкую привязку обменного курса, временами — на таргетирование денежно-кредитных показателей, иногда — на комбинацию нескольких опорных показателей, а иногда могут не иметь никакого четко определенного или долговременного номинального якоря. В таких условиях будет трудно осуществлять коммуникации по вопросам денежно-кредитной политики, и в них может возникать несогласованность. В рекомендациях МВФ по вопросам политики в таких случаях подчеркивается желательность

перехода к более четко определенному и более стабильному режиму, что позволит использовать коммуникации более эффективно.

Меньшее может быть большим, пределы коммуникаций

«Больше» не всегда означает «лучше» в случае информационной работы центральных банков, и пока нет полного понимания того, когда ее достаточно, а когда нет. *Качество* коммуникаций, в частности их согласованность, как внутренняя, так и с течением времени, может быть важнее, чем *количество*. Недаром говорится, что центральный банк, говорящий слишком многими голосами, может не иметь вообще никакого голоса (Blinder, 2004). Некоторые недавние исследования подтверждают эту точку зрения: слишком много слегка отличающихся выступлений лиц, определяющих денежно-кредитную политику, могут быть источником шума, а не ясности (Lustenberger and Rossi, 2017). Публикация протоколов или стенограмм внутренних обсуждений политики также может иметь не только положительные стороны. Хотя такие документы дают информацию о ходе мыслей и планах директивных органов, они также могут быть трудны для правильного понимания, особенно в быстро меняющихся условиях. Учитывая этот факт, некоторые центральные банки устанавливают период временной приостановки коммуникаций в дни перед вынесением решений по вопросам политики, чтобы связанные с этим решения сообщения выделялись в общем потоке и были четко услышаны.

Коммуникации являются мощным инструментом политики, но они также имеют свои пределы. Когда инфляционные ожидания являются прочно закрепленными, центральные банки могут добиться большего за счет коммуникаций при меньшей необходимости в действиях. Однако существует риск чрезмерно полагаться на коммуникации, когда необходимы действия. В таких случаях ожидания могут оказаться незакрепленными, а доверие размытым, что также будет подрывать действенность коммуникаций в будущем.

Эволюция взглядов на коммуникации в условиях таргетирования инфляции

Практика информирования о будущем направлении денежно-кредитной политики в рамках таргетирования инфляции продолжает развиваться (вставка 2). Некоторые центральные банки, осуществляющие таргетирование инфляции, публикуют количественную траекторию для своей директивной ставки, в то время как другие считают, что такая практика имеет свои недостатки. Одним из важных вопросов является то, какой степени определенности должен добиваться центральный банк при информировании общественности о публи-

куемых перспективах развития экономики и траектории денежно-кредитной политики. Когда центральный банк создает впечатление о слишком высокой степени определенности такой информации, финансовые рынки могут перестать надлежащим образом реагировать на поступающие данные. И наоборот, указание на высокую степень неопределенности может подрывать уверенность. Найти нужный баланс может быть непросто, особенно в связи с тем, что часто желательно избегать существенной непоследовательности в выпускаемых сообщениях, которая может нежелательным образом сказываться на ожиданиях.

Смежный вопрос касается того, как сообщать о прогнозе центрального банка. Существует множество возможных вариантов, и выбор оптимального не всегда очевиден. Например, центральный банк может сообщать, что прогноз отражает позицию его руководства. Или он может представлять прогноз как результат работы своих сотрудников, который является одним из материалов для обсуждения политики (Al-Mashat et al., 2018). Подход к представлению прогноза будет, в частности, зависеть от структуры процесса принятия решений в центральном банке (Lambert, 2006). Например, при наличии комитета по денежно-кредитной политике утверждение, что все члены комитета придерживаются одной и той же позиции в отношении экономических перспектив, может не вызывать доверия. Пристального внимания также требует подход к сообщению о рисках, с которыми связан прогноз (например, представление широты веерных диаграмм и способ описания рисков), и о том, как риски влияют на решения по вопросам политики.

В предстоящие годы для центральных банков, осуществляющих таргетирование инфляции, может возникнуть необходимость сообщать об изменениях в основах своей политики, если сохранятся низкие уровни нейтральных реальных процентных ставок. Это может повысить вероятность достижения директивной процентной ставкой ее эффективной нижней границы⁴. Возможные варианты включают таргетирование средней инфляции на более продолжительных отрезках времени, таргетирование траектории динамики уровня цен и новые виды нетрадиционных денежно-кредитных операций (Williams, 2018). Четкие и заблаговременные коммуникации играют принципиальную роль в обеспечении того, чтобы никакие изменения в основах политики не подрывали стабильность цен и операционную независимость центрального банка.

Коммуникации в сфере финансовой стабильности

Центральные банки часто играют важную роль не только в денежно-кредитной политике, но и в сфере финансовой стабильности.

⁴Исходя из опыта, накопленного до настоящего времени, эффективная нижняя граница номинальных процентных ставок находится на уровне нуля или чуть ниже нуля.

Развитие основ макропруденциальной политики повысило значимость этой роли, и сейчас многие центральные банки несут по крайней мере некоторую ответственность за макропруденциальную политику. В сегодняшней оптимальной практике подчеркивается важность разделения коммуникаций по этим двум направлениям политики, что отражает разделение целей, систем принятия решений и механизмов подотчетности (IMF, 2013, 2014).

Но при этом существует множество взаимосвязей между денежно-кредитной политикой и финансовой стабильностью. Меры политики в одной области могут оказывать побочное влияние на другие сферы политики (Nier and Kang, 2016), что также сказывается на коммуникациях. Например, уже давно ведется дискуссия о том, должны ли центральные банки использовать инструменты денежно-кредитной политики, особенно процентные ставки, чтобы «грести против течения» (“lean against the wind”) в целях поддержания финансовой стабильности⁵. МВФ в настоящее время придерживается того мнения, что следование цели финансовой стабильности в ходе проведения денежно-кредитной политики — в дополнение к целям стабильности цен и объема производства — может создавать существенные трудности в сфере коммуникаций и снижать доверие к используемой центральным банком системе таргетирования инфляции (IMF, 2015d).

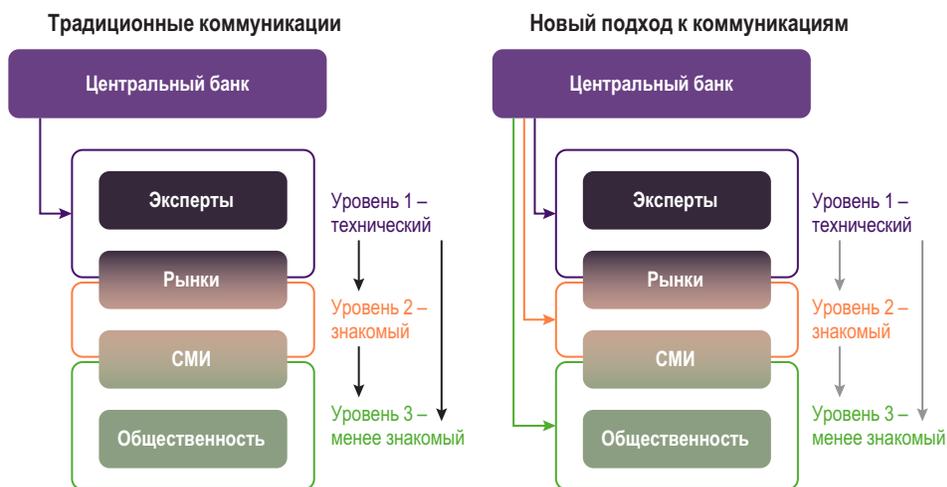
Центральные банки разрабатывают стратегии коммуникаций отдельно для денежно-кредитной политики и политики в области финансовой стабильности, а также для их взаимодействия. Было бы полезно, чтобы эти стратегии были основаны на рассмотренных выше принципах. Некоторые из этих вопросов рассматриваются более подробно в разделе, посвященном коммуникациям по вопросам финансовой стабильности.

Охват новых аудиторий в меняющейся информационной среде

Коммуникации центральных банков все в большей мере выходят за рамки «рынков, экономистов и новостных каналов» (Haldane, 2017a). Многие центральные банки предпринимают больше усилий для разъяснения своих мер политики широкой общественности, чтобы добиться лучшего понимания и большей поддержки. Это непростая задача. Трудности связаны с более высоким «уровнем шума» в социальных сетях и фрагментацией аудиторий в замкнутых лагунах интернета. А в некоторых странах еще идет развитие потенциала СМИ по представлению сложных аспектов денежно-кредитной политики, в то время как в других рынок экономических и финансовых

⁵В условиях политики, опирающейся на принцип «грести против течения», центральный банк в целях противодействия накоплению факторов финансовой уязвимости на протяжении некоторого времени устанавливает директивную процентную ставку немного выше той, которая необходима только для поддержания стабильности цен.

Рисунок 1. Охват новых аудиторий



Источник: персонал МВФ.

новостей является слишком узким для поддержания высококачественного представления информации.

Всё больше центральных банков стремится к тому, чтобы взаимодействовать со своей аудиторией напрямую, без посредников (рис. 1)⁶. Инструменты информационного взаимодействия с различными аудиториями без посредников включают не только использование веб-сайта и более широкое присутствие в социальных сетях, но также образовательные программы в школах и в музеях центральных банков, более прямые связи с организациями гражданского общества и местами работы людей. Коммуникации приобретают все более многоуровневый характер с дифференциацией по степени технической детализации в зависимости от целевой аудитории. Информационные сообщения также готовятся с учетом региональной специфики. Например, Федеральный резервный банк Далласа использует Twitter для специального представления региональных экономических исследований (@DallasFedComDev).

Некоторые центральные банки выпускают материалы для широкой аудитории. Банк Англии недавно начал вести блог “Bank Underground”. Используемый язык соответствует уровню чтения в девятом классе, но даже несмотря на это материалы этого блога доступны для понимания только приблизительно 30 процентам населения страны. Очевидно еще предстоит пройти

⁶Примеры включают программу региональных связей с общественностью Банка Англии, в том числе работу со школами, и интервью председателей ФРС Бернанке и Пауэлла в новостных программах массовых телевизионных каналов.

определенный путь для того, чтобы сообщения о денежно-кредитной политике стали доступны и актуальны для более широкой общественности.

Для улучшения коммуникаций важно также слушать. Центральные банки все шире используют опросы общественного мнения. Например, в результате проведенного Банком Канады «Обследования осведомленности общественности и коммуникаций 2018 года» (“Public Awareness and Communications Survey”) сделано заключение, что знания о центральном банке являются ограниченными, но, несмотря на некоторые негативные суждения, уровень доверия к нему в целом высокий, главным образом благодаря существующему мнению о том, что центральный банк добивается хороших результатов в контроле инфляции. Различные формы «слушания» позволяют центральным банкам поддерживать обратную связь и получать информацию о том, как общественность воспринимает их работу и коммуникации, и экспериментировать с новыми подходами.

Новые информационные технологии также ведут к тому, что быстрее и шире может распространяться ложная информация. В некоторых случаях центральные банки разрабатывают механизмы быстрого реагирования, чтобы тушить «пожары» в социальных сетях. Одним из примеров является Нигерия, где сложилась такая ситуация, когда в социальных сетях создавались многочисленные поддельные аккаунты под именем управляющего центрального банка, в которых распространялись ложные сообщения. Потребовались оперативные действия для закрытия этих аккаунтов (Central Bank of Nigeria, 2013). Использование внешних структур, проверяющих факты, и традиционных СМИ оказывается недостаточно (некоторые так называемые «проверенные факты» могут оказаться «ложными новостями»). Поэтому центральные банки все больше ориентируются на то, чтобы передавать свои информационные сообщения целевой аудитории напрямую.

Охват более широкой аудитории, включая нерезидентов, являющихся инвесторами на внутренних финансовых рынках, также означает ведение коммуникаций на большем количестве языков. Народный банк Китая недавно обновил свой веб-сайт на английском языке и стремится к тому, чтобы публиковать информацию одновременно на китайском и английском языках. На ЕЦБ лежит непростая задача коммуникаций на 23 языках стран зоны евро. Резервный банк ЮАР работает в стране, насчитывающей 11 официальных языков.

Вставка 1. Банк Ямайки разъясняет таргетирование инфляции

Ямайка стремится к тому, чтобы в среднесрочной перспективе перейти на полноценный режим таргетирования инфляции, и в конце 2018 года в Парламент были направлены поправки к закону о центральном банке. Одной из основных трудностей для Банка Ямайки (БЯ) было разъяснение пользы нового режима денежно-кредитной политики общественности, которая давно привыкла к тому, что в центре внимания находится обменный курс. С этой целью БЯ предпринял решительные меры по укреплению своих возможностей в сфере коммуникаций и проводит новаторские кампании взаимодействия с общественностью, чтобы донести непосредственно до широкой общественности свою мысль о выгодах стабильности цен.

В целях достижения большей прозрачности этого перехода на новую политику и в стремлении заручиться доверием к ней, БЯ опубликовал свою стратегию коммуникаций. Помимо более активного присутствия в социальных сетях и публикации понятных общих заявлений в рамках обычных коммуникаций по денежно-кредитной политике, БЯ использует рекламу по радио и уличные рекламные щиты для размещения убедительных сообщений, вдохновляемых массовой культурой Ямайки, в том числе музыкой в стиле регги. Предполагается, что после окончания этой начальной очень активной кампании в течение еще нескольких лет будет постоянно вестись информационная работа, сопровождаемая обследованиями для определения степени ее эффективности и корректируемая по мере необходимости. Анализ опыта Банка Ямайки, который будет проведен через несколько лет, возможно, позволит вынести ценные уроки для других центральных банков.

Вставка 2. Информирование о направлении денежно-кредитной политики в будущем (forward guidance) — и ожидания

Информирование о направлении денежно-кредитной политики в будущем (ИНП) может сильно влиять на ожидания не только на финансовых рынках, но и в экономике в целом, способствуя тому, чтобы ожидания стали стабилизирующей силой.

Форма и содержание ИНП различаются между центральными банками и меняются с течением времени. Одна из форм заключается в принятии обязательства действовать определенным образом в будущем, либо в некоторый момент времени, либо при возникновении оговоренного события (информирование «одиссейского» характера). Однако чаще центральные банки предпочитают оставлять за собой возможность действовать более гибко и потому сообщают только о том, какие действия центральный банк *может* предпринять (информирование «дельфийского» характера). Как и в случае других видов информационной работы центральных банков, представляется, что ИНП оказывает относительно небольшое влияние на мнения более широкой аудитории, не считая финансовых рынков (Haldane and McMahon, 2018).

ИНП используется почти всеми центральными банками, в которых официально или неофициально применяется таргетирование инфляции. Некоторые центральные банки, такие как шведский Риксбанк, публикуют ожидаемую будущую траекторию директивных процентных ставок, согласующуюся с их общим взглядом на экономические перспективы. ФРС США сообщает о том, как распределяются позиции членов ее комитета по вопросам политики в отношении будущих краткосрочных процентных ставок («точечная диаграмма») без указания имен. ЕЦБ публикует указания главным образом качественного характера в отношении будущего направления политики.

ИНП также использовалось центральными банками для сообщений о переходе на более мягкий курс политики в тех случаях, когда их директивные ставки приближались к своей эффективной нижней границе. Одним из важных аспектов такого информирования было то, что директивные процентные ставки будут оставаться «на более низком уровне в течение более продолжительного времени», чем можно было бы ожидать, исходя из функций реакции обычной денежно-кредитной политики (Yellen, 2013).

Воздействие ИНП на ожидания на финансовых рынках может быть резким и мощным. Например, недавно ЕЦБ использовал его, стремясь снизить возраставшую на рынке неопределенность относительно сроков ожидаемого повышения им процентной ставки. Когда в июне 2018 года ЕЦБ сообщил о будущем направлении своей политики, это сразу привело к снижению показателей, характеризующих степень неопределенности на рынке в отношении будущей динамики ставок денежного рынка (Coeuré, 2018).

(Окончание на следующей странице)

Вставка 2. Информирование о направлении денежно-кредитной политики в будущем (forward guidance) — и ожидания (окончание)

ИНП представляет собой мощный инструмент информационной работы центральных банков, но его чрезмерное использование связано с риском. Создавая у рынков представление о слишком большой определенности (возможно, иллюзорной), центральный банк может способствовать беспечности и “стадному поведению” участников рынка, а также уменьшать информационную составляющую рыночных цен, необходимую для его собственных решений по вопросам политики (Morris and Shin, 2018). Признание этого факта привело, например, к тому, что с 2014 года Банк Канады стал меньше использовать такое информирование, с тем чтобы побудить финансовые рынки придавать больше значения входящим данным и не слишком опираться на центральный банк в отношении информации о том, куда движется экономика (Poloz, 2018).

Финансовая стабильность — коммуникации в стадии разработки

В финансах все, что приятно, ненадежно, а все, что надежно, неприятно.

Уинстон Черчилль

(Churchill by Himself: The Definitive Collection of Quotations, 2008)

Финансовые кризисы последних десяти лет подорвали общественное доверие и в некоторых странах способствовали росту популистских движений¹. Мировая финансовая система сейчас более надежна и безопасна, чем в середине 2000-х годов, благодаря существенным улучшениям в сфере регулирования, надзора и наблюдения за риском, в которой уделяется большее внимание системному риску и развитию основ макропруденциальной политики (IMF, 2018d). Но при этом опросы общественного мнения указывают на то, что во многих странах доверие общественности к финансовой системе остается низким (Edelman, 2019).

Одной из важнейших задач является улучшение коммуникаций по вопросам финансовой стабильности. Эффективные коммуникации могут повысить устойчивость финансовой системы. Когда политика является обоснованной и грамотной, коммуникации могут позволять участникам рынка и общественности более реалистично оценивать риск, что, в свою очередь, может вызывать изменения в поведении и укреплять рыночную дисциплину. Ниже рассматриваются некоторые направления, которые еще только разрабатываются.

¹Как недавно отметила в своем выступлении директор-распорядитель МВФ Кристин Лагард: «И мы знаем, что есть широко разделяемое мнение, что те, кто вызвал кризис, не пострадали от него, в то время как обычные люди понесли большой урон. Для многих это фактически стало самым серьезным нарушением общественного доверия» (Lagarde, 2019).

Информирование о цели политики в области финансовой стабильности

Для эффективных коммуникаций по вопросам финансовой стабильности требуется четкое формулирование цели политики. Только в последние годы в международном сообществе начал формироваться консенсус об определении финансовой стабильности: способность финансовой системы противостоять самым разнообразным потрясениям без неблагоприятных последствий для функционирования экономики. В «Докладе по вопросам глобальной финансовой стабильности (ДГФС)» МВФ предложено конкретное и измеримое определение: *рост, подверженный риску*, или риски снижения темпов роста объема производства вследствие факторов уязвимости в финансовой системе (IMF, 2018b). Определения становятся ясными, четкими и достаточно простыми, чтобы общественность могла понять, чего пытается достичь политика финансовой стабильности.

Обеспечение согласованности сообщений

Финансовая система состоит из многих частей. Это же можно сказать и о мерах, призванных повышать финансовую стабильность: ключевая задача коммуникаций заключается в том, чтобы обеспечить четкость и согласованность информации по вопросам политики. В некоторых случаях такая четкость и согласованность может требовать дальнейшего прояснения основ политики (например, взаимосвязи между микропруденциальной и макропруденциальной политикой) или взаимодействий между мерами финансовой стабильности и другими направлениями экономической политики. Временами могут возникать препятствия для четких коммуникаций о мерах финансовой стабильности, создаваемые заинтересованными группами в частном секторе, административным соперничеством и проблемами международных отношений.

Сложность финансовой системы также создает затруднения для коммуникаций по вопросам политики. В финансовой деятельности участвует широкий спектр различных экономических субъектов, от крупных институциональных инвесторов до индивидуальных вкладчиков. В последние годы отмечается быстрый рост доли небанковской финансовой деятельности (приходящейся, например, на системные страховые компании, автоматизированный трейдинг, инвестиционные фонды и центральных контрагентов), которая, в свою очередь, взаимодействует с банковским сектором. Существуют также проблемы цепной реакции и международного распространения системных рисков. Эти вопросы часто являются очень сложными и с трудом поддаются разъяснению даже экспертам. В будущем убедительное донесение важнейшей информации до более широкой общественности будет трудной, но принципиально важной задачей.

Соответственно, разнообразны и меры политики для защиты финансовой стабильности. Они включают макропруденциальное регулирование и надзор, макропруденциальную политику в отношении банков и небанковских организаций, показатели финансовой стабильности, стресс-тестирование, проверки качества активов, реструктурирование и урегулирование проблемных банков. Ответственность за осуществление мер по обеспечению финансовой стабильности часто распределяется между несколькими ведомствами. Работа в этой сфере также связана с международными обязательствами, что налагает дополнительные требования на согласованность коммуникаций.

Для улучшения координации и коммуникаций во многих странах созданы комитеты по финансовой стабильности с участием всех ключевых ведомств: центрального банка, ведомства по финансовым услугам, министерства финансов и фонда страхования вкладов². Например, в Индонезии Комитет по стабильности финансовой системы четыре раза в год проводит заседания и после каждого заседания выпускает заявление и организывает пресс-конференцию, чтобы сообщить прессе и общественности о своей оценке финансовой стабильности в стране.

Информирование об общих основах политики и системных рисках

Принятие национальной стратегии финансовой стабильности или макропруденциальной стратегии³ во многих случаях помогает официальным органам донести до общественности основные элементы политики в области финансовой стабильности, а также проинформировать об их взаимодействии и развитии с течением времени. Например, в Словении макропруденциальная стратегия была впервые опубликована в 2015 году, а затем обновлена в 2017 году вследствие быстрого развития событий в этой области. Путем четкого информирования об изменениях в основах политики официальные органы могут сигнализировать о том, что процесс развития политики в области финансовой стабильности получает необходимое внимание.

Доклады по вопросам финансовой стабильности (ДФС) стали одним из основных инструментов коммуникаций по вопросам системного риска

²В работе Edge and Liang (2019) утверждается, что основным мотивом создания комитетов по финансовой стабильности является улучшение координации и коммуникаций между различными государственными ведомствами. Это может также способствовать улучшению коммуникаций с общественностью.

³Европейский совет по системному риску (ЕССР) и Европейский центральный банк опубликовали серию документов по макропруденциальной политике в диапазоне от общих описаний стратегии до подробных технических документов. В частности, в 2015 году ЕССР опубликовал пособие по практическому проведению макропруденциальной политики, которое включает рекомендации по информированию об этих мерах. ЕССР также публикует свои регулярные годовые обзоры макропруденциальной политики в ЕС. Эти публикации сыграли важную роль в информировании специалистов и широкой общественности о мерах макропруденциальной политики.

и связанных с ним мер политики⁴. Обычно цель этих докладов заключается в том, чтобы представить системный взгляд на финансовую стабильность. Это может способствовать укреплению рыночной дисциплины и в случае необходимости дает основания для принятия соответствующих мер. Например, в ДГФС на ранних этапах мирового финансового кризиса были отмечены некоторые важнейшие факторы риска (Gennaioli and Shleifer, 2018)⁵. Публикация ДФС влияет на поведение на рынке, и это влияние можно измерить (Bogn et al., 2011). В ходе информационного взаимодействия с широкой общественностью ключевая задача заключается в том, чтобы убедительно донести необходимость принятия мер для предотвращения финансовой нестабильности и ограничения риска для ВВП (или для благосостояния общества и уровня занятости).

Всё более активно ведется работа, призванная донести основные положения ДФС до более широкой аудитории. Например, Резервный банк Новой Зеландии в дополнение к общей информации, излагаемой простым языком, начал включать в свои ДФС графическое представление основных изменений и предпринимаемых мер. Ведомства, отвечающие за политику финансовой стабильности, также все шире используют социальные сети для распространения визуальных материалов о самых важных заключениях их ДФС.

Важно, чтобы в стратегиях коммуникаций были представлены связи между политикой финансовой стабильности и другими направлениями экономической политики, в частности денежно-кредитной политикой. При этом существует мнение о том, что в то время как центральные банки создали необходимые институциональные механизмы для информирования о цели стабильности цен, их стратегии коммуникаций оказываются менее приспособленными к решению вопросов финансовой стабильности. Следует также иметь в виду, что в проведении политики финансовой стабильности обычно участвуют и другие ведомства (Siklos, 2014).

Информирование о конкретных действиях в сфере политики

Документы более общего характера, такие как стратегия финансовой стабильности и ДФС, помогают общественности увидеть картину в целом, но бывает также полезно разъяснять отдельные меры политики, особенно в случае макропруденциальных мер. Например, оказалось, что трудно убе-

⁴По состоянию на конец 2018 года более 60 стран публиковали доклады по вопросам финансовой стабильности. МВФ публикует свой «Доклад по вопросам глобальной финансовой стабильности» с 2002 года.

⁵Задача ДФС заключается в выявлении факторов уязвимости в финансовой системе. В дополнение к этим докладам могут проводиться процедуры раннего предупреждения (early warning), по которым есть множество исследований, — см. списки литературы в работах Aldasoro, Borio, and Drehmann (2018) и Shin (2013).

дить общественность в том, что меры по ограничению уязвимости банков на рынке жилья не ставят своей целью регулирование цен на жилье (Donnegu, 2017). Подобные заблуждения могут вызывать у общественности сомнения в действенности предпринимаемых мер и уменьшать доверие к ним. Неопределенность влияния макропруденциальных инструментов будет постепенно снижаться за счет большей точности параметров, но при этом необходимо также более убедительное разъяснение проводимых мер с учетом интересов различных аудиторий.

МВФ выпустил руководящие указания по коммуникациям о мерах макропруденциальной политики. Они включают публикацию макропруденциальной стратегии, периодические доклады по таким вопросам, как оценка риска, проведение макропруденциальной политики и оценки фактических результатов проведенных мер. Полезно может быть также публикация отчетов о совещаниях, на которых принимаются решения по макропруденциальной политике (IMF, 2014). Во вставке 3 рассматривается опыт Банка Англии.

То, что справедливо для макропруденциальной политики, также справедливо для микропруденциальных мер и изменений в механизмах регулирования. Изменения в микропруденциальной политике могут значительно сказываться на поведении финансовых организаций и профиле их риска. Поэтому во избежание сюрпризов и для предотвращения чрезмерной волатильности важно сообщать о любых существенных изменениях на протяжении всего цикла разработки и проведения мер политики. Все шире распространяется практика, при которой официальные органы также проводят консультации с общественностью, чтобы разъяснить, как новые предложения в области регулирования будут поддерживать финансовую стабильность. Сложность вопросов требует осторожности, чтобы не допустить неправильного понимания в прессе и среди общественности.

По-прежнему непростой задачей остается информирование о результатах стресс-тестирования банков и проверок качества активов таким образом, чтобы это поддерживало финансовую стабильность. Для коммуникаций в этой области необходимо выбрать оптимальную степень прозрачности в отношении системных рисков, осторожно подходить к выпуску информации по отдельным организациям, чтобы избежать формирования самореализующихся ожиданий и дестабилизирующих массовых изъятий клиентами средств из банков. Необходимо также разъяснять изменения в политике, требующиеся для устранения выявленных проблем, в том числе сообщать о любом закрытии банков, а также четко указывать, что используемые для стресс-тестов сценарии представляют собой гипотетическое развитие событий, а не прогнозы. Например, когда в 2009 году правительство США опубликовало результаты комплексного стресс-тестирования банков, оно сообщило о масштабах проблем в банковской системе, но одно-

Рисунок 2. Целостный подход к коммуникациям по политике финансовой стабильности



Источник: персонал МВФ.

временно восстановило доверие за счет информирования о мерах по исправлению ситуации и определению дальнейшего пути.

Движение к целостному подходу

В последние годы шло быстрое развитие концептуальных основ финансовой стабильности, и их положения теперь сформулированы более четко, что даёт директивным органам более широкие возможности по их разъяснению. Благодаря этому коммуникации по вопросам финансовой стабильности могут приобретать более систематический и стратегический характер и быть ориентированы на то, чтобы объяснить, как и в случае денежно-кредитной политики, какие меры предприняли официальные органы для достижения своих целей политики и почему (рис. 2). Таким образом коммуникации смогут занять свое место в качестве центрального инструмента политики финансовой стабильности (это также отмечалось Банком международных расчетов в отношении мер макропруденциальной политики, см. Bank for International Settlements (2018)).

Целесообразна разработка комплексного подхода к коммуникациям по вопросам финансовой стабильности, при котором стратегии и протоколы были бы нацелены на охват всего цикла принятия решений по мерам в области финансовой стабильности: от выявления проблемы до обсуждения возможных мер по ее преодолению, их последующего объявления и до последующей оценки эффективности принятых мер.

Коммуникации по вопросам международной политики в области финансовой стабильности

Глобальный характер финансов также требует коммуникаций по вопросам международной финансовой стабильности⁶. Международные организации, такие как Совет по финансовой стабильности (СФС) и МВФ, а также ЕС установили высокие стандарты прозрачности и раскрытия информации, охватывающие самые различные аспекты, в частности, вопросы общей разработки политики, а также предусматривающие оценку международных стандартов и кодексов в рамках Программы оценки финансового сектора МВФ и Всемирного банка и Программы групповой оценки СФС.

На настоящий момент аудитория коммуникаций по вопросам политики в области международной финансовой стабильности в основном состоит из директивных органов, участников рынка, ученых и других экспертов. Представляется, что у широкой общественности нет большой осведомленности об этой деятельности. Поэтому целесообразно рассмотреть вопрос о том, какие аспекты глобальных инициатив в области финансовой стабильности могут представлять интерес для более широкой аудитории и каким образом можно информировать общественность об основных вопросах.

⁶Председатель СФС Рэндал К. Куорлз утверждает: «Нам необходимо добиться повышения прозрачности своей деятельности и улучшить коммуникации, в том числе с нашими членами, другими официальными органами мира, общественностью и основными заинтересованными сторонами» (Quarles, 2019).

Вставка 3. Банк Англии — коммуникации по вопросам финансовой стабильности

Банк Англии (БА) служит примером передовой практики коммуникаций по мерам политики в целях финансовой стабильности. Он использует по существу полный спектр инструментов коммуникаций, охватывающих весь цикл разработки и проведения политики. Качество и глубина коммуникаций БА по вопросам финансовой стабильности соизмеримы с его ответственностью за стабильность крупнейшего в мире международного финансового центра.

- **Стратегия в области финансовой стабильности.** БА публикует подробную стратегию в своём годовом отчете. Стратегия включает руководящие принципы, подробно представляет подход к достижению финансовой стабильности и описывает организационную структуру.
- **Резюме мер политики в области финансовой стабильности.** БА публикует краткое, но всестороннее резюме своего общего подхода к вопросам финансовой стабильности, включающее задачи и полномочия Комитета по финансовой политике (КФП), параметр антициклического резерва капитала (основного макропруденциального инструмента), мер по урегулированию положения несостоятельных организаций, а также вопросы регулирования и надзора. Благодаря этому облегчается понимание подхода БА для тех, кто не является экспертами по данным вопросам.
- **Доклад по вопросам финансовой стабильности.** Выпускаемый раз в полгода ДФС является главным продуктом информационной работы БА в области финансовой стабильности. В нем дается оценка системных рисков и мер по их преодолению, а также результаты стресс-тестов. В убедительных графических материалах для СМИ и общественности резюмируются наиболее важные моменты. Управляющий Банком представляет ДФС на пресс-конференции, для которой также предусматривается публикация вступительного слова и стенографического отчета.
- **Отчеты о совещаниях КФП и их резюме.** Эти документы выпускаются с небольшой задержкой в одну неделю. Сначала в них дается резюме проведенных обсуждений, также с эффективным использованием графических материалов для представления основных рисков и действий. После этого приводится более подробная информация по рассмотренным КФП вопросам и приложение с кратким изложением предыдущих решений по вопросам политики и информацией об их выполнении.
- **Выпуски новостей.** На веб-сайте Банка имеется раздел, посвященный мерам пруденциальной политики. Выпуски новостей содержат краткое и четкое резюме предпринимаемых мер и результатов анализа со ссылками на подробную справочную информацию.
- **Руководящие указания для членов КФП.** Опубликованы методические рекомендации по вопросам коммуникаций членов КФП и предотвращения конфликтов интересов.

Поддержка реформ в налогово-бюджетной сфере — коммуникации и политическая экономия

Налогово-бюджетная политика может рассматриваться как «вопрос о том, кто получает что, когда и как» (Laswell, 1936), и потому она неизбежно носит политический характер (Gaspar, Gupta, and Mulas-Granados, 2018). Противостояние интересов и позиций является одним из фундаментальных аспектов налогово-бюджетной политики, и невозможно, чтобы все были согласны с принятыми решениями, независимо от того, как они представлены.

Тем не менее раскрытие информации, прозрачность и другие формы коммуникации могут способствовать улучшению структуры и проведения налогово-бюджетной политики¹. Бюджетные и налоговые вопросы часто являются запутанными и сложными, и широкой публике во многих случаях трудно в них разобраться (Buchanan, 1960). Иногда может быть непорочно избежать создания иллюзии прозрачности, если внимание сосредоточено на форме², а не на качестве отчетности органов государственного управления. Когда предоставляется более четкая и доступная информация о налогово-бюджетной политике и предпринимаются меры по вовлечению граждан в проводимую работу, коммуникации могут способствовать повышению качества раскрытия информации³ и формированию понимания и поддержки со стороны общественности, в том числе для проведения консолидации бюджета или более серьезных реформ.

¹В данном разделе рассматриваются коммуникации государственных ведомств, таких как министерства финансов и налоговые службы. Коммуникации других сторон, участвующих в обсуждениях налогово-бюджетной политики, здесь не затрагиваются.

²Примеры включают публикацию только частичной информации; публикацию информации, которая трудна для понимания, например, крупных и подробных массивов данных без пояснительного резюме; извлечение выгод из недостатков принятых правил учета и отчетности. Единые основы для проведения улучшений предлагаются в Кодексе прозрачности в бюджетно-налоговой сфере МВФ (IMF, 2019a).

³В апрельском выпуске «*Бюджетного вестника* МВФ 2019 года» предлагаются некоторые варианты использования коммуникаций для борьбы с коррупцией (IMF, 2019b).

Коммуникации для поддержки участия общественности в бюджетном процессе

Во многих странах предпринимаются усилия для повышения качества налогово-бюджетной политики за счет соединения прозрачности с более широким участием общественности, чему способствует также прогресс в сфере «электронного правительства» (IMF, 2018с) и коммуникационных технологий. Более активное участие общественности в бюджетном процессе может поддерживать работу исполнительной и законодательной власти и органов финансового контроля (IMF, 2018а). Есть свидетельства того, что политические бюджетные циклы (с дополнительными расходами в преддверие выборов) более очевидны в тех странах, где общественность не имеет возможности участвовать в реальном мониторинге мер налогово-бюджетной политики (Shi and Svensson, 2006).

Информационная работа может способствовать вовлечению общественности в бюджетный процесс на всех его этапах — подготовки, обсуждения в законодательных органах, исполнения и аудита (рис. 3). Коммуникации могут вносить вклад в эту работу, обращая внимание на возможности участия общественности, разъясняя цели каждого вида участия (например, предоставляя информацию общественности или собирая ее отзывы и предложения) и сообщая о том, как внесенный общественностью вклад был учтен при вынесении решений по вопросам бюджета. Большая ясность в этих вопросах может также способствовать регулированию ожиданий общественности и большему реализму во взглядах на налогово-бюджетную политику.

Коммуникации могут поддерживать все формы участия общественности в бюджетном процессе. Это может заключаться в предоставлении гражданам

Рисунок 3. Коммуникации и участие общественности в бюджетном процессе



Источник: персонал МВФ.

более доступных форм разъяснений бюджета с использованием простого языка и графических материалов, трансляции общественных слушаний или бюджетных консультаций по каналам интернета или по телевидению, созданию благоприятных условий для обсуждений в режиме онлайн или письменных обращений или даже вынесения тех или иных вопросов на всеобщее обсуждение (рассмотрение участия общественности в бюджетном процессе см. во вставке 4). Машинное обучение и технологии больших данных могут способствовать оценке крупных массивов информации, позволяя выделить важнейшие тренды и насущные проблемы.

Коммуникации могут также подчеркивать то, что основной целью налогово-бюджетной политики является повышение общественного благосостояния. Такой подход будет вызывать большее доверие, если он сопровождается информацией о том, как учитываются интересы общественности в ходе принятия решений в сфере налогово-бюджетной политики, или регулярной отчетностью по важнейшим вопросам, представляющим интерес для общественности, таким как качество инфраструктуры или упрощение налогов.

Вовлекая общественность в бюджетный процесс, можно также разъяснять и обсуждать важнейшие компромиссные решения, например, касающиеся различных вариантов привлечения средств в бюджет (налога на добавленную стоимость, налога на предприятия, подоходного налога) или формы организации системы социальной защиты, или компромисс между сохранением расходов на трансферты в ущерб инвестициям в инфраструктуру и эффективному функционированию государственной администрации.

Хорошая осведомленность общественности и большой реализм в отношении мер налогово-бюджетной политики могут играть важную роль в случае, когда требуется бюджетная консолидация. Необходимость проведения бюджетной консолидации может возникнуть неожиданно, когда экономика оказывается под ударом сильных внешних шоков. Принятие болезненных мер, которые в то же время оказывают значительное влияние на распределение, может требоваться в короткие сроки, не позволяющие провести полноценное обсуждение с общественностью. Информационная работа может опираться на лучшее представление о необходимости устойчивых государственных финансов, которое формируется в ходе вовлечения общественности в нормальной обстановке. Поскольку бюджетная консолидация, как правило, улучшает экономическое положение одних в ущерб положению других, в ходе информационной работы необходимо приводить убедительные аргументы в пользу конкретного набора принятых мер и показывать, как будут защищены наиболее уязвимые группы населения.

Информирование о бюджетных правилах

Бюджетные правила используются для ограничения возможностей принятия дискреционных решений в налогово-бюджетной политике и для повышения бюджетной дисциплины. Цель таких правил — обязать директивные органы поддерживать бюджетную дисциплину и устойчивость государственного долга и закреплять ожидания.

Коммуникации могут повысить осведомленность общественности о бюджетных правилах, что будет поддерживать их принятие и устойчивое применение. Коммуникации должны четко разъяснять конечные цели и роль количественных индикаторов (например, является ли показатель бюджетного дефицита верхним ограничением или целевым показателем), а также те элементы бюджетного правила, которые являются обязательным ограничением (Eugaud et al., 2018). Например, правило трехпроцентного дефицита в зоне евро было предназначено для ограничения максимального дефицита на протяжении цикла. Однако многие государства-члены имели дефицит, близкий к этому верхнему ограничению даже в благоприятные периоды, и даже небольшой спад привел к тому, что дефициты вышли за рамки установленного лимита. Когда в 2003 году страны начали оспаривать положения Пакта о стабильности и росте (ПСР), под вопросом оказалось и доверие к бюджетному правилу. Во многих случаях можно добиться большего доверия как к правилам, так и к связанным с ними коммуникациям, за счет создания независимых бюджетных советов. Однако бюджетные советы могут играть роль мощного инструмента только в том случае, если им даются полномочия независимо и регулярно сообщать о своих заключениях общественности.

Информационная работа в случае крупных изменений в структуре государственных финансов

Глубокие реформы в налогово-бюджетной сфере предъявляют высокие требования к коммуникациям. Такие реформы включают, например, сокращение промышленных, сельскохозяйственных или энергетических субсидий, реформы пенсионной системы или системы здравоохранения и крупномасштабные налоговые реформы. Некоторые виды реформ требуются в основном в странах с развитой экономикой (например, реформы пенсий или здравоохранения), другие же более характерны для стран с формирующимся рынком или стран с низкими доходами (например, реформы энергетических субсидий)⁴. Эти реформы часто напрямую сказываются на жизни людей, и потому государству необходимо заранее информировать обществен-

⁴В МВФ разработаны рекомендации по приоритетным структурным реформам для различных групп стран (IMF, 2015a).

ность об изменениях в политике. Способ информирования о реформах также зависит от того, насколько широко их влияние (все население или отдельные группы), от их последовательности и временного горизонта. Вопросы коммуникаций, возникающие в случае крупных реформ в налогово-бюджетной сфере, очень схожи с вопросами, которые возникают при проведении других видов структурных реформ (см. вставку 5).

Во всех случаях коммуникации играют важную роль в формировании поддержки для необходимых реформ, но конкретные задачи и трудности различаются между странами. Страны с развитой экономикой имеют возможность выделять больше ресурсов на информационные кампании стратегического характера, в них лучше развиты средства массовой информации, и может быть выше осведомленность общественности об экономической политике. В странах с формирующимся рынком и развивающихся странах могут быть более жесткие ограничения по ресурсам, менее развитые СМИ и, возможно, более узкий доступ общественности к информации. Значительное внимание изучению опыта проведения информационных кампаний уделяется такими организациями, как Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Всемирный банк. Ниже на примере двух распространенных видов реформ — энергетических субсидий и пенсий по старости — показано, какие при этом возникают вопросы.

Пенсионная реформа — роль общедоступной информации

Во многих странах мира, где повышение ожидаемой продолжительности жизни и старение населения увеличивают налоговое бремя, которое ложится на население трудоспособного возраста, особый приоритет приобретают реформы, направленные на достижение долгосрочной устойчивости систем государственных пенсий.

Пенсионные реформы могут включать повышение пенсионного возраста, снижение темпов роста пенсионных выплат или переход от пенсионных программ с установленным размером пенсий к схемам с установленным размером взносов. Последнее может быть особенно трудной задачей, поскольку эмпирические исследования показывают, что в общем случае люди не формируют достаточных сбережений для жизни после окончания трудовой деятельности, если их к этому не принуждают (Ghilarducci and James, 2018), вследствие чего многие оказываются финансово неподготовленными к старости⁵.

⁵Лоренс Финк, генеральный директор инвестиционной компании BlackRock, недавно заметил: «Для миллионов людей перспективы надежной пенсии отодвигаются все дальше и дальше, особенно для рабочих с низким уровнем образования, — гарантии их занятости становятся все более зыбкими. По моему мнению, эти тенденции являются одним из основных источников тревоги и поляризации, которые мы наблюдаем сегодня во всем мире» (Fink, 2018).

Информационная кампания может способствовать повышению осведомленности общественности и разъяснению необходимости планирования пенсии и формирования для этого сбережений. В общем случае такие кампании нацелены на повышение финансовой грамотности. Однако, как показывает опыт, это непростая задача. Иногда общественность в целом не проявляет интереса к этому вопросу (особенно молодое поколение, которое считает выход на пенсию очень отдаленной перспективой), рассматриваемые вопросы политики являются сложными⁶, а уровень финансовой грамотности часто низок, особенно среди наиболее уязвимых групп населения (OECD, 2013). Для достижения долговременных результатов требуются постоянные образовательные кампании, в том числе проводимые через школы. Эта работа может дополнять кампании по повышению финансовой грамотности, которые все чаще проводятся центральными банками (или координироваться с такими кампаниями). Однако в данной области есть пределы того, чего можно достичь с помощью подобных кампаний, и многое зависит от предлагаемых изменений в самой политике.

Реформа энергетических субсидий — роль информационных кампаний

Энергетические субсидии часто ложатся чрезмерным бременем на государственные финансы. Во многих случаях они не адресуются тем, кто в них нуждается больше всего, и они подталкивают к расточительному использованию энергии. И при этом их снижение или отмена является трудной и непопулярной мерой, поскольку ее непосредственным результатом оказывается повышение расходов потребителей или предприятий на энергию. В ряде стран предложения о проведении реформ энергетических субсидий привели к массовым протестам, а в некоторых случаях вызвали отставку правительства или отмену реформ⁷.

Согласно заключениям многих политико-экономических исследований реформ энергетических субсидий, одним из важнейших элементов успеха таких реформ, помимо тщательного определения последовательности мер и их осуществления, является активная информационная кампания (World Bank, 2012). Результаты опросов показывают, что общественность часто

⁶Реформа системы сбережений на пенсионное обеспечение охватывает сразу целый ряд направлений политики. Ее проведение может включать вопросы изменений в налоговой системе для стимулирования пенсионных сбережений, механизмы страхования от рисков, связанных с долголетием, мобильность планов пенсионных сбережений, методы измерения и стабилизации стоимости жизни для пожилых, а также вопросы защиты потребителей в сфере финансовых услуг.

⁷Например, на Гаити в 2018 году правительство было вынуждено объявить о планах отмены энергетических субсидий без предварительной информационной кампании, в ходе которой разъяснялись бы издержки субсидий для экономики, выгоды, которые принесет реформа, и то, как будут защищены наиболее уязвимые группы населения. После объявления о реформе начались протесты и массовые беспорядки, проведение реформы было приостановлено, а премьер-министр ушел в отставку.

не знает о существовании субсидий и их последствиях. Одной из главных задач коммуникаций является объяснение общественности экономических потерь, связанных с субсидиями, и преимуществ, которые принесет реформа, а также разъяснение того, как будут защищены наиболее уязвимые группы населения. В некоторых случаях население в основном не имело представления о возможности обратиться к программе социальной защиты, и одна из важных задач коммуникаций заключалась в том, чтобы обеспечить получение этой информации целевой аудиторией⁸.

Даже в тех случаях, когда общественность признает неэффективность энергетических субсидий, у нее может быть недостаточно доверия к тому, что правительство разумно использует сэкономленные за счет реформы средства. Особенно это касается стран, в которых в прошлом была широко распространена коррупция, где отсутствует прозрачность в государственной политике, а государственные расходы воспринимаются как неэффективные (Clements et al., 2013). Особая трудность связана с тем, что в тех странах, где больше всего требуются реформы энергетических субсидий, может не хватать потенциала или ресурсов на организацию эффективных информационных кампаний. В таких случаях некоторая часть международной помощи на цели развития может направляться на поддержку информирования общественности о реформе.

⁸В Украине через несколько месяцев после повышения тарифов на газ было проведено опрос, показавший, что общественность по большей части не имела представления о том, что была создана программа социальной защиты для поддержки наиболее уязвимых слоев населения, а также о вариантах уменьшения потребления газа. Почти 70 процентов респондентов считали, что произошедшее повышение цен на энергию было необоснованным. Всемирный банк провел работу с органами государственного управления, направленную на повышение результативности информационной кампании, благодаря чему участие в программах поддержки населения увеличилось с 1,25 до 5,5 млн домашних хозяйств (Worley, Pasquier, and Canpolat, 2018).

Вставка 4. Участие общественности в бюджетном процессе

Бразилия стала одной из первых стран, где с конца 1980-х годов общественность стала вовлекаться в бюджетный процесс (бюджетный процесс с участием населения). Усилия по вовлечению общественности в процесс принятия решений по вопросам бюджета предпринимались более чем в ста городах. Граждане проводили собрания на городском уровне и выбирали делегатов для обсуждения бюджета. Этот процесс надежно утвердился на уровне местных органов управления, но при этом отмечались значительные трудности в его расширении до общегосударственного уровня (Schneider and Goldfrank, 2002). На настоящий момент во всей Латинской Америке распространены различные механизмы участия общественности в бюджетном процессе. Во многих странах теперь законодательно закреплено обсуждение бюджетных приоритетов с организациями гражданского общества. С течением времени участие общественности стало «оптимальной практикой» в налогово-бюджетной политике, и такие организации как ОЭСР и Глобальная инициатива по обеспечению фискальной прозрачности разрабатывают руководящие принципы для этой работы и распространяют информацию об опыте различных стран. ОЭСР также разработала методологии для оценки практики участия общественности в разработке и проведении политики в более общем плане (OECD, 2005).

Вставка 5. Коммуникации по вопросам структурных реформ

Все мы знаем, что нужно делать, мы только не знаем, как добиться переизбрания после того, как мы это сделаем.

Жан-Клод Юнкер, премьер-министр Люксембурга
и председатель Европейской комиссии, 2007 год

Структурные реформы могут обеспечивать значительный прирост благосостояния в среднесрочной и долгосрочной перспективе, но они также могут приводить к весьма болезненным последствиям в краткосрочном плане. Кроме того, распределение выгод и ущерба может быть неравномерным. Соответственно, возникают огромные задачи в сфере информационной работы государственных органов.

Меры структурной политики охватывают широкий диапазон вопросов, включая меры политики в отношении технологий и нововведений, регулирование рынка труда и продукции, финансовое регулирование, инфраструктуру, приватизацию и сельское хозяйство, и часто требуют внесения существенных изменений в нормативно-правовую базу. На протяжении многих лет структурные реформы были одним из центральных элементов стратегии стран Группы 20-ти, направленной на достижение экономического роста с активным созданием рабочих мест, и их национальные стратегии предусматривали более 1000 различных обязательств по проведению реформ. В работе над различными областями структурной политики участвуют такие организации, как СФС, Международное энергетическое агентство (МЭА), Международная организация труда (МОТ), ОЭСР, Всемирный банк и Всемирная торговая организация (ВТО). Работа МВФ ориентирована на реформы, которые наиболее значимы для макроэкономической ситуации в конкретных странах (IMF, 2016, 2015a,b).

Коммуникации по вопросам структурных реформ имеют много общего с коммуникациями по вопросам более глубоких реформ налогово-бюджетной политики и предусматривают формирование широкой и устойчивой общественной поддержки реформ. В некоторых областях проводились исследования роли коммуникаций (например, в сфере приватизации), тогда как в других эти вопросы остаются менее изученными (например, в сфере рынков труда и продукции). По-прежнему остается значительный потенциал для углубления нашего понимания роли коммуникаций в поддержке структурных реформ. Например, проведенное ОЭСР исследование охватывает 20 эпизодов структурных реформ. Целевые исследования по странам указывают на то, что во многих случаях информационная работа сыграла значимую роль в успехе реформ. Однако вследствие небольшого размера выборки не было возможности сделать надежные статистические заключения (Tompson, 2009).

(Продолжение на следующей странице)

Вставка 5. Коммуникации по вопросам структурных реформ (окончание)

Исследования информационной работы в поддержку приватизации показывают, что наибольший успех достигается в тех случаях, когда коммуникации являются одним из элементов работы на всех стадиях проекта: 1) определения важнейших задач государственной программы экономических реформ и того, как приватизация вписывается в общую государственную стратегию; 2) помимо информационной работы с использованием телевидения, радио и объявлений в газетах, проведения оценок удовлетворенности общественности приватизацией, особенно в сфере инфраструктуры и государственных услуг; 3) оценки политической и социальной приемлемости приватизации с использованием опросов общественного мнения и политического анализа. Кроме того, повышение прозрачности и улучшение раскрытия информации может способствовать формированию доверия и снижать противодействие реформам, что делает их более приемлемыми в социальном и политическом плане (Calabrese, 2008).

Коммуникации во время экономического кризиса

В теории нет разницы между теорией и практикой, а на практике есть.

Приписывается Яну Л.А. ван де Снепсхету, ученому и педагогу

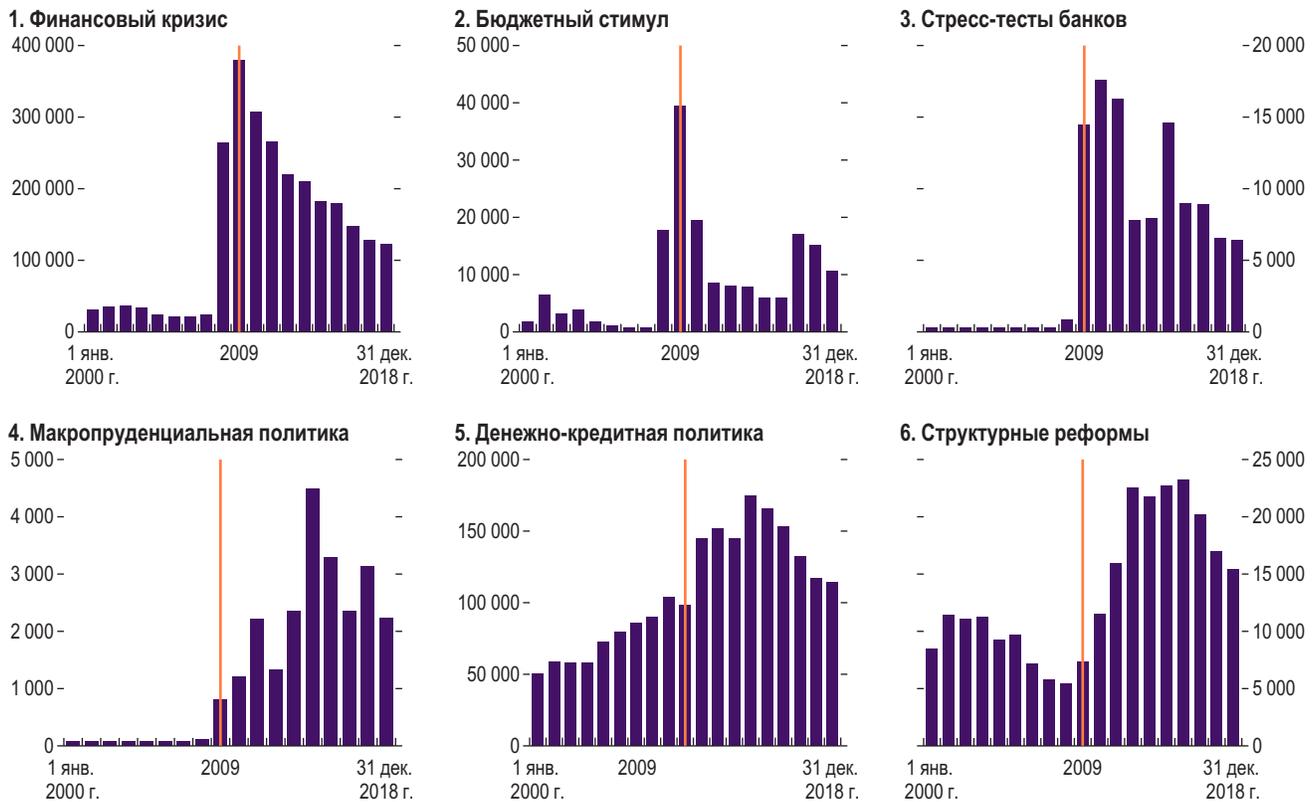
Многие страны пережили экономические кризисы, причинами которых могли быть проблемы в бюджетном или финансовом секторе, уязвимость платежного баланса или сочетание различных факторов. В целом экономическая политика нацелена на то, чтобы не допускать кризисов, но риск кризиса можно только снизить, но не устранить. Знать, что *сказать* при возникновении кризиса, может быть столь же важно, как и знать, что при этом *делать*. Каждый новый кризис всегда отличается от предыдущих, и для информационной работы нет одного единственно верного решения. При этом сформировались некоторые общие принципы надлежащей практики коммуникаций в кризисных ситуациях. Более эффективные коммуникации, опирающиеся на заранее выработанный протокол, определяющий, *кто* высказывается *когда* и *о чем*, могут помочь избежать более глубокого кризиса и позволяют добиться более быстрого восстановления экономики, тем самым снижая общие потери.

Ответные меры политики в случае кризиса часто предусматривают изменения в различных сферах экономической политики: денежно-кредитной, налогово-бюджетной, финансовой, структурной. Во время кризиса и после него коммуникации по вопросам экономической политики, как правило, становятся более активными (рис. 4).

Информационная работа ведется по каждому направлению политики, опираясь на установленную надлежащую практику, и информационные сообщения по разным направлениям политики поддерживают друг друга¹.

¹Президент ЕЦБ Марио Драги отметил, что примерно в трети всех выступлений различных членов Исполнительного совета ЕЦБ затрагиваются вопросы структурных реформ: «Если мы часто говорим

Рисунок 4. Активизация коммуникаций по вопросам экономической политики во время кризиса 2008–2009 годов



Источник: Factiva. Количество сообщений в СМИ, найденных по каждому из шести поисковых запросов.

Координированный подход к коммуникациям может способствовать поддержанию доверия и снижению конечного ущерба, наносимого кризисом (рис. 5).

Информирование об оценке кризиса

Часто невозможно сразу оценить масштабы и глубину развивающегося кризиса. Например, в начале кризиса может быть неясно, страдают банки от временного дефицита ликвидности или от более серьезных проблем платежеспособности. Информация о вероятной глубине кризиса со стороны

о структурных реформах, это потому, что нам известно, что наша способность добиваться долгосрочных выгод стабильности и процветания зависит не только от циклических мер политики, включая денежно-кредитную, но и от мер структурной политики» (Draghi, 2015). В некоторых исследованиях также показано, что финансовые кризисы ведут к активизации коммуникаций центральных банков по вопросам налогово-бюджетной политики, и особое внимание уделяется относительным показателям дефицита государственного бюджета в зоне евро, США и Японии (Allard et al., 2013).

Рисунок 5. Взаимное подкрепление сообщений по различным направлениям экономической политики



Источник: персонал МВФ.

государства должна «попасть в точку», поскольку ошибки могут иметь дестабилизирующие последствия.

Иногда признание всей тяжести ситуации может способствовать восстановлению доверия, если оно сопровождается решительными ответными мерами. Например, в 2008 году министр финансов США Полсон публично признал, что банковская система США может стоять перед лицом серьезных проблем платежеспособности, и запросил ошеломляющую сумму в 700 млрд долларов на поддержку операций по спасению и реструктуризации банков. В конечном счете фактически израсходованная сумма составила менее 450 млрд долларов, и все или почти все эти средства были впоследствии возмещены за счет выплат и прибыли, полученной государством от продажи капитала банков, приобретенного по низкой цене. Недооценка и занижение рисков могут, наоборот, ухудшить ситуацию.

Восстановление доверия

Иногда многого можно добиться за счет одного очень четко направленного заявления. Среди хорошо известных примеров на этот счет — обещание президента ЕЦБ Марио Драги на пике кризиса зоны евро в 2012 году сделать «что бы ни потребовалось», чтобы сохранить евро. После этого заверения ситуация на рынке стала более спокойной, и финансовое доверие было восстановлено. Опыт России в 2014 году служит еще одним примером того, как коммуникации могут сыграть решающую роль в стабилизации ожиданий (вставка б).

Важную роль также играют визуальные аспекты. Когда в Норвегии разразился финансовый кризис, правительство и Норвежский банк провели совместную пресс-конференцию, чтобы заверить общественность в том, что они совместно работают над разрешением проблемы. Это стало мощным сигналом и способствовало восстановлению доверия, наглядно подтверждая

справедливость старинной поговорки, что лучше один раз увидеть, чем сто раз услышать.

Восстановление после кризиса . . .

Коммуникациям в фазе восстановления, после прохождения пика кризиса, часто уделяется меньше внимания, но они очень важны. С началом банковского кризиса в Ирландии правительство объявило о введении всеобъемлющих банковских гарантий в сентябре 2008 года, что предотвратило финансовый крах, но впоследствии вызвало значительное увеличение государственного долга, поскольку потребовалась защита крупных держателей банковских облигаций. В дополнение к решительным мерам официальные органы также признали свои ошибки в политике, которые привели к кризису (в том числе путем публикации в 2010 году подробного доклада, подготовленного внешними экспертами (Regling and Watson, 2010), и представили комплексный план мер по восстановлению экономического роста. Хотя эти меры и сообщения были непопулярны, они заложили фундамент для устойчивого экономического подъема с 2011 года.

. . . и подготовка к следующему кризису

Директивные органы и их специалисты по коммуникациям видят все большую ценность в разработке технологий кризисных коммуникаций: что говорить, чего не говорить и когда говорить. На подготовительном этапе желательно 1) предварительно рассмотреть возможные информационные сообщения и пресс-материалы для различных аудиторий; 2) интегрировать компонент коммуникаций в имитацию кризисов; 3) создать группу кризисного реагирования с участием экспертов по вопросам политики, культуры, поведению людей, праву и коммуникациям.

Имитация кризисных ситуаций все чаще включает компонент коммуникаций. В январе 2019 года Группа по стабильности стран Северной Европы и Балтии (ГССЕБ)² провела своё первое учение такого рода, чтобы проверить, как различные ведомства — центральные банки, министерства финансов и органы надзора и урегулирования — могут совместно осуществлять ответные меры в случае финансового кризиса, принимая во внимание более сильную взаимозависимость финансовых организаций в этом регионе (МВФ участвовал в качестве наблюдателя). Группа пришла к соглашению «обмениваться информацией в случае потрясений на рынках, сказывающихся на международной финансовой стабильности в регионе, и, если будет признано уместным, способствовать координации государственных заявлений,

²Дания, Исландия, Латвия, Литва, Норвегия, Финляндия, Швеция и Эстония.

касающихся сложившихся обстоятельств» (NBSG, 2018). Проведение этого мероприятия позволило участникам проверить свои процедуры коммуникаций и координации для кризисных ситуаций и подготовило их к тому, чтобы быстрее реагировать и выступать с единых позиций в случае реального кризиса.

Вставка 6. Россия — меры в ответ на кризис и коммуникации

К концу 2014 года Россия страдала от одновременного резкого падения цен на нефть и эффекта западных санкций. Возникло сильное давление на российский рубль. Положение банков и предприятий становилось все более напряженным.

Государственные органы оперативно сформировали комплексный пакет мер стабилизации, включавший поддержку капитала и ликвидности и резкое повышение ставки денежно-кредитной политики. Для лучшей амортизации внешних шоков и облегчения корректировки платежного баланса Центральный банк России также осуществил планировавшийся переход к плавающему обменному курсу и ввел полноценный режим таргетирования инфляции, опираясь на результаты подготовительной работы, которая шла со времени кризиса 2008–2009 годов.

Центральный банк играл ведущую роль в информационной работе, опираясь на публичную поддержку со стороны правительства. Председатель Банка России Эльвира Набиуллина объяснила, как решительные меры позволили избежать более глубокого кризиса. В то же время она четко дала понять, что экономика должна будет адаптироваться к «новым реалиям», подчеркивая необходимость непрерывного приспособления к меняющейся ситуации. Центральный банк также ускорил реструктуризацию банковской системы, закрыв в течение последующих нескольких лет более 400 банков.

В целях формирования массовой поддержки его мер политики Центральный банк принял развернутую стратегию коммуникаций, предусматривающую взаимодействие не только с рынками и экспертами, но и с широкими слоями населения. Такое сочетание энергичных действий и умелого осуществления коммуникаций способствовало стабилизации экономики и финансовой системы. Эти вопросы обсуждались председателем ЦБ РФ Набиуллиной в ее лекции в честь Мишеля Камдессю в МВФ (Nabiullina, 2018) и в интервью для журнала «*Финансы и развитие*» (Nabiullina, 2019).

Восстановление доверия — почему это важно?

Правда — это самое ценное, что у нас есть. Давайте ее экономить.
Марк Твен, «По экватору», 1897 год

Повторяющиеся кризисы и провалы в экономической политике подорвали доверие к государственным институтам и экспертам и в ряде стран способствовали росту популистских политических движений¹. Международные опросы общественного мнения, в частности, проведенные Исследовательским центром Pew и компанией Edelman, отмечают происходящее во многих странах в течение длительного времени и усиливающееся снижение доверия к государственным институтам (рис. 6)². Нет полного понимания того, что лежит у истоков снижения доверия. Представляется, что свой вклад в этот процесс внесли такие факторы, как глубокие последствия мирового финансового кризиса, рост неравенства, невыполненные обещания, политическая поляризация, захват политических систем и экономических выгод небольшими группами, а также отсутствие искреннего внимания к нуждам людей, связанных с «реальной экономикой».

Почему доверие важно

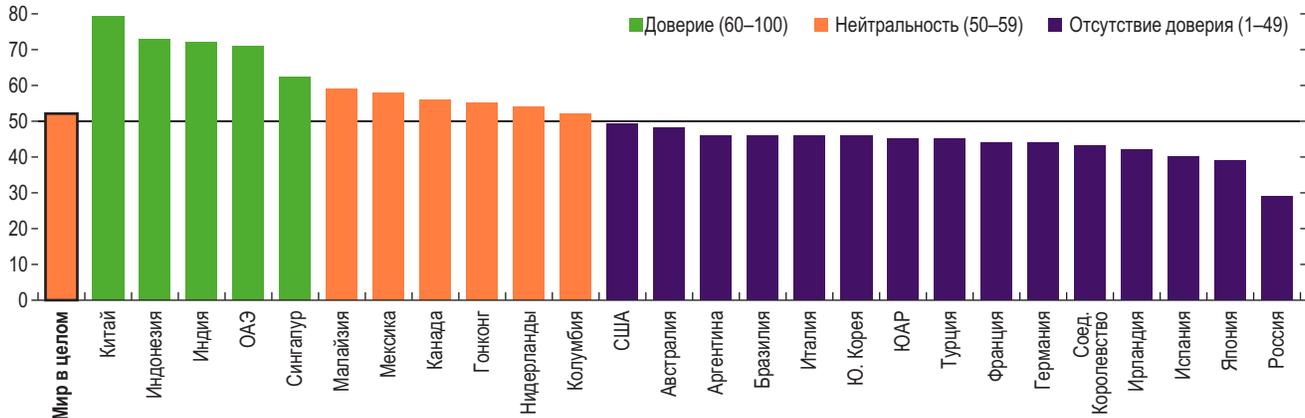
Доверие важно для успеха мер государственной политики, которые требуют сотрудничества со стороны граждан. Отсутствие доверия к государственным институтам может подрывать сотрудничество со стороны граждан

¹Обращаясь к Генеральной Ассамблее ООН в сентябре 2018 года, Генеральный секретарь ООН Антониу Гутерриш открыл заседание заявлением о том, что «мир страдает от острой формы синдрома дефицита доверия» и «люди теряют веру в политические институты, а поляризация мнений и популизм на подъеме» (Guterres, 2018).

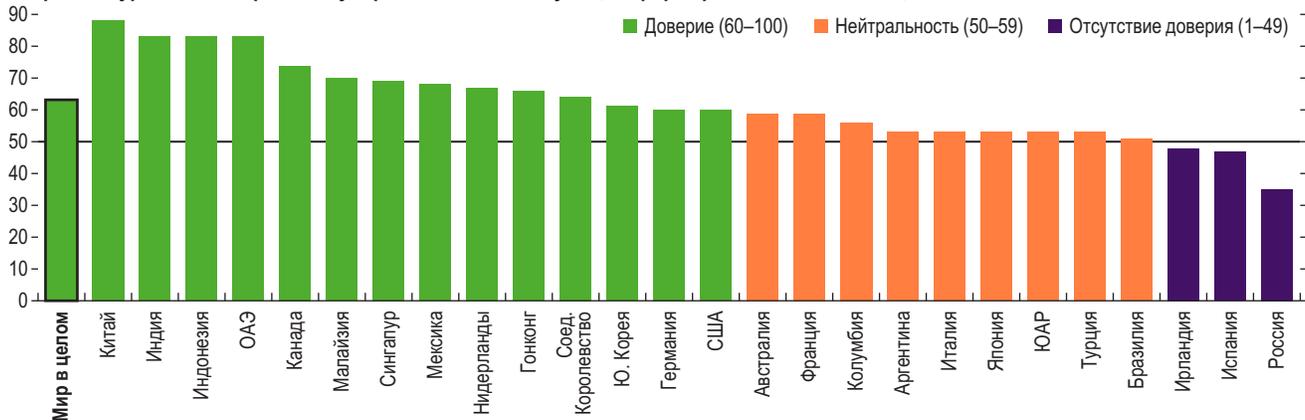
²Измерение уровня доверия имеет свои недостатки, и сравнения показателей между странами могут быть связаны с трудностями. Однако к настоящему моменту снижение уровня доверия является установленным фактом. ОЭСР разработала подробные рекомендации по измерению уровня доверия (OECD, 2017a).

Рисунок 6. Уменьшение доверия к государственным институтам

1. Средний уровень доверия к государственным институтам, общее население, 2019 год



2. Средний уровень доверия к государственным институтам, информированное население, 2019 год



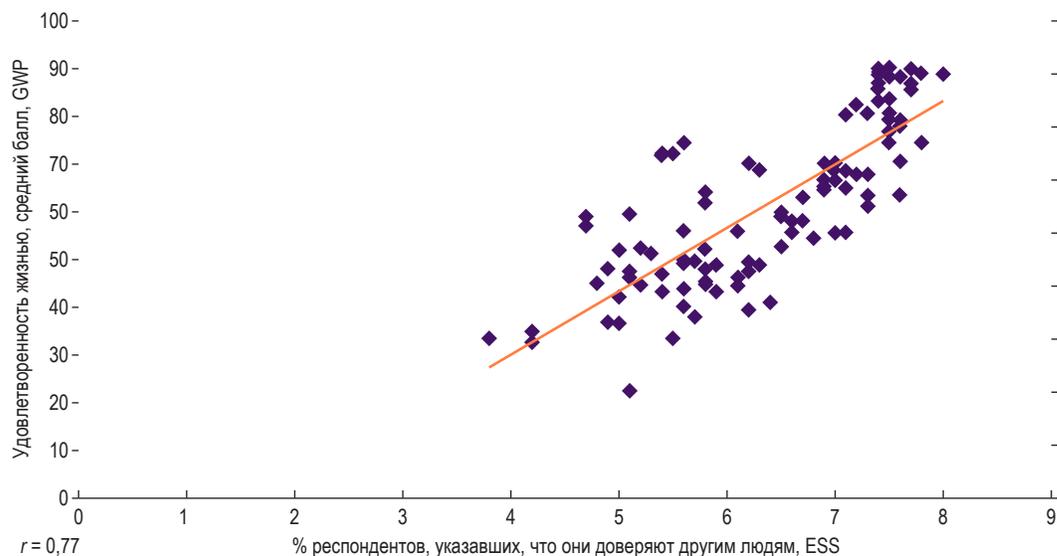
Источник: 2019 Edelman Trust Barometer.

и следование им мер государственной политики и регулирующих норм. Снижение доверия потребителей и инвесторов может сказываться на их экономическом выборе. Доверие является одним из ключевых компонентов экономического роста и благосостояния общества (рис. 7). Эмпирические данные указывают на то, что в некоторых странах восстановление социального доверия и уверенности в органах государственного управления может оказывать значительно более сильное положительное влияние на благосостояние, чем более высокие доходы на душу населения (Sachs, 2017).

Восстановление доверия

Необходимость восстановления доверия получает все более широкое признание. Например, ОЭСР начала применение Стратегии доверия с целью предо-

Рисунок 7. Общий уровень доверия и удовлетворенность жизнью в странах Европы, 2002–2014 годы



Источник: OECD (2017a).

ставления информации и методических рекомендаций директивным органам (OECD, 2014). Эта стратегия включает методологию измерения доверия, а также предусматривает использование подхода, ориентированного на граждан и призванного способствовать восстановлению доверия к государственным институтам (OECD, 2017a).

Восстановление доверия является непростой задачей. «Доверие — это не вещь, которую можно буквально сделать, разбить, а потом сделать снова. Директивные органы не могут просто утвердить политику и бюджет для восстановления доверия, как они это делают для восстановления износившихся объектов инфраструктуры» (Duncan, 2018). Чтобы пользоваться доверием, необходимо заслужить доверие. Некоторые институты и меры политики могут заслуживать больше доверия, чем другие, но отсутствие доверия к любому отдельно взятому органу государственной власти может негативно сказываться на других. Усилия по восстановлению доверия не дадут результатов, если они рассматриваются как еще одна попытка манипуляции (или “spin” в практике коммуникаций), и это может, наоборот, привести к дальнейшему снижению доверия.

Прозрачность

Повышение прозрачности и улучшение раскрытия информации часто являются первоочередными мерами в процессе восстановления доверия. Общедоступная информация, которую легко получить с помощью новых технологий, может помочь общественности добиваться подотчетности директивных органов, что, в свою очередь, может способствовать восстановлению доверия. Например, в случае налогово-бюджетной политики недостаточное раскрытие информации может подрывать подотчетность и создавать возможности для хищения государственных средств. Однако и прозрачность также может создавать динамику, которая может привести к снижению доверия: «когда государственная информация предназначена для раскрытия общественности, ее ценность как информации снижается, а ее ценность как инструмента манипулирования общественностью повышается» (Krastev, 2018).

Более непосредственное участие общественности

Новые технологии коммуникаций создают возможности для более широкого участия различных сторон в определении мер политики. В обществе растут ожидания того, что его члены должны иметь возможность вносить непосредственный вклад в решения по вопросам экономической политики и видеть, как этот вклад отражается на результатах. Есть некоторые положительные примеры реализации таких ожиданий. В американском городе Бостон местные органы используют мобильное приложение, позволяющее гражданам сообщать об объектах инфраструктуры, требующих ремонта, и это приложение также отправляет фотографии производимого ремонта тем, кто указал на его необходимость (Guay, 2017). Однако стимулирование участия, как и другие усилия по восстановлению доверия, могут иметь и обратную сторону, далее подрывая доверие, если высказываемые гражданами пожелания не принимаются во внимание, в том числе ради защиты интересов влиятельных групп.

Опросы общественного мнения

Еще одним полезным инструментом является проведение опросов общественного мнения, но этот инструмент также может действовать в двух противоположных направлениях. Опросы общественного мнения дают постоянное и почти мгновенное представление о взглядах общественности. Когда эта информация ведет к тому, что проводимые меры лучше отражают мнение общественности, это может способствовать восстановлению доверия. Однако непрерывное проведение опросов может подтолкнуть лиц, определяющих меры политики, к слишком краткосрочному подходу (Grattan, 2018).

Еще одним следствием может стать то, что политики начинают вести «непрерывную кампанию», отвлекающую их от фактического управления и не оставляющую им достаточно времени для рассмотрения решений по вопросам политики (Ornstein and Mann, 2000). Опросы могут также заказываться заинтересованными группами, чтобы оправдать свою позицию, и результаты таких «мусорных опросов» вводят в заблуждение. Опросы общественного мнения могут быть полезным инструментом для органов экономической политики в целях получения информации о мнениях общественности, но их ненадлежащее использование может подрывать доверие. Альтернативой опросам общественного мнения является цифровой анализ настроений, в том числе с помощью *извлечения информации о мнениях (opinion mining)*.

Улучшение коммуникаций

Правильные меры политики являются обязательным условием восстановления доверия, но и качественные коммуникации тоже важны. Честность в коммуникациях имеет фундаментальное значение (вставка 7). Многие широко распространенные и укоренившиеся методы в сфере коммуникаций способствовали тому, что общественность считает все это манипуляцией — пустыми словами, уклонением от ответов на вопросы, «игрой на эмоциях», искажением контекста и отказом от ответственности (Heslo, 2008).

Восстановлению доверия и легитимности может также способствовать работа, направленная на повышение качества информационного содержания в прессе. Для этого, в частности, полезно предоставлять журналистам надлежащую информацию, а также контекст (помогая им лучше понять рассматриваемые вопросы и освещать их более точно), оказывать организационную поддержку работе в области коммуникаций и выделять на нее достаточные ресурсы (Liu, Horsley, and Yang, 2012).

Вставка 7. Принципы общественных коммуникаций в Нидерландах

Правительство Нидерландов установило принципы для общественных коммуникаций, которые могут способствовать восстановлению доверия. Их заявленная цель заключается в обеспечении того, чтобы у общественности было общее доверие к официальным заявлениям и другим информационным материалам центрального правительства. В частности, ими предусматривается, что коммуникации должны быть ориентированы на содержание описываемых мер, а не на повышение престижа определенных членов правительства, а также что государственные коммуникации не могут использоваться для политической деятельности отдельных партий. Все государственные коммуникации должны быть распознаваемы как таковые, представлять факты, быть однозначными и точными. Участие общественности в различных процессах должно разъясняться заранее, в том числе вопросы о том, как предполагается использовать ее вклад. Вопросы и жалобы граждан могут передаваться через каналы, выбираемые самими гражданами, и требуют оперативного и надлежащего официального ответа.

Источник: Government of Netherlands, *The Principles of Government Communications*, 2017.

Укрепление коммуникационного потенциала

. . . одним из признаков здоровой цивилизации является наличие относительно ясного языка, позволяющего каждому по-своему участвовать в общении. Признаком больной цивилизации является распространение туманного, закрытого языка, имеющего целью избегать коммуникации.

Джон Ролстон Сол, «Бессознательная цивилизация», 1995 год

Для преодоления трудностей, создаваемых новой информационной средой, органам экономической политики необходимо продолжать укрепление своего потенциала в сфере коммуникаций. Современный полноценный департамент коммуникаций должен вести работу с различными аудиториями, на разных уровнях сложности и с использованием различных каналов и форматов¹. Опыт также показывает, что для повышения эффективности коммуникаций и придания им более стратегического характера необходимо в большей степени интегрировать их в текущую практическую работу, так, чтобы они опирались на глубокое понимание мер политики и их дальнейшего развития.

Ключевым фактором донесения информации до более широкой аудитории является более простой и понятный язык. В некоторых сферах экономической политики наблюдается усложнение используемого языка, в том числе из-за возникающего нового жаргона и аббревиатур, что не всегда оправдано реальной сложностью политики. Такой язык может быть непонятен даже информированным читателям, не являющимся специалистами в данной конкретной области. Одна из задач заключается в том, чтобы найти способы упрощения языка — не меняя смысла — для достижения лучшего понимания мер политики самыми различными аудиториями².

¹В частности, социальные сети, блоги, видео и подкасты, помимо пресс-конференций, интервью и выступлений.

²Энди Халдейн из Банка Англии предложил, чтобы основные сообщения по денежно-кредитной политике для широкой общественности составлялись членами Комитета по денежно-кредитной политике (Haldane, 2017a).

Рисунок 8. Многоуровневые коммуникации — по содержанию и каналам



Источник: персонал МВФ.

Необходимо, чтобы коммуникации становились более новаторскими, использовали новые технологии и методы, при этом оставаясь в рамках общей этики. Успех в значительной мере будет зависеть от понимания *методов* и *основ* коммуникаций; способности использовать разноуровневые³ и актуальные для получателей сообщения; и применения исследований о поведении, включая психологию, когнитивную науку и социальные науки (OECD, 2017b). При этом необходимо повышать стандарты этики и порядочности. Входящие в широкое использование методы (см. ниже) поднимают вопросы этики (Barnett and Mahony, 2011), и их необходимо применять с учетом этических соображений.

- **Разделение сообщений на уровни (или слои) касается как содержания, так и каналов распространения.** Разделение на уровни по содержанию означает, что одно и то же базовое сообщение выдается на двух или трех уровнях технической сложности (рис. 8). Затем получатели могут выбирать формат той степени сложности, которая является для них наиболее подходящей. Разделение по каналам означает, что одно и то же сообщение адаптируется и передается через печать, телевидение, радио, видео, онлайн и социальные сети, чтобы оно достигло получателей на всех уровнях (иногда это называется склонением по каналам).
- **Сегментация аудитории.** Различные группы имеют различные характеристики, сказывающиеся на том, насколько люди обращают внимание на разные сообщения, понимают их и как в связи с этим

³Например, Резервный банк Новой Зеландии публикует заявление о денежно-кредитной политике в графической форме.

действуют. Некоторые виды сегментации аудитории являются необходимыми и даже неизбежными (например, представление информации на разных языках).

- **Более актуальные для аудитории сообщения.** Огромное значение имеет актуальность сообщений для их получателей, предусматривающая необходимость адаптации содержания к интересам целевой аудитории⁴. Например, среднего потребителя, вероятно, интересует в основном покупательная способность его доходов и сбережений, и он хотел бы получить заверения в том, что центральный банк удерживает инфляцию на низком уровне. Профессионалам в сфере финансов будет интересно знать, как центральный банк пришел к своему решению, чтобы соотнести эту информацию с результатами собственного анализа, прогнозами процентных ставок и инфляции, а также с перспективами развития экономики.
- **Важное значение имеет также аналитический потенциал для проведения глубоких оценок результатов коммуникаций.** В случае коммуникаций по вопросам экономической политики важно понимать, подействовали ли сообщения на целевую аудиторию, придали ли им значение и поверили ли им. Результаты количественного и качественно анализа, включая опросы общественного мнения, могут использоваться в качестве информационной базы для дальнейшего развития стратегии и практики коммуникаций, а также для внесения изменений в распределение ресурсов.

Полезен был бы более активный международный обмен опытом в сфере коммуникаций по вопросам экономической политики. Международные профессиональные ассоциации специалистов по коммуникациям, конференции и семинары, организуемые для ознакомления с новаторскими идеями и опытом других организаций и стран, могут обеспечить более эффективный прогресс в повышении институционального потенциала и введении передовых методов коммуникаций⁵. Международные организации участвуют в поддержке такой работы в сфере коммуникаций и продолжают вносить свой вклад в эту деятельность⁶.

⁴Об идее актуальности сообщений см. документ Банка Англии *“Enhancing Central Bank Communications with Behavioural Insights”*. Одно из его основных заключений состоит в том, что актуальность сообщений ведет к лучшему пониманию информации общественностью по сравнению с традиционным заявлением о денежно-кредитной политике.

⁵Одним из примеров является проведенная в 2017 году конференция ЕЦБ по коммуникациям под названием *“Challenges for Policy Effectiveness, Accountability and Reputation”*.

⁶Примером служит совместная работа МВФ, Норвежского банка и Банка Мозамбика по совершенствованию коммуникаций Банка Мозамбика в сфере финансовой стабильности.

Заключение — что ждет коммуникации по экономической политике?

*... perché sempre una mutazione lascia lo addentellato per la edificazione dell'altra
(... тогда как всякая перемена прокладывает путь другим переменам)*

Никколо Макиавелли, «Государь», глава II, 1532 год

Открываются новые рубежи и возникают все более разнообразные и сложные задачи в области коммуникаций, затрагивающие все сферы экономической политики. По всему спектру направлений экономической политики и политических систем возрастает необходимость того, чтобы коммуникации охватывали и убеждали все более широкие аудитории и чтобы информационная работа могла оперативно противодействовать ложной информации.

Подходы к коммуникациям различаются в зависимости от направлений политики, и также между странами — нет «одного ответа на все случаи жизни». В некоторых областях коммуникации уже являются неотъемлемой частью устоявшихся основ политики (таргетирование инфляции). В других концептуальные основы политики и, соответственно, коммуникации, еще разрабатываются (финансовая стабильность). А в некоторых областях коммуникации сливаются с политической деятельностью и интересами (налогово-бюджетная и структурная политика). Каждое отдельное направление экономической политики может опираться на опыт, накопленный в других направлениях. История и традиции страны оказывают огромное влияние на то, как ведутся коммуникации по вопросам экономической политики. Столь же большое значение имеет качество СМИ в экономической сфере.

И все же коммуникации всегда могут формироваться на универсальной основе, включающей цели, специалистов, сообщения, аудитории, каналы и форматы, и оценки воздействия. Такая основа в большинстве случаев сохраняет свою значимость и служит надежным фундаментом для разработки более эффективной стратегии и тактики коммуникаций,

ее мероприятий и продуктов. Она может использоваться в самых различных областях экономической политики и странах.

В предстоящие годы поддержание или восстановление доверия во многих случаях будет одной из важнейших задач коммуникаций. Прогресс в этой области потребует не только правильной экономической политики, но также и следования таким принципам коммуникаций, как прозрачность, четкость, согласованность, точность и своевременность. Принципиальность и честность в коммуникациях могут способствовать формированию и поддержанию доверия к мерам политики на любом этапе: когда разрабатываются или изменяются основы политики, когда предусматривается осуществление новых инициатив или реформ, и в ходе проведения экономической политики.

Развитие цифровых средств связи и социальных сетей принципиально изменило ландшафт коммуникаций, и их инструментарий будет и далее адаптироваться к изменениям. Вероятно, в предстоящие годы понимание *методов* и *основ* коммуникаций будет продолжать углубляться. И определяющими факторами успеха будет нахождение новаторских решений, более совершенные способы взаимодействия с наиболее значимыми аудиториями и применение новых методов и технологий.

Международный обмен опытом неизменно приносит пользу. В ходе укрепления институционального потенциала коммуникаций единственной константой будут изменения, и опыт других стран и организаций может содержать ценные знания.

Лучшее понимание политики имеет огромное значение для ее действенности. Поэтому коммуникации важны не сами по себе, а как средство повышения эффективности экономической политики. Пути назад нет.

Литература

- Aldasoro, I., C. Borio, and M. Drehmann. 2018. "Early Warning Indicators of Banking Crises: Expanding the Family." *BIS Quarterly Review* (March).
- Allard, J., M. Catenaro, J. Vidal, and G. Wolswiik. 2013. "Central Bank Communication on Fiscal Policy." Working Paper Series 1477, European Central Bank, Frankfurt.
- Al-Mashat, R., K. Clinton, D. Laxton, and H. Wang. 2018. "Transparency and Communications." In *Advancing the Frontiers of Monetary Policy*, edited by T. Adrian, D. Laxton, and M. Obstfeld. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Bank for International Settlements (BIS). 2018. *BIS Annual Report*. Basel.
- Bank of Canada. 2018. "Public Awareness and Communications Survey." Ottawa.
- Barnett, C. and N. Mahony. 2011. "Segmenting Publics." Economic and Social Research Council. Bristol, UK.
- Bernanke, B. 2012. Transcript of Chairman Bernanke's press conference, Washington, DC, January 25. <https://www.federalreserve.gov/mediacenter/files/FOMCpresconf20120125.pdf>.
- Bholat, D., N. Broughton, A. Parker, J. Ter Meer, and E. Walczak. 2018. "Enhancing Central Bank Communications with Behavioral Insights." Staff Working Paper 750, Bank of England, London.
- Blinder, A. S. 2004. *The Quiet Revolution in Central Banking Goes Modern*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Born, B., M. Ehrmann, and M. Fratzscher. 2011. "Central Bank Communication on Financial Stability." Working Paper 1332, European Central Bank, Frankfurt.
- Buchanan, J. M. 1960. *Fiscal Theory and Political Economy*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.
- Calabrese, D. 2008. "Strategic Communication for Privatization, Public-Private Partnerships, and Private Participation in Infrastructure Projects." World Bank Working Paper 139, World Bank, Washington, DC.
- Central Bank of Nigeria. 2013. "CBN Denies Fake Social Media Accounts," press release, March 26.
- Chesney R., and D. Citron. 2019. "Deepfakes and the New Disinformation War." *Foreign Affairs* 98 (1): 147–55.

- Clements, B., D. Coady, S. Fabrizio, S. Gupta, T. Alleyne, and C. Sdralevich. 2013. *Energy Subsidy Reform. Lessons and Implications*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Coeuré, B. 2018. “Forward Guidance and Policy Normalization.” Speech at the German Institute for Economic Research, Berlin, September 17.
- Donnery, S. 2017. “Communication, Calibration and Coordination— Challenges Implementing Macroprudential Policy in the Euro Area.” Speech at the Second ECB Macroprudential and Research Conference, Frankfurt, May 12.
- Draghi, M. 2015c. “Structural Reforms, Inflation and Monetary Policy.” Introductory speech at the ECB Forum on Central Banking, Sintra, Portugal, May 22.
- Duncan, G. 2018. “How to Restore Trust in Governments and Institutions.” *The Conversation*, November 8.
- Edelman. 2019. *Edelman Trust Barometer*. Washington, DC.
- Edge, R.M. and J.N. Liang. 2019. “New Financial Stability Governance Structures and Central Banks.” Hutchins Center on Fiscal and Monetary Policy at Brookings, Hutchins Center Working Paper No. 50.
- Eyraud, L., X. Debrun, A. Hodge, V. Lledo, and C. Pattillo. 2018. “Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability.” IMF Staff Discussion Note 18/04, International Monetary Fund. Washington, DC.
- European Systemic Risk Board (ESRB). 2014a. *Flagship Report on Macro-prudential Policy in the Banking Sector*. Frankfurt.
- . 2014b. *The ESRB Handbook on Operationalising Macro-prudential Policy in the Banking Sector*. Frankfurt.
- . 2017. “A Review of Macroprudential Policy in the EU in 2016.” Frankfurt.
- Fink, L. D. 2018. “An Annual Letter to Shareholders.” In *BlackRock Annual Report*. New York: BlackRock, Inc.
- Gaspar, V., S. Gupta, and C. Mulas-Granados, eds. 2018. *Fiscal Politics*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Gennaioli, N., and A. Shleifer. 2018. *A Crisis of Beliefs: Investor Psychology and Financial Fragility*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Ghilarducci, T., and T. James. 2018. “Americans Haven’t Saved Enough for Retirement. What Are We Going to Do About It?” *Harvard Business Review* digital, March 28.

- Grattan, M. 2018. “If Politicians Want More Trust from Voters, They Need to Start Behaving with Civility and Respect.” *The Conversation*, June 28.
- Guay, J. 2017. “Trust in Government is Falling—Here’s How We Can Restore It.” *Apolitical*, December 12.
- Guterres, A. 2018. Address to the General Assembly, United Nations. New York, September 25. <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2018-09-25/address-73rd-general-assembly>.
- Haldane, A. 2017a. “Looking Ahead: What Is on Central Banks’ Communication Agenda?” Remarks at the Central Bank Communications Conference on “Communications Challenges for Policy Effectiveness, Accountability and Reputation.” European Central Bank, Frankfurt.
- , and M. McMahon. 2018. “Central Bank Communications and the General Public.” *AEA Papers and Proceedings* 108:578–83.
- Hecló, H. 2008. *Thinking Institutionally*. Oxford: Oxford University Press.
- Howlett, M. 2009. “Government Communication as a Policy Tool: A Framework for Analysis.” *Canadian Political Science Review* 3 (2).
- International Monetary Fund (IMF). 2013. “The Interaction of Monetary Policy and Macroprudential Policies.” Policy Paper, Washington, DC.
- . 2014. Staff Guidance Note on Macroprudential Policy, Washington, DC.
- . 2015a. “Structural Reforms and Macroeconomic Performance: Initial Considerations for the Fund.” IMF Staff Report, Washington, DC.
- . 2015b. “Structural Reforms and Macroeconomic Performance: Country Cases.” IMF Staff Report, Washington, DC.
- . 2015c. “Evolving Monetary Policy Frameworks in Low-Income and Other Developing Countries.” IMF Staff Report, Washington, DC.
- . 2015d. “Monetary Policy and Financial Stability.” IMF Policy Paper, Washington, DC.
- . 2016. “Staff Note for the G20—A Guiding Framework for Structural Reforms,” Washington, DC.
- . 2018a. *Fiscal Transparency Handbook*. Washington, DC.
- . 2018b. *Global Financial Stability Report: A Bumpy Road Ahead*. Washington, DC, April.
- . 2018c. “Digital Government.” In *Fiscal Monitor: Capitalizing on Good Times*. Washington, DC, April.

- . 2018d. *Global Financial Stability Report: A Decade after the Global Financial Crisis: Are We Safer?* Washington, DC, October.
- . 2019a. *Fiscal Transparency Code*. Washington, DC.
- . 2019b. *Fiscal Monitor: Curbing Corruption*. Washington, DC, April.
- Krastev, I. 2018. “Does More Transparency Mean More Trust?” In *Trust—The Fight to Win It Back*. Washington, DC: Open Government Partnership.
- Lagarde, C. 2019. “The Financial Sector: Redefining a Broader Sense of Purpose.” 32nd World Traders’ Tacitus Lecture, International Monetary Fund, London, February 28.
- Lambert, R. 2006. “Central Bank Communications: Best Practices in Advanced Economies.” Speech at the IMF Sponsored Regional Seminar on Central Bank Communications, Mumbai, January 23.
- Laswell, H. 1936. *Politics: Who Gets What, When, How*. New York: McGraw-Hill.
- Liu, B. F., J. S. Horsley, and K. Yang. 2012. “Overcoming Negative Media Coverage: Does Government Communication Matter?” Published by Oxford University Press on behalf of the *Journal of Public Administration Research and Theory*.
- Lustenberger, T., and E. Rossi. 2017. “Does Central Bank Transparency and Communication Affect Financial and Macroeconomic Forecasts?” Working Paper 2017–12, Swiss National Bank, Zurich.
- Morris, S., and H. Shin. 2018. “Central Bank Forward Guidance and the Signal Value of Market Prices.” Working Paper, Bank for International Settlements, Basel.
- Nabiullina, E. 2018. “Russia’s Rocky Road to the (Inflation) Target.” Camdessus Lecture at the International Monetary Fund, Washington, DC, September 6.
- . 2019. “Pursuing Stability.” Interview in *Finance & Development* 56 (1).
- Nier, E., and H. Kang. 2016. “Monetary and Macroprudential Policies—Exploring Interactions.” BIS Papers 86, Bank for International Settlements, Basel.
- Nordic-Baltic Stability Group (NBSG). 2018. “Memorandum of Understanding on Cooperation and Coordination on Cross-Border Financial Stability between Relevant Ministries, Central Banks, Financial Supervisory Authorities and Resolution Authorities of Denmark, Estonia, Finland, Iceland, Latvia, Lithuania, Norway, and Sweden.” Tallinn, Estonia.

- Obstfeld, M. 2018. Transcript of an interview with Maurice Obstfeld, IMF Economic Counsellor and Director of Research, by a media group, December 4. www.imf.org/en/News/Articles/2018/12/12/tr120418-transcript-of-the-interview-granted-by-maurice-obstfeld.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2005. *Evaluating Public Participation in Policy Making*. Paris.
- . 2013. *Improving Pension Information and Communication*. Paris.
- . 2014. *Towards an OECD Strategy on Trust in Government*. Paris.
- . 2017a. *OECD Guidelines on Measuring Trust*. Paris.
- . 2017b. *Behavioral Insights and Public Policy: Lessons from around the World*. Paris.
- Ornstein, N. J., and T. E. Mann, eds. 2000. *The Permanent Campaign and Its Future*. Washington, DC: American Enterprise Institute and Brookings Institution.
- Poloz, S. 2018. “Let Me Be Clear: From Transparency to Trust and Understanding.” Remarks before the Greater Victoria Chamber of Commerce, Victoria, British Columbia, June 27.
- Quarles, R. K. 2019. “Ideas of Order: Charting a Course for the Financial Stability Board.” Remarks at Bank for International Settlements Special Governors Meeting, Hong Kong, February 10.
- Regling, K., and M. Watson. 2010. “A Preliminary Report on the Sources of Ireland’s Banking Crisis.” Government of Ireland, Dublin.
- Sachs, J. D. 2017. “Restoring American Happiness.” In *World Happiness Report*, edited by J. Helliwell, R. Layard, and J. Sachs. New York: Sustainable Development Solutions Network.
- Shi, M., and J. Svensson. 2006. “Political Budget Cycles: Do They Differ across Countries and Why?” *Journal of Public Economics* 90 (8–9): 1367–89.
- Shin, H. 2013. “Procyclicality and the Search for Early Warning Indicators.” IMF Working Paper 13/258, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Schneider, A. and B. Goldfrank. 2002. “Budgets and Ballots in Brazil: Participatory Budgeting from the City to the State.” IDS Working Paper 149, Institute of Development Studies, Brighton, Sussex, England.
- Siklos, P. L. 2014. “Communications Challenges for Multi-Tasking Central Banks: Evidence, Implications.” *International Finance* 17 (1): 77–98.

- Tompson, W. 2009. “The Political Economy of Reform.” In *Lessons from Pensions, Product Markets and Labour Markets in Ten OECD Countries*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Wadsworth, A. 2017. “An International Comparison of Inflation-Targeting Frameworks.” *Reserve Bank of New Zealand Bulletin* 80 (8).
- Williams, J. C. 2018. Discussion of “Language after Liftoff: Fed Communication away from the Zero Lower Bound.” Presentation at US Monetary Policy Forum, New York.
- World Bank. 2012. *Europe and Central Asia Balancing Act—Cutting Subsidies, Protecting Affordability, and Investing in the Energy Sector in Eastern Europe and Central Asia Region*. Report 69447-ECA, Washington, DC.
- Worley, H., S. B. Pasquier, and E. Canpolat. 2018. *Designing Communication Campaigns for Energy Subsidies Reform: Communications*. Energy Subsidy Reform Assessment Framework (ESRAF) Good Practice Note 10, World Bank, Washington, DC.
- Yellen, J. 2013. Speech at IMF Rethinking Macro Policy II Conference, Washington, DC, April 16.

Дополнительная литература

- Adler, R. S., and R. D. Pittle. 1984. “Cajolery or Command: Are Education Campaigns an Adequate Substitute for Regulations?” *Yale Journal on Regulation* 1 (2): 159–93.
- Adrian, T., D. Laxton, and M. Obstfeld, eds. 2018. *Advancing the Frontiers of Monetary Policy*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Adrian, T., and H. S. Shin. 2012. “Procyclical Leverage and Value-At-Risk.” Federal Reserve Board of New York Staff Report 338, New York.
- Agenor, P., and L. Pereira da Silva. 2019. *Integrated Inflation Targeting—Another Perspective from the Developing World*. Basel: Bank for International Settlements.
- Algan, Y., S. Guriev, E. Papaioannou, and E. Passari. 2017. “The European Trust Crisis and the Rise of Populism.” Brookings Papers on Economic Activity, Brookings Institution, Washington, DC.
- Amaglobeli, D., H. Chai, E. Dabla-Norris, K. Dybczak, M. Soto, and A. F. Tieman. 2019. “The Future of Saving: The Role of Pension System Design in an Aging World.” IMF Staff Discussion Note 19/01. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Amamiya, M. 2018. “The Future of Money.” Lecture at the Japan Society of Monetary Economics, Tokyo, October 20.
- Archer, D., and A. Levin. 2017. “Robust Design Principles for Monetary Policy Committees.” In *Central Bank Frameworks: Evolution or Revolution?* Edited by John Simon and Maxwell Sutton. Conference volume for a joint 2018 Reserve Bank of Australia–Bank for International Settlements–Dartmouth conference.
- Asmussen, J. 2012. “Building Trust in a World of Unknown Unknowns—Central Bank Communications between Markets and Politics in a Crisis.” Speech at the European Commission Summit, Brussels, July 6.
- Atkinson, A., D. Harrison, F. Messy, and J. Yermo. 2012. “Lessons from National Pensions Communication Campaigns.” OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions 18, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Atkinson, A. 2015. *Inequality: What Can Be Done?* Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Banerji, A., V. Crispolti, E. Dabla-Norris, R. Duval, C. Ebeke, D. Furceri, T. Komatsuzaki, and T. Poghosyan. 2017. “Labor and Product Market Reforms in Advanced Economies: Fiscal Costs, Gains, and Sup-

- port.” IMF Staff Discussion Note 17/03, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Banks, G. 2005. “Structural Reform Australian-Style: Lessons for Others?” Based on a presentation to the International Monetary Fund and World Bank (Washington, DC) and Organisation for Economic Co-operation and Development (Paris), Australian Government, Productivity Commission, Sydney.
- Bascand, G. 2013. “Communication, Understanding, and Credibility.” Speech to the Admirals Breakfast Club, Auckland, December 6.
- Bernanke, B. 2013. “Communication and Monetary Policy.” Remarks at the National Economists Club Annual Dinner, Herbert Stein Memorial Lecture, Washington, DC.
- . 2014. “Central Banking after the Great Recession: Lessons Learned and Challenges Ahead: A Discussion with Federal Reserve Chairman Ben Bernanke on the Fed’s 100th Anniversary.” Brookings Institution, Washington, DC.
- . 2017. “Monetary Policy in a New Era.” Brookings Institution, paper prepared for the Conference on Rethinking Macroeconomic Policy, Peterson Institute for International Economics, Washington, DC.
- . 2018. “Should the Fed Stick with the 2 Percent Inflation Target or Rethink It?” Remarks at a Brookings Institution event, January 8, Washington, DC.
- Bernays, E. 1928. *Propaganda*. New York: Horace Liveright.
- Blinder, A.S. 2007. “Monetary Policy by Committee: Why and How?” *European Journal of Political Economy* 23 (1): 106–23.
- . 2018. “Through a Crystal Ball Darkly: The Future of Monetary Policy Communications.” *AEA Papers and Proceedings* 108:567–71.
- , M. Ehrmann, M. Fratzscher, J. Haan, and D. Jansen. 2008. “Central Bank Communication and Monetary Policy: A Survey of Theory and Evidence.” *Journal of Economic Literature* (December): 910–45.
- Blinder, A. S., C. Goodhart, P. Hildebrand, D. Lipton, and C. Wyplosz. 2001. “How Do Central Banks Talk?” *Geneva Reports on the World Economy* 3.
- Boeri, T., M. Prachi, C. Papageorgiou, and A. Spilimbergo. 2018. “Populism and Civil Society.” IMF Working Paper 18/245, International Monetary Fund, Washington, DC.

- Bonfiglioli, A., and G. Gancia. 2017. “Economic Uncertainty and Structural Reforms.” Economic Working Paper 1494, Department of Economics and Business, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona.
- Born, B., M. Ehrmann, and M. Fratzscher. 2012. “Communicating about Macropprudential Supervision—A New Challenge for Central Banks.” *International Finance* 15 (2): 179–203.
- Bouckaert, G. 2012. “Trust and Public Administration.” *Administration* 60 (1): 91–115.
- Campbell, J., C. L. Evans, J. D. M. Fisher, and A. Justiniano. 2012. “Macroeconomic Effects of FOMC Forward Guidance,” *Brookings Papers on Economic Activity* (Spring): 1–54.
- Carney, M. 2018a. “Letter to the G20 Leaders.” Financial Stability Board, Buenos Aires.
- . 2018b. “True Finance—Ten Years after the Financial Crisis.” Speech at the Economic Club of New York, October 19.
- Carstens, A. 2018. “Deposit Insurance and Financial Stability: Old and New Challenges.” Keynote address at the 17th International Association of Deposit Insurers Annual General Meeting and Annual Conference on “Deposit Insurance and Financial Stability: Recent Financial Topics.” Basel, October 18.
- . 2019. “The New Role of Central Banks.” Speech delivered at the Financial Stability Institute’s 20th anniversary conference, “A Cross-Sectoral Reflection on the Past, and Looking Ahead to the Future,” Basel, March 12.
- Cihák, M., S. Muñoz, S. Teh Sharifuddin, and K. Tintchev. 2012. “Financial Stability Reports: What Are They Good For?” IMF Working Paper 12/1, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Clinton, K., C. Freedman, M. Juillard, O. Kamenik, D. Laxton, and H. Wang. 2015. “Inflation-Forecast Targeting: Applying the Principle of Transparency.” IMF Working Paper 15/132, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Coenen, G., M. Ehrmann, G. Gaballo, P. Hoffmann, A. Nakov, S. Nardelli, E. Persson, and G. Strasser. 2017. “Communication of Monetary Policy in Unconventional Times,” ECB Working Paper 2080, European Central Bank, Frankfurt.
- Coeuré, B. 2018. “Central Banking in Times of Complexity.” Panel Remarks at a Conference on the Occasion of Sveriges Riksbank’s 530th Anniversary, Stockholm, May 25.

- Coibion, O., Y. Gorodnichenko, and M. Weber. 2019. “Monetary Policy Communications and Their Effects on Household Inflation Expectations.” NBRB Working Paper 25482, National Bureau of Economic Research, Washington, DC.
- Committee on the Global Financial System (CGFS). 2012. “Operationalizing the Selection and Application of Macroprudential Instruments.” CGFS Paper 48, Bank for International Settlements, Basel.
- . 2016. “Objective-setting and Communication of Macroprudential Policies.” CGFS Paper 57, Bank for International Settlements, Basel.
- Corbacho, A., and S. P. Shanaka, eds. 2018. *The Asian Way: Sustaining Growth and Stability*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Da Silva, A. D., A. Givone, and D. Sondermann. 2017. “When Do Countries Implement Structural Reforms?” Working Paper Series 2078, European Central Bank, Frankfurt.
- Daude, C., H. Gutiérrez, and A. Melguizo. 2012. “What Drives Tax Morale?” OECD Development Centre Working Paper 315, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- De Guindos, L. 2018. “The ECB and Financial Stability.” Speech at the joint National Bank of Belgium, Toulouse School of Economics, Solvay Brussels School of Economics and Management, and European Central Bank Colloquium, Brussels, November 5.
- De Michelis, A., and M. Iacoviello. 2016. “Raising an Inflation Target: The Japanese Experience with Abenomics.” *European Economic Review* 88 (C): 67–87.
- Deslongchamps, A. 2018. “Readability and the Bank of Canada.” Staff Analytical Note No 2018–20. Bank of Canada, Ottawa. June.
- Dincer, N., and B. Eichengreen. 2014. “Central Bank Transparency and Independence: Updates and New Measures.” *International Journal of Central Banking* 10 (1): 189–253.
- Dorich, J., N. L. St-Pierre, V. Lepetyuk, and R. Mendes. 2018. “Could a Higher Inflation Target Enhance Macroeconomic Stability?” BIS Working Paper 720, Bank for International Settlements, Basel.
- Dornbusch, R., and S. Edwards, eds. 1991. *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago: Chicago University Press.
- Draghi, M. 2015a. “Accounts and Accountability.” Speech at the Euro50 Group Roundtable Monetary Policy in Times of Turbulence, Frankfurt, March 31.

- . 2015b “The ECB’s Recent Monetary Policy Measures: Effectiveness and Challenges.” Camdessus Lecture at the International Monetary Fund, Washington, DC, May 14.
- . 2017. “The Interaction between Monetary Policy and Financial Stability in the Euro Area.” Speech at the first conference on financial stability organized by Bank of Spain and Centro de Estudios Monetarios y Financieros, Madrid, March 31.
- . 2018. “Central Bank Independence.” First Lamfalussy Lecture at the National Bank of Belgium, Brussels, October 26.
- Dudley, W. 2018. “Important Choices for the Federal Reserve in the Years Ahead.” Remarks at Lehman College, New York, April 18.
- Dustmann C., B. Eichengreen, S. Otten, A. Sapir, G. Tabellini, and G. Zoega. 2017. *Europe’s Trust Deficit. Causes and Remedies*. Washington, DC: CEPR Press.
- Duval, R., D. Furceri, B. Hu, J. T. Jalles, and H. Nguyen. 2018. “A Narrative Database of Major Labor and Product Market Reforms in Advanced Economies.” IMF Working Paper 18/19, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Feroli, M., D. Greenlaw, P. Hooper, F. Mishkin, and A. Sufi. 2016. “Language after Liftoff: Fed Communication away from the Zero Lower Bound.” *Research in Economics* 71 (3): 452–90.
- Fischer, R. W. 2014a. Remarks before the Asia Society, Hong Kong Center, Hong Kong, April 4.
- . 2014b. Remarks before the Louisiana Bankers Association 114th Annual Convention and Expo, New Orleans, May 9.
- Fischer, S. 2015. “Central Bank Independence.” Speech at the 2015 Herbert Stein Memorial Lecture National Economists Club, Washington, DC, November 4.
- Fisher L., B. Horsley, J. Suzanne, and K. Yang. 2012. “Overcoming Negative Media Coverage: Does Government Communication Matter?” *Journal of Public Administration Research and Theory* 22 (3): 597–621.
- Freedman, C., and D. Laxton. 2009. “IT Framework Design Parameters.” IMF Working Paper 09/87, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Fuhrer, J., G. Olivei, E. Rosengren, and G. Tootell. 2018. “Should the Fed Regularly Evaluate Its Monetary Policy Framework?” *Brookings Papers on Economic Activity* (Fall).

- Funke, M., M. Schularick, and C. Trebesch. 2016. "Going to Extremes: Politics after Financial Crises, 1870–2014." *European Economic Review* 88:227–60.
- Gallup World Poll. 2016. <https://www.gallup.com/analytics/232838/world-poll.aspx>.
- Geraats, P. 2009. "Trends in Monetary Policy Transparency." *International Finance* 12 (2).
- . 2014. "Monetary Policy Transparency." In *The Oxford Handbook of Economic and Institutional Transparency*, edited by Jens Forssbäck and Lars Oxelheim. Oxford: Oxford University Press.
- Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT). 2014. *Public Participation and the Budget Cycle: Lessons from Country Examples*, Washington, DC.
- Government of Sweden. 2011. *The Swedish Fiscal Policy Framework*. Stockholm.
- Guiso, L., P. Sapienza, and L. Zingales. 2006. "Does Culture Affect Economic Outcomes?" *Journal of Economic Perspectives* 20 (2): 23–48.
- Haldane, A. 2017. "A Little More Conversation, A Little Less Action." Speech at Macroeconomics and Monetary Policy Conference, Federal Reserve Bank of San Francisco, March 31.
- Hannoun, H. 2010. "Towards a Global Financial Stability Framework." Speech at the 45th SEACEN Governors' Conference, Bank for International Settlements, Siem Reap, Cambodia, February 26–27.
- Hansen, S., M. McMahon, and M. Tong. 2019. "The Long-Run Information Effect of Central Bank Communication." Staff Working Paper 777, Bank of England, London.
- Hayo, B., and M. Neuenkirch. 2015. "Central Bank Communication in the Financial Crisis: Evidence from a Survey of Financial Market Participants." *Journal of International Money and Finance* 59:166–81.
- Heenan, G., M. Peter, and S. Roger. 2006. "Implementing Inflation Targeting: Institutional Arrangements, Target Design, and Communications." IMF Working Paper 06/278, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Helliwell, J. F., H. Huang, S. Grover, and S. Wang. 2014. "Good Governance and National Well-being. What Are the Linkages?" OECD Working Papers on Public Governance 25, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Helliwell, J., and S. Wang. 2010. "Trust and Well-Being." NBER Working Paper 15911, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

- Herradi, M. E. 2017. “The Redistributive Impacts of ECB’s Unconventional Monetary Policies: Evidence from Italian Household Surveys.”
- Iazzolino, G., and N. Stremlau. 2017. “New Media and Governance in Conflict.” *Third World Quarterly* 38 (10): 2242–257.
- International Monetary Fund (IMF). 2015. “Evolving Monetary Policy Frameworks in Low-Income and other Developing Countries—Background Paper—Country Experiences.” IMF Staff Report, Washington, DC.
- . 2018a. *Fiscal Monitor: Capitalizing on Good Times*. Washington, DC, April.
- . 2018b. “Digital Government.” In *Fiscal Monitor: Capitalizing on Good Times*. Washington, DC, April.
- . 2019. *Joint Responsibility Shared Rewards: The Managing Director’s Global Policy Agenda*. Washington, DC, April.
- Issing, O. 2018. “The Uncertain Future of Central Bank Independence.” In *Hawks and Doves: Deeds and Words—Economics and Politics of Monetary Policymaking*. VoxEU eBook.
- Jain, M., and C. S. Sutherland. 2018. “How Do Central Bank Projections and Forward Guidance Influence Private-Sector Forecasts?” Staff Working paper/Document De Travail du personnel, Bank of Canada, Ottawa.
- Kang, Y., A. Koc, X. Luo, A. Muller, J. Pinho, and N. Zagaria. 2013. “Central Bank Communication Policy—A Comparative Study.” Columbia University, New York.
- Kedan, D., and R. Stuart. 2014. “Central Bank Communications: A Comparative Study.” *Quarterly Bulletin Articles* (April): 89–104.
- Kim, J. Y. 2018. Interview on France 24 TV channel, Paris, November 11.
- Lagarde, C. 2018. “The Case for the Sustainable Development Goals.” The Helen Alexander Lecture, September 17, Washington, DC.
- Levin, A. 2014. “The Design and Communication of Systematic Monetary Policy Strategies.” *Journal of Economic Dynamics and Control* 49 (C): 52–69.
- Lippmann, W. 1922. *Public Opinion*. New York: Harcourt Brace.
- Lombardi, D., and P. L. Siklos. 2016. “Benchmarking Macroprudential Policies: An Initial Assessment.” *Journal of Financial Stability* 27:35–49.
- Lustenberger, T., and E. Rossi. 2017. “The Social Value of Information: A Test of a Beauty and Non-Beauty Contest.” Working Paper, Swiss National Bank, Zurich.

- Mankiw, N. G. 2010. "Questions about Fiscal Policy: Implications from the Financial Crisis of 2008–2009." Federal Reserve Bank of St. Louis *Review* 92 (May/June): 177–83.
- Marien, S., and M. Hooghe. 2011. "Does Political Trust Matter? An Empirical Investigation into the Relation between Political Trust and Support for Law Compliance." *European Journal of Political Research* 50 (2): 267–91.
- Mbazie, S., and O. M. Ogbulu. 2012. "The Mass Media and the Privatization Campaign: A Survey of the Port Harcourt Public in Nigeria." *International Journal of Humanities and Social Science* 2 (21): 256–67.
- Mishkin, F. 2004. "Can Central Bank Transparency Go Too Far?" In *The Future of Inflation Targeting*, edited by Christopher Kent and Simon Guttman. Sydney: Reserve Bank of Australia.
- Moessner, R., D.-J. Jansen, and J. de Haan. 2017. "Communication about Future Policy Rates in Theory and Practice: A Survey." *Journal of Economic Surveys* 31 (3): 678–711.
- Nakajima, M. 2015. "The Redistributive Consequences of Monetary Policy." Federal Reserve Bank of Philadelphia Research Department Business Review (Second Quarter).
- Norton, A., and D. Elson. 2002. "What's behind the Budget? Politics, Rights, and Accountability in the Budget Process." Overseas Development Institute, Department for International Development, London.
- Open Government Partnership. 2017. *Trust—The Fight to Win It Back*. Washington, DC.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2001. *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy Making*. Paris.
- . 2009a. *Privatization in the 21st Century: Recent Experiences of OECD Countries, Report on Good Practices*. Paris.
- . 2009b. *Policy Responses to the Economic Crisis: Investing in Innovation for Long-Term Growth*. Paris.
- . 2017. *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*. Paris.
- Papademos, L. 2008. "Monetary Policy Communication and Effectiveness." Speech at the Annual Meetings of the Allied Social Science Associations, New Orleans, January 5.
- Pescatori, A. 2018. "Central Bank Communication and Monetary Policy Surprises in Chile." IMF Working Paper 18/156, International Monetary Fund, Washington, DC.

- Pew Research Center. 2015. “Beyond Distrust: How Americans View Their Government.” Washington, DC. www.people-press.org/2015/11/23/1-trust-in-government-1958-2015/.
- Phan, T. 2013. “Should Central Banks Publish Interest Rate Forecasts?—A Survey.” MPRA Paper 44676, University Library of Munich, Munich.
- Poloz, S. 2016. “The Doug Purvis Memorial Lecture—Monetary/Fiscal Policy Mix and Financial Stability: The Medium Term Is Still the Message.” Staff Discussion Paper, Bank of Canada, Ottawa.
- Powell, J. H. 2018. “Financial Stability and Central Bank Transparency.” Remarks at “350 years of Central Banking: The Past, the Present and the Future,” Sveriges Riksbank Anniversary Conference.
- Restoy, F. 2018. “Central Banks and Financial Oversight.” Speech at the Fundación Ramón Areces, Madrid, June 4.
- Roth, F. 2015. “Political Economy of EMU. Rebuilding Systemic Trust in the Euro Area in Times of Crisis.” European Commission Discussion Paper 16, Brussels.
- Rudebusch, G., and J. Williams. 2008. “Revealing the Secrets of the Temple: The Value of Publishing Central Bank Interest Rate Projections.” In *Asset Prices and Monetary Policy*, 247–89. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Saul, John Ralston. 1997. *The Unconscious Civilization*, 1995 CBC Massey Lectures, Free Press, New York.
- Simon, H. A. 1971. “Designing Organizations for an Information-Rich World.” In *Computers, Communications, and the Public Interest*, edited by M. Greenberger, 37–52. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- Stankova, O. 2018. “Financial Stability Communications Should Be Strengthened.” *Central Banking Journal* XXVIII (4): 104–09.
- Stein, J. 2014. “Challenges for Monetary Policy Communications.” Remarks to the Money Marketeers of New York University, New York, May 6.
- Summers, L. H., D. Wessel, and M. Murray. 2018. *Rethinking the Fed’s 2 Percent Inflation Target*. Report from the Hutchins Center on Fiscal and Monetary Policy, Brookings Institution, Washington, DC.
- Svensson, L. 2003. “Monetary Policy and Real Stabilization.” Working Paper 9486, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- . 2014. “Forward Guidance.” NBER Working Paper 20796, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Swanson, E. 2018. “The Federal Reserve Is Not Very Constrained by the Lower Bound on Nominal Interest Rates.” *Brookings Papers on Economic Activity*, September 13–14, Brookings Institution, Washington, DC.

- Szyszko, M. 2017. "Central Bank's Inflation Forecast and Expectations. A Comparative Analysis." *Prague Economic Papers* 26 (3): 286–99.
- Taylor, J. L. 2016. "Independence and the Scope of the Central Bank's Mandate." *Sveriges Riksbank Economic Review* 2016 (3).
- Tucker, P. 2018. *Unelected Power: The Quest for Legitimacy in Central Banking and the Regulatory State*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Vagliasindi, M. 2013. *Implementing Energy Subsidies Reforms. Evidence from Developing Countries*. Washington, DC: World Bank.
- Vayid, I. 2013. "Central Bank Communications before, during and after the Crisis: From Open-Market Operations to Open-Mouth Policy." Working Paper 2013–41, Bank of Canada, Ottawa.
- Weidman, J. 2018. "Central Bank Communications as an Instrument of Monetary Policy." Lecture at the Centre for European Economic Research, Mannheim, May 2.
- Wilkins, C. A. 2017. "Toward the 2021 Inflation-Target Renewal." Closing Remarks of the Workshop on Monetary Policy Framework Issues. Ottawa, Ontario, September 14.
- . 2018a. "Choosing the Best Monetary Policy Framework for Canada." Remarks at McGill University Max Bell School of Public Policy, Montréal, November 20.
- . 2018b. "Financial Stability: Taking Care of Unfinished Business." Speech at Rotman School of Management conference "Are We Ready for the Next Financial Crisis?" Toronto, March 22.
- Williams, J. C. 2015. "Monetary Policy and the Independence Dilemma." Presentation at Chapman University, Orange, California, May 1.
- Woodford, M. 2001. "Monetary Policy in the Information Economy." *Proceedings of the Economic Policy Symposium of the Federal Reserve Bank of Kansas City Symposium*, Jackson Hole.
- . 2005. "Central Bank Communication and Policy Effectiveness." *Proceedings of the Economic Policy Symposium of the Federal Reserve Bank of Kansas City Symposium*, Jackson Hole, 399–474.
- . 2008. "Forward Guidance for Monetary Policy: Is It Still Possible?" VoxEU article, January 17. <https://voxeu.org/article/forward-guidance-monetary-policy-it-still-possible>.
- Yellen, J. 2012. "Revolution and Evolution in Central Bank Communications." Remarks at Haas School of Business, University of California, November 13.

Frontiers of Economic Policy Communications (Russian)
No.19/08

