NEZÁVISLOST VERSUS ODPOVĚDNOST EVROPSKÉ CENTRÁLNÍ BANKY – EXISTUJE ŘEŠENÍ?

Martin KVIZDA, Ekonomicko-správní fakulta Masarykovy univerzity v Brně

1. Úvod

Nezávislost centrální banky na vládě je v současné ekonomické teorii i praxi vnímána jako jeden ze základních principů institucionálního uspořádání moderní tržní ekonomiky a v řadě zemí se tak centrální banky v posledních patnácti letech staly hlavním hybatelem hospodářské politiky. Současně s posilováním formální politické nezávislosti se otevírá otázka odpovědnosti, přičemž v této otázce nepanuje zdaleka takový konsenzus jako v případě nezávislosti. V řadě zemí je proto odpovědnost centrální banky nastavena jen víceméně neformálními institucemi a často dána především osobním kreditem členů bankovních rad. Ve srovnání se „starými" centrálními bankami je v podstatně složitější a citlivější pozici Evropská centrální banka (ECB), nebo• se nemůže opřít o historickou tradici a kredit, kterým disponovala třeba německá Bundesbank.

Evropský systém centrálních bank (ESCB) byl záměrně konstruován tak, aby bylo deklaratorně dosaženo maximální míry politické nezávislosti společné měnové politiky. Bylo při tom využito formálních institucí, jež se pro tento účel osvědčily v některých evropských zemích. Institucionální struktura Hospodářské a měnové unie (EMU) a vůbec Evropské unie (EU) však nekopíruje strukturu politických a ekonomických institucí jednotlivých národních států, proto ani postavení ECB nemůže bezezbytku kopírovat postavení národních centrálních bank v suverénních státech. Nedávná reforma institucionálního postavení Evropského systému centrálních bank v souvislosti s potenciálním rozšířením EMU o nové členy jasně ukázala, že nastavený princip nezávislosti a odpovědnosti ECB není neměnný a rozhodně ani ideální.

Tento příspěvek si klade za cíl analyzovat nezávislost národních centrálních bank zemí EU v kontextu ESCB, analyzovat nezávislost a odpovědnost ECB a navrhnout alternativní institucionální zakotvení jejího postavení reflektující specifickou konstrukci EMU. K tomu je třeba nejdříve vysvětlit obecně význam nezávislosti centrální banky vzhledem k inflaci, k fiskální politice a k její vlastní odpovědnosti. Na základě tohoto rozboru potom poměřím nezávislost centrálních bank evropských zemí a Evropské centrální banky, dále budu alyzovat strukturu Evropského systému centrálních bank, podrobím ji kritice a v závěru navrhnu řešení, které alespoň v hrubých rysech zakotví demokratickou odpovědnost Evropské centrální banky.

2. Nezávislost centrálních bank a inflace

Soudobé diskuze o míře nezávislosti centrálních bank jsou vedeny často v duchu víry v kauzalitu vztahu „vysoká míra nezávislosti = nízká míra inflace", který vyplynul z mnoha empirických studií (viz např. Alesina, Summers, 1990; Bade,

*) Příspěvek vznikl na základě výzkumu, který byl podpořen grantem GAČR č. 402/01/P010.

Parkin, 1987; Cukierman, Webb, 1995; Eijffinger, De Haan, 1996; Grilli, Masciandaro, Tabellini, 1994) založených na korelační analýze mezi (různými metodami podle jednotlivých autorů) naměřenými indexy nezávislosti jednotlivých národních centrálních bank a mírou inflace v příslušných zemích v určitém (dostatečně širokém) časovém intervalu. Přesto však mohu tyto závěry poněkud zpochybnit: (i) analýzy na základě jednotlivých metod měření nezávislosti jsou poznamenány arbitrárností kritérií použitých při sestavování indexu nezávislosti a (ii) samotná podstata vztahu je poznamenána určitou tautologií.

Vymezení pojmu „nezávislost centrální banky" tak není jednoznačné a rovněž empirické potvrzení pravidla „vyšší nezávislost = nižší inflace" nemusí být vnitřně založeno na funkční kauzalitě. Jinými slovy například historický úspěch dezinflační politiky německé Bundesbank může být důsledkem její vysoké míry nezávislosti, ale také důsledkem institucionálního uspořádání celé německé ekonomiky a společnosti s vysokou averzí vůči inflaci vzhledem k historické zkušenosti (srovnej Wood, Mills, Capie, 1993). Jak upozorňuje De Grauwe (2003), nezávislost centrální banky a míra inflace jsou společně determinovány hlubšími společenskými a politickými faktory; v podstatě nic nedokazuje, že status nezávislosti centrální banky sám o sobě vede k nízké míře inflace. Pregnantní analýzu zpochybňující jednoznačnost kauzality „nezávislost – inflace" provedli zejména Wood, Mills a Capie (1993) na vzorku dvanácti centrálních bank v období od počátku 20. století do roku 1988 a stanovili dva důvody, proč tato kauzalita zcela neplatí: (i) existovaly závislé centrální banky udržující dlouhodobě nízkou míru inflace (např. Švédsko) a (ii) existovaly i centrální banky se shodnou mírou nezávislosti dosahující dlouhodobě výrazně odlišné míry inflace (např. Belgie a Itálie). Při velmi hrubém měřítku a akceptaci „výjimek potvrzujících pravidlo", mohu tedy s kauzalitou „nezávislost – inflace" souhlasit. Při podrobnější a komplexnější analýze problému musím však dojít k závěru, že nezávislost je jen jedním z faktorů, který přispívá k celkové neinflační hospodářské politice. Typický příklad takového vývoje dává samotný vznik EMU. Všechny centrální banky členských zemí zvýšily svou nezávislost v době před vstupem do eurozóny (viz tabulky č. 1 a 2) a ve většině zemí také došlo k výraznému poklesu inflace. Přesto se mohu domnívat, že toto snížení inflace bylo způsobeno spíše společenským konsenzem a účelově obezřetnou fiskální politikou vlád plnících konvergenční (maastrichtská) kritéria než samotným zvýšením nezávislosti centrálních bank. Podívejme se nyní podrobněji na souvislost nezávislosti centrálních bank s aplikovanou fiskální politikou.

3. Nezávislost centrální banky a fiskální politika

Výše citované studie poměřující nezávislost centrálních bank vycházejí z předpokladu, že jedním z rozhodujících aspektů vztahu centrální banky a vlády je možnost či nemožnost úvěrování schodku státního rozpočtu, tj. přímé monetizace veřejného dluhu. Mohl bych tedy předpokládat, že vlády, které mají díky závislé centrální bance snazší přístup k (levným) úvěrovým zdrojům, budou vykazovat vyšší deficit veřejných financí a méně disciplinovanou fiskální politiku. Kromě míry inflace je tedy zajímavé si v souvislosti s nezávislostí centrální banky všimnout také rozpočtové disciplíny vlád, nebo• ta může rovněž ukazovat vlastní dopad vztahu centrální banky a vlády na reálnou hospodářskou politiku: zde však kauzalitu nenalézám. Většina (i zde citovaných) studií tento aspekt nezávislosti centrální banky pomíjí a pokud se jím zabývá, dochází k závěru, že míra nezávislosti centrálních bank nekoreluje s rozpočtovou disciplínou vlád a jejich tendencí vytvářet rozpočtové schodky.

Zdá se tedy, že měnová a fiskální disciplína se navzájem nepodmiňují. Protože citovaní autoři současně potvrzují kauzalitu vztahu mezi mírou nezávislosti a mírou inflace, docházejí k zajímavému zjištění: inflace v zemi bude tím nižší, čím vyšší bude nezávislost centrální banky nezávisle na tom, jak velký (a zda vůbec) je rozpočtový deficit (Grilli, Masciandaro, Tabellini, 1994).

Vzhledem k tomu, že kauzalitu „nezávislost – inflace" jsem poněkud zpochybnil, lze odvodit, že rozpočtové disciplíny může být dosaženo vzájemnou koordinací měnové a fiskální politiky spíše než diktátem nezávislé centrální banky. To navozuje závěr, že cílové míry inflace při minimalizaci národohospodářských nákladů nutných k jejímu prosazení by bylo možno dosáhnout při určitém stupni nezávislosti centrální banky (podmínka nutná, nikoli postačující) a současně institucionalizované kooperaci vlády a centrální banky (podmínka nutná).

Závěr podporuje i fakt, že fiskální politika má na inflaci stejný vliv jako na ostatní makroekonomické agregáty. Odpovídá tomu i názor Begga (2002) a Blindera (2000), který si klade otázku, proč vlastně má být měnová politika nezávislá na politice, zatímco např. fiskální politika je na politice čistě závislá? Není snad otázka optimální míry zdanění stejně technicistní a apolitická, jako otázka optimální míry inflace? Tímto se dostávám ke klíčové otázce: kde leží meze nezávislosti centrální banky? Odpověď se pokusím nalézt v analýze její odpovědnosti.

4. Odpovědnost centrální banky

Nezávislost centrální banky je spolu s transparentností a odpovědností podstatným faktorem její kredibility. Zatímco transparentnost je svázána s vlastním výkonem měnové politiky a do značné míry je dána neformálním institucionálním postavením centrální banky v ekonomice spolu s osobními kvalitami jejího managementu, odpovědnost je podobně jako nezávislost dána arbitrárním rozhodnutím zakladatele centrální banky a v podstatě tvoří s nezávislostí centrální banky druhou stranu téže mince.

V kontextu této studie mohu na odpovědnost hledět jako na reziduum nezávislosti centrální banky, tzn. de facto na součást nezávislosti vyplňující zbylý prostor po jejím vymezení. Tímto způsobem je také zpravidla odpovědnost vnímána tvůrci hospodářsko politických norem, jež považují maximální nezávislost centrální banky za nezpochybnitelnou prioritu[1]. Je-li řeč o vztahu mezi měnovou a fiskální politikou, jde o nastavení parametrů nezávislosti a odpovědnosti centrální banky. Podívejme se tedy nejprve ještě jednou na princip její nezávislosti.

Základní pravidlo a smysl nezávislosti centrální banky lze spatřovat, jak již bylo řečeno, v zákonném zákazu financování schodku veřejných rozpočtů emisí peněz. Tento primární atribut nezávislosti centrální banky je v současné době převažující ekonomickou teorií i praktickou hospodářskou politikou v zemích s rozvinutou tržní ekonomikou zcela akceptován a začleněn do formálních institucí upravujících vztah centrální banky a vlády. Toto opatření však neřeší problém nezávislosti centrální banky bezezbytku a je proto doplněno o další atributy, které vládě zabraňují v ovlivňování centrální banky s cílem nepřímo podpořit fiskální expanzi, ovlivnit cenu státních obligací, účelově snížit úrokové sazby apod. Tato další kritéria se týkají zejména způsobu výběru a volby managementu centrální banky, způsobu kontroly jejího hospodaření, zákonného stanovení cíle měnové politiky, principu neovlivnitelnosti strategie měnové politiky vládou atd. Právě tato

1) V této souvislosti De Grauwe (2003) zajímavě komentuje způsob, jakým byly vytvořeny zásady postavení ECB v Maastrichtské smlouvě evropskými centrálními bankéři, kteří právě automaticky preferovali nezávislost banky jako nezpochybnitelný postulát před její odpovědností.

dodatečná (z principu však nikoli nevýznamná) kritéria otevírají zcela zásadní otázku: do jaké míry a komu je centrální banka ze své činnosti odpovědná?

Z empirického srovnání a i z logiky věci mohu vyvodit (nejen pro oblast měnové politiky) obecně platný předpoklad, že vysoká míra nezávislosti je na úkor odpovědnosti a naopak vysoká odpovědnost centrální bance ubírá na nezávislosti (srovnej např. De Grauwe, 2003 a Eijffinger, De Haan, 1996). Výstižně formuloval tento základní princip Aglieta (1994, s. 91): „Centrální banka musí vystupovat nad zájmy stran a lobbistických skupin, které se staví proti charakteru řízení likvidity, a garantovat legitimitu měny. Nezávislost centrální banky se jeví jako měnový princip a ne jako operativní pravidlo, které by měnilo činnost centrální banky na automatického vůdce." Jakým způsobem tedy konstituovat odpovědnost centrální banky?

Zřejmě nejvýznamnějším momentem odpovědnosti centrální banky je způsob (i) stanovení a (ii) kvantifikace cíle měnové politiky. Stanovení cíle jako „cenové stability" může být dáno zákonnou normou[2)] a tedy postaveno mimo diskuzi a politický vliv vlády (z hlediska nezávislosti centrální banky je toto považováno za ideální řešení – viz kritérium č. 15 v tabulce č. 2). Stanovení cíle může být ponecháno bez formálního vymezení s tím, že toto stanovení spadá do pravomoci centrální banky anebo vlády. Z hlediska nezávislosti centrální banky není volba cíle bankou ideální, nebo• se zde otevírá možnost různých politických (i neformálních) tlaků.

Volba cíle vládou popírá celou diskuzi o nezávislosti, nebo• může snadno učinit centrální banku zodpovědnou za plnění fiskálních cílů; vláda by se tak elegantně mohla zbavit své vlastní politické zodpovědnosti (navíc je takový systém poplatný keynesovským formám intervencionistické hospodářské politiky). Něco jiného je však kvantifikace cíle měnové politiky. Podle principu nezávislosti bývá považováno za optimální, pokud cíl měnové politiky kvantifikuje sama centrální banka bez jakéhokoli omezení nebo ovlivnění ze strany vlády.

Z hlediska odpovědnosti centrální banky musím problém nahlížet právě opačně: kvantifikace cíle bankou tuto staví mimo společenskou kontrolu, zatímco kvantifikace cíle vládou odpovídá principům zastupitelské demokracie. Jako klíčové se v této souvislosti jeví oddělení nezávislosti cílové a nezávislosti instrumentální. Zatímco cílová nezávislost příliš vyvazuje centrální banku z odpovědnosti za měnovou politiku[3)], instrumentální nezávislost umožňuje nastavit optimální míru nezávislosti centrální banky při dostatečné míře její odpovědnosti za výkon měnové politiky a přenesení finální odpovědnosti na demokraticky volené zastupitele (srovnej De Grauwe, 2003). Blinder (2000) se dokonce domnívá, že nejvyšší management centrální banky má být volen na politickém základě, tzn. má být jmenován vládou a jí se zodpovídat za svou činnost – přeneseně se tak zodpovídat voličům spolu s vládou za hospodářskou politiku jako celek. Na základě předchozích teoretických závěrů se nyní podívejme na situaci v eurozóně. Začněme analýzou nezávislosti evropských centrálních bank a samotné ECB.

---

2) Takto je např. v Česku stanoven cíl měnové politiky– zákonem o České národní bance a dokonce Ústavou ČR.

3) Co brání nezávislé centrální bance kvantifikovat takový cíl, který je pro ni za daných okolností nejlépe splnitelný? Jakékoli jeho zdůvodnění makroekonomickou analýzou může být sice zpochybnitelné, nikoli však revokující vlastní nastavení cíle. Nebo naopak, co omezuje osobní ambice centrálních bankéřů v dosažení co nejnižší inflace za každou cenu, aby tak osvědčili své kvality pro práci v dalších funkcích?

5. Nezávislost centrálních bank evropských zemí a ECB

Pro analýzu a poměření míry nezávislosti bylo navrženo a publikováno několik rozdílných postupů, založených na větší, či menší exaktnosti a arbitrárnosti.[4] Zřejmě první takovou ucelenou studii provedli Bade a Parkin (1978), v níž definovali dva základní typy nezávislosti nazvané jako (i) „financial type" zahrnující způsob volby managementu, jeho odměňování a kontrolu rozpočtu banky, a (ii) „policy type" zahrnující ovlivňování strategie měnové politiky ze strany vlády.[5]

Ze studie vyplynulo, že právě přímé ovlivňování měnové politiky vládou je pro vývoj inflace rozhodující (viz Bade, Parkin, 1978)[6]. K nejznámějším analýzám patří Alesinova stupnice (Alesina, Summers, 1990), založená na posouzení, zda má centrální banka plnou moc nad monetární politikou, zda a jak se vláda podílí na rozhodování bankovní rady a jak jsou její členové voleni. Eijffingerova a Schalingova metoda (viz Eijffinger, de Haan, 1996) vychází z měření odpovědnosti za realizaci měnové politiky, dále zohledňuje možnost vlády ovlivnit rozhodování bankovní rady a vliv na volbu jejích členů. Cukiermanův přístup (viz Cukierman, Webb, 1995) vychází z obdobných kritérií, navíc zavádí posouzení volby a stanovení cíle měnové politiky. Metoda Grilliho, Masciandara a Tabelliniho (Grilli, Masciandaro, Tabellini, 1991 a Persson, Tabellini, 1995) většinu prvků výše zmíněných metod obsahuje a navíc je založena na systémovém rozlišení politické a hospodářské nezávislosti podle systematických kritérií.

Právě rozlišení nezávislosti politické a hospodářské a jejich posuzování na principu de iure umožňuje definovat nezávislost centrální banky souborem formálních institucí a provést komparativní analýzu. Touto analýzou jsem chtěl zjistit, jaká je formální míra nezávislosti ECB a také všech jednotlivých centrálních bank členských zemí EU v době založení EMU, a dále jak se změnila nezávislost evropských centrálních bank v souvislosti s vytvořením EMU a jak se dosud liší míry nezávislosti národních evropských centrálních bank. Pro analýzu jsem vycházel z formálních pravidel zakotvujících postavení jednotlivých centrálních bank a také z dříve publikované studie autorů Šedové a Kvizdy (2001); viz popis metody a výsledné tabulky (č. 1 a 2).

Pro posouzení hospodářské nezávislosti centrální banky jsem vycházel ze sedmi kritérií (viz Grilli, Masciandaro, Tabellini, 1991 a Persson, Tabellini, 1995), která jsou definována jako odpovědi na otázku, zda:

1) možnost poskytnout vládě přímý úvěr (pokud vůbec existuje) není automatická,
2) přímé úvěrování (pokud existuje) se uskutečňuje za tržní úrokovou míru,
3) přímý úvěr (pokud existuje) je časově omezen (kratší než jeden rok),
4) přímý úvěr (pokud existuje) je kvantitativně omezen (malým procentem státního rozpočtu),
5) centrální banka se nepodílí na primárním trhu veřejného dluhu,
6) diskontní sazba (resp. základní sazba, např. repo) je stanovována centrální bankou,
7) bankovní dozor není svěřen centrální bance (++) nebo se centrální banka o kompetence dělí s jiným subjektem (+).

---

4) Měření nezávislosti pomocí jednotlivých metod nedává zcela shodné výsledky, nebo• kromě určitých odlišností dávají autoři jednotlivým kritériím rozdílnou váhu; přesto však spolu naměřené hodnoty indexu nezávislosti korelují (viz citované zdroje).

5) Vládu v kontextu tohoto článku chápu obecně jako volený politický orgán národní nebo nadnárodní exekutivy, který je nositelem hospodářské (fiskální) politiky.

6) Pro tuto analýzu je nutné vzít v úvahu, že zvolené relevantní období se krylo s vrcholným obdobím keynesovské intervencionistické hospodářské politiky, kdy byla měnová politika účelově využívána k podpoře zaměstnanosti a stabilizaci hospodářského růstu a nikoli primárně ke stabilizaci inflace.

Za každou kladnou odpověď je započítán jeden bod a v tabulce je znázorněn symbol „+“. Kritéria 1 - 5 popisují vztah centrální banky k financování deficitu státního rozpočtu, kritéria 6 a 7 se vztahují k výkonu měnové politiky. Tato kritéria tvoří sloupce 1 - 7 tabulky č. 1, ve sloupci 8 je jako součet bodů index hospodářské nezávislosti. Čím je tento index vyšší, tím je centrální banka na vládě nezávislejší.

Pro vymezení politické nezávislosti vycházím z osmi kritérií (viz Grilli, Masciandaro, Tabellini, 1991 a Persson, Tabellini, 1995), která jsou definována jako odpovědi na otázku, zda:

9) guvernér centrální banky není jmenován vládou,
10) guvernér je jmenován na 5 a více let,
11) bankovní rada není jmenována vládou,
12) bankovní rada je jmenována na 5 a více let,
13) zástupce vlády v bankovní radě nezasedá nebo jen s poradním hlasem,
14) vláda neschvaluje strategii monetární politiky,
15) požadavek na udržení cenové stability je upraven zákonem,
16) existuje zákonné opatření pro řešení konfliktu mezi vládou a centrální bankou preferující banku.

Kritéria 9 - 12 popisují způsob jmenování managementu centrální banky, kritéria 13 a 14 vztah centrální banky k vládě a kritéria 15 a 16 legislativně zakotvené pravomoci. Tato kritéria tvoří sloupce 9 – 16 tabulky č. 2, ve sloupci 17 je jako součet bodů uveden index politické nezávislosti. Čím je tento index vyšší, tím je banka nezávislejší. V tabulkách č. 1 a 2 jsou uvedeny zjištěné indexy nezávislosti pro centrální banky vybraných zemí v roce 1993 a 1999[7] – lze tak pozorovat také změnu v míře nezávislosti vyvolanou přijetím nové legislativní úpravy související s iniciací Hospodářské a měnové unie (EMU) a zapojením centrálních bank zemí EU do Evropského systému centrálních bank.

Tabulka 1
Index hospodářské nezávislosti centrální banky

Země [8]	rok	1	2	3	4	5	6	7	8
ECB	1999	+	+	+	+	+	+	++	8
Belgie	1993		+		+	+	+	++	6
	1999	+	+	+	+	+	+	++	8
Irsko	1993		+	+	+		+		4
	1999	+	+	+	+	+	+		6
Nizozemsko	1993			+	+	+	+		4
	1999	+	+	+	+	+	+		6
Německo	1993	+	+	+	+	+	+	+	7
	1999	+	+	+	+	+	+	+	7
Portugalsko	1993				+		+		2
	1999	+	+	+	+	+	+		6
Španělsko	1993			+	+			+	3
	1999	+	+	+	+	+	+	+	7
Velká Británie	1993	+	+	+	+		+		5
	1999	+	+	+	+	+	+	+	7
Finsko	1993					+	+	++	4
	1999	+	+	+	+	+	+	++	8
Švédsko	1993			+	+	+	+	++	6
	1999	+	+	+	+	+	+	++	8
Rakousko	1993			+	+	+	+	+	5
	1999	+	+	+	+	+	+	+	7

7) Po roce 1993 byla ve většině členských zemí EU zahájena reforma institucionálního postavení centrálních bank v souladu s přípravou na vstup do EMU; pro země účastnící se EMU musely být tyto reformy ukončeny k 1. 1. 1999.

8) Pro srovnání jsou do tabulky zahrnuty všechny země, které v roce 1993, byly členy EU, nebo se jejich členství předpokládalo, a tvořily tak očekávané jádro EMU.

Itálie	1993				+				1
	1999	+	+	+	+	+	+		6
Lucembursko[9)]	1993		+		+	+	+		4
	1999	+	+	+	+	+	+		6
Řecko	1993				+		+		2
	1999	+	+	+	+	+	+		6
Dánsko	1993		+			+	+	++	5
	1999	+	+	+	+	+	+	++	8
Francie	1993				+	+	+	++	5
	1999	+	+	+	+	+	+	++	8
průměrná hodnota indexu [10)]	1993								4,20
	1999 bez ECB								6,93
	1999 včetně ECB								7,00

Pramen: Šedová, Kvizda, 2001; www.ecb.int.

Tabulka 2
Index politické nezávislosti centrální banky

Země	rok	9	10	11	12	13	14	15	16	17
ECB	1999		+		+	+	+	+	+	6
Belgie	1993				+					1
	1999	+	+	+	+	+	+	+		7
Irsko	1993		+				+	+		3
	1999		+			+	+	+		4
Nizozemsko	1993		+		+	+	+	+	+	6
	1999	+	+	+	+	+	+	+	+	8
Německo	1993		+		+	+	+	+	+	6
	1999		+		+	+	+	+	+	6
Portugalsko	1993					+				1
	1999					+	+	+		3
Španělsko	1993				+	+				2
	1999		+		+	+	+	+	+	6
Velká Británie	1993					+				1
	1999	+		+		+		+		4
Finsko	1993	+		+				+	+	4
	1999	+	+	+	+	+	+	+	+	8
Švédsko	1993	+	+	+		+		+		5
	1999	+	+	+	+	+	+	+		7
Rakousko	1993						+	+	+	3
	1999	+	+	+	+	+	+	+	+	8
Itálie	1993		+			+				2
	1999	+	+	+	+	+	+	+	+	8
Lucembursko	1993									0
	1999	+	+		+	+	+	+	+	7
Řecko	1993			+					+	2
	1999	+	+				+	+	+	5
Francie	1993		+		+					2
	1999		+	+	+	+	+	+	+	7

9) Podle článku 1 Dodatkového protokolu o statutu ESCB a ECB byl za centrální banku Lucemburska považován vládní Institut Monétaire Luxembourgeois, který byl roku 1998 transformován zvláštním zákonem na centrální banku Banque Centrále du Luxemburg. Institucionální postavení měnové politiky Lucemburska bylo rovněž specifické existencí měnové unie s Belgií.

10) Prostý průměr hodnot zahrnuje centrální banky zemí EU.

Dánsko	1993		+				+	+		3
	1999	+	+	+		+	+	+	+	7
průměrná hodnota indexu	1993									2,73
	1999 bez ECB									6,33
	1999 včetně ECB									6,31

Pramen: Šedová, Kvizda, 2001, www.ecb.int..

Z porovnání míry nezávislosti národních centrálních bank na národních vládách v tabulkách č. 1 a 2, vyplývá několik zajímavých poznatků a především dva závěry:

– míry politické a hospodářské nezávislosti spolu u jednotlivých bank nekorelují. Pro rok 1993 zde najdeme banky s vysokou mírou hospodářské i politické nezávislosti (např. Německo: index hospodářské nezávislosti 7 a politické 6), banky s nízkou mírou hospodářské i politické nezávislosti (např. Portugalsko: index 2 a 1), ale také banky s vysokou mírou nezávislosti hospodářské a nízkou mírou nezávislosti politické (např. Belgie: index 6 a 1), nebo naopak s relativně nízkou mírou hospodářské a s relativně vysokou mírou politické nezávislosti (např. Nizozemsko: index 4 a 6). K obdobnému zjištění dospěli ve své studii i Grilli, Masciandaro a Tabellini (1994),

– příprava na vstup do EMU a přijetí společné měnové politiky znamenalo sjednocení institucionálních charakteristik praktického výkonu měnové politiky – to se promítlo do sjednocení míry hospodářské nezávislosti centrálních bank[11)], kde po roce 1999 zůstává jediným rozdílem rozdělení odpovědnosti jednotlivých národních centrálních bank za národní bankovní sektor (tzn. bankovní regulace a dozor), respektive přenesení nebo sdílení této odpovědnosti. Z hlediska politické nezávislosti však tento posun není zdaleka tak markantní. Přestože v žádné členské zemi nedošlo k poklesu míry politické nezávislosti v souladu s přípravou na EMU, jsou tyto míry v jednotlivých zemích různé, v některých zemích byla politická nezávislost výrazně posílena (např. Belgie: změna indexu z 1 na 7), v jiných se příliš nezvýšila (např. Portugalsko a Irsko: změna indexu z 1 na 3, resp. ze 3 na 4).

Jak ukážu dále, tato různorodost míry politické nezávislosti jednotlivých centrálních bank má v rámci ESCB značný význam. K jeho pochopení musím podrobněji rozkrýt institucionální strukturu eurozóny. Ještě než toto provedu, shrnu krátce dosavadní poznatky. Odpovědnost centrální banky je dána především způsobem volby a kvantifikace cíle měnové politiky a dále způsobem informování o prováděné měnové politice a jejího vysvětlování voličům nebo voleným zástupcům. V souvislosti s analýzou nezávislosti centrální banky je zřejmé, že takto chápaná odpovědnost se bude dostávat do konfliktu zejména s politickými faktory nezávislosti. Dříve vyslovenou hypotézu, že odpovědnost vyplňuje prostor po vymezení nezávislosti, mohu nyní upravit tak, že odpovědnost je reziduem politické nezávislosti centrální

11) Evropská právní úprava v oblasti měny a centrálního bankovnictví má přímou platnost. Obecně pak platí, že evropské právní normy nemusí být do národního zákonodárství promítány zvláštními předpisy. Na druhé straně však má každá členská země povinnost odstranit všechna právní ustanovení v národním zákonodárství, která jsou v rozporu s evropským právem. Evropská právní úprava v oblasti měny a centrálního bankovnictví vychází z novely Smlouvy o založení Evropských společenství, tzv. Maastrichtské smlouvy. Její součástí je i Protokol o Statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky. Dalším zdrojem jsou nařízení Rady EU k provedení ustanovení Maastrichtské smlouvy. V dosavadní praxi všech zemí EU jsou i přesto ve vnitrostátních právních normách klíčová ustanovení evropských norem zopakována. Máme na mysli zejména takové instituty jako je hlavní cíl centrální banky, princip nezávislosti centrální banky, příslušnost k Evropskému systému centrálních bank a zákaz financování veřejného sektoru.

banky. Význam mého zjištění velmi rozdílných měr právě politické nezávislosti centrálních bank členských zemí eurozóny tím nabývá na síle.

6. Struktura institucí eurozóny

Institucionální struktura Hospodářské a měnové unie (EMU) je dána Evropským systémem centrálních bank (ESCB). EMU formálně zachovává existenci národních centrálních bank sdružených do ESCB, v jehož čele stojí ECB. Národní centrální banky jsou akcionáři ECB, mají deklaratorně vymezené rozhodovací kompetence a odpovědnost za formulaci společné měnové politiky. Vrcholným orgánem společné měnové politiky je Řídící rada ECB[12)], skládající se z Výkonného výboru[13)] a guvernérů národních centrálních bank, přičemž Výkonný výbor je složen z prezidenta, viceprezidenta a čtyř dalších členů (Čl. 10 Protokolu Statutu ESCB a ECB).[14)] Řídící rada ECB stanoví hlavní směry a vydává rozhodnutí nezbytná k zajištění hlavních úkolů ESCB, formuluje společnou měnovou politiku včetně určení střednědobých cílů, klíčových úrokových sazeb a tvorby devizových rezerv (Čl. 12 Protokolu Statutu ESCB a ECB). Řídící rada tedy vytváří společnou měnovou politiku a Výkonný výbor ji fakticky provádí. Postavení guvernérů národních bank v Řídící radě je tedy z hlediska formulace měnové politiky poměrně významné, nebo• v této oblasti se dosud hlasuje rovnými hlasy.[15)] Guvernéři národních centrálních bank jsou dosazováni do úřadu na základě národní legislativní úpravy; členové Výkonného výboru včetně prezidenta jsou jmenováni na jedno osmileté období společnou dohodou vlád členských zemí na úrovni hlav států nebo předsedů vlád na doporučení Rady EU po konzultaci s Evropským parlamentem a Řídící radou ECB. Tento komplikovaný systém sice zaručuje osobní nezávislost členů Výkonného výboru (viz např. Eijffinger, De Haan, 2000), na druhé straně však zadává možnost politického a lobbistického ovlivnění volby členů Výkonného výboru i samotného prezidenta (jak se i stalo při výběru historicky prvního prezidenta ECB).

Současně se v té souvislosti otevírají otázky stran principu jmenování guvernérů národních centrálních bank. Národní centrální banky jsou ze Statutu ESCB a ECB (Čl. 14) v oblasti politické nezávislosti vázány pouze povinností, aby funkční období guvernéra bylo nejméně pět let, a obecnou podmínkou zákazu chovat se podle doporučení evropské exekutivy nebo národních vlád.

Z tabulek č. 1 a 2 vyplývá, že míra nezávislosti ECB je poměrně vysoká: index 8 (8 je maximum) hospodářské nezávislosti a 6 (8 je maximum) nezávislosti politické. Tradičně bývá ECB považována ze velmi nezávislou centrální banku, odvozující své postavení z německé Bundesbank; např. De Grauwe (2003) považuje ECB za ještě více nezávislou, než byla Bundesbank a Barrell a Weale ji považují za vůbec nejvíce nezávislou centrální banku zejména pokud jde o možnost stanovování a implementace cíle měnové politiky (Barrell, Weale, 2002). Přesto však může být politická nezávislost ECB zpochybněna, zejména pokud její nezávislost budeme hodnotit nikoli de iure, ale de facto.

---

12) Governing Council of ECB.

13) Executive Board of ECB.

14) Na základě Přechodných ustanovení Protokolu Statutu ESCB a ECB je podle Čl. 43 zřízena také Generální rada ECB, jejíž existence je zapříčiněna pouze neúčastí některých zemí EU v třetí fázi EMU, tzn. přijetí společné měny.

15) Hlasy vážené upsaným kapitálem ECB se uplatňují pouze při hlasování o vlastním hospodaření ECB, nikoli v měnově politických otázkách. Poněkud kontroverzní novela upravující systém hlasování členů Řídící rady po rozšíření eurozóny o nové členy není předmětem tohoto textu.

Takové hodnocení je sice velmi obtížné a do značné míry arbitrární, nebo• neexistuje dosud dostatečně dlouhá zkušenost z fungování ECB, nicméně již samotný průběh volby historicky prvního prezidenta (Duisenberga) a jeho nástupce (Tricheta) zakládá značnou pochybnost o politické nezávislosti managementu banky. Problém postavení Evropské centrální banky je tedy dán (i) nevyváženostmi její odpovědnosti a nezávislosti a (ii) nevyváženostmi charakteristik její nezávislosti v pojetí de facto: jinými slovy ECB dosahuje mimořádně vysokého stupně hospodářské nezávislosti, ale omezeného (diskutabilního) stupně nezávislosti politické, ovšem se zcela nevymezenou odpovědností.

Měřením a vzájemným porovnáním odpovědnosti Evropské centrální banky se zabývali ve své studii De Haan, Amtenbrink a Eijffinger (1999) a dospěli k závěru, že z pěti srovnávaných centrálních bank je ECB nejméně odpovědná: z maximálně možných 13 bodů získala Bank of Canada 7, Bank of Japan 6, Bank of England 11, US Federal Reserve System 6 a ECB pouze 5 bodů (viz též Eijffinger, De Haan, 2000). Na nepoměr mezi vysokou ekonomickou silou Evropské centrální banky ve srovnání s její odpovědností upozorňuje také např. Begg, doslova: „…the ECB is too powerful and unaccountable,…" (2002, s. 14).

Snaha po eliminaci jakýchkoli „národních" politických vlivů na činnost Řídící rady vedla k rozhodnutí nezveřejňovat průběh hlasování jejích jednotlivých členů ani záznamy z jejího jednání. Toto opatření zlikvidovalo jakékoli formální vazby v rámci odpovědnosti směrem k voličům a politické reprezentaci. Přitom právě typickým nástrojem, kterým centrální banky vyvažují politickou nezávislost s odpovědností je zveřejňování podrobných zpráv z jednání bankovní rady a detailní veřejné vysvětlování a obhajování svých rozhodnutí. Toto „přemostění" politické exekutivy ve vztahu k veřejnosti (Schneider, 1999) u ECB zcela chybí. Zde se nabízí principiální otázka: nejsou v případě EMU v roli zástupců této veřejnosti vlády jednotlivých členských zemí? A nemohla by tudy případně vést cesta ke koordinaci měnové politiky eurozóny s fiskální politikou jednotlivých zemí?

Při analýze postavení Evropské centrální banky a členských bank ESCB musíme vzít v potaz zvláštnost institucionálního rámce hospodářsko politických rozhodování v rámci EMU. EMU je třeba vnímat pod plným názvem, tj. jako skutečně unii hospodářskou a měnovou, přičemž institucionální konstrukce unie hospodářské a unie měnové je v evropském právu odlišná. Zatímco hospodářská unie je postavena na decentralizované struktuře EU jako společenství států, měnová unie je konstruována naopak na centralizaci měnových pravomocí do výlučné působnosti jednoho společného subjektu. Zatímco fiskální politika je tak primárně věcí národních vlád s větší či menší harmonizací a s omezeními plynoucími z Paktu stability a růstu, měnová politika je z národních kompetencí zcela vyňata.

Standardní vnímání nezávislosti centrální banky jako institucionalizovaného vztahu mezi národní centrální bankou a národní vládou tak musí být posunuto do poněkud odlišné, evropské perspektivy. Můžeme souhlasit s Tomáškem (2000, s. 59), že „členské státy, které vstoupily do třetí etapy Hospodářské a měnové unie ztrácejí tradiční dichotomii státu a centrální banky, nebo• rozpočtová funkce státu tu není více postavena do protikladu k měnové úloze vlastní centrální banky, nýbrž je konfrontována s měnovou funkcí Evropské centrální banky".

Na strukturu EMU ovšem nemůžeme přenést jednoduchou analogii „národní centrální banka versus národní vláda = ECB versus Komise". Národní centrální banky zůstávají stále ve hře a ECB se současně dostává přes strukturu orgánů EU (zejména Radu) do vztahu s národními vládami. Tento vztah je však netransparentní a nemůže ani suplovat mechanismus odpovědnosti ECB, ani přispět k účinné koordinaci měnové a fiskální politiky v rámci eurozóny. Tato koordinace je však stále platným cílem hospodářské politiky EU (European Commission 2002) a

struktura ESCB by měla dosažení tohoto cíle když ne naplňovat, alespoň neblokovat.

7. Odpovědnost ECB a legitimita její politiky

Právě v souvislosti s diskuzí o koordinaci měnové a fiskální politiky v eurozóně vyvstává problém nevymezené odpovědnosti ECB velmi zřetelně. Barrell a Weale ve své studii (2002) zmiňují problém současné nekoordinované měnové a fiskální politiky jako jeden ze závažných problémů eurozóny a docházejí k závěru, že by v případě koordinace těchto politik eurozóna dosahovala lepších makroekonomických charakteristik. Boyer upozorňuje na to, že problém koordinace měnové a fiskální politiky je fakticky ponechán na neinstitucionalizované komunikaci mezi ECB, ECOFINem a národními vládami. Konflikt potom vznikne v každé situaci, kdy v souvislosti s Paktem stability a růstu dosáhne rozpočtový schodek daných mezí; ECB bude žádat snížení schodku, zatímco národní vláda snížení úrokových sazeb tak, aby bylo podpořeno oživení ekonomiky, a zejména aby se snížily nominální náklady spojené s financováním deficitu (viz Boyer, 2002).

Nejde o to, že by snad měla ECB takto motivovanému požadavku národních vlád ustoupit, ale o to, aby byl nastavený inflační cíl neoddiskutovatelný a podpořený autoritou demokraticky volených národních zástupců členských zemí eurozóny. Legitimita inflačního cíle má zajisté jinou váhu v situaci, kdy je tento cíl stanoven managementem banky bez jakékoli institucionální vazby k národním ekonomikám a jinak v situaci, kdy o tomto cíli rozhodli přímí zástupci jednotlivých zemí. Pakt stability a růstu spolu s dalšími fiskálními pravidly podporuje stejné cíle jako nezávislost ECB; vzájemná koordinace měnové a fiskální politiky by tedy mohla vyřešit problém postavení ECB v evropské hospodářské politice při institucionálním zajištění neinflačního vývoje. Změna v pojetí (nikoli nezbytně míře) její nezávislosti by pak vyřešila i problém její odpovědnosti.

Odpovědnost Evropské centrální banky se jeví podle výše diskutovaných principů jako poměrně slabá a nezřetelně vymezená zejména ze dvou důvodů: (i) v rámci EU (EMU) chybí adekvátní formální instituce, jíž by se vůbec ECB mohla v jakkoli vymezeném rámci zodpovídat, a především (ii) stanovení cíle měnové politiky ECB v jejím statutu vyplývajícím ze Smlouvy o založení ES (čl. 105)[16], je natolik vágní, že dává ECB možnost vyložit si tento cíl účelově (tzn. opřít se o formální povinnost udržovat výhradně stabilní cenovou hladinu anebo naopak zaštítit se povinností podporovat také hospodářský růst a zaměstnanost eurozóny) a tím se de facto zbavit jakékoli zodpovědnosti. Toto může způsobit (a také působí) konfliktní reakce národních exekutiv na stanovení cíle (výhradně cenová stabilita) a jeho kvantifikace (velmi nízká míra inflace) Evropskou centrální bankou bez přihlédnutí k hospodářskému cyklu eurozóny (De Grauwe, 2003) a zejména bez přihlédnutí k jeho vyznění v jednotlivých zemích[17].

Zamezení vzniku takových konfliktů je samo o sobě právě jedním z důvodů, proč je požadováno nezávislé postavení centrálních bank, ovšem v případě ECB

16) Tyto konflikty nemusí mít jen povahu rozepří mezi národní vládou a ECB, ale také mezi jednotlivými národními vládami eurozóny. Hloubka rozepře by v evropském historickém kontextu mohla přerůst od ekonomické diskuze, přes diplomatickou roztržku až k otevřenému konfliktu mezi zeměmi – o takovém možném vývoji pojednává např. Feldstein (1997).

17) Smlouva o založení Evropského společenství ve znění a číslování z Amsterdamského summitu 1997, čl. 105: "Prvořadým cílem ESCB je udržovat cenovou stabilitu. Aniž by byl dotčen cíl cenové stability, podporuje ESCB obecné hospodářské politiky ve Společenství se záměrem přispět k dosažení cílů Společenství tak, jak jsou vymezeny v článku 2. ESCB jedná ve shodě se zásadou otevřeného tržního hospodářství s volnou soutěží, čímž je podporována účinná alokace zdrojů." (viz Tomášek, 2000, s. 73)

může být takto koncipovaná nezávislost kontraproduktivní. Předem je v podstatě vyloučena by• potenciální možnost koordinace společné měnové politiky s národními politikami fiskálními, zejména však chybí formální vymezení odpovědnosti ECB národním vládám, které jsou přes národní centrální banky de facto jejími zakladateli a akcionáři.

8. Kritika současné struktury ESCB

Neudržitelnost současného systému řízení společné měnové politiky EU nebyla řešena jen na úrovni akademických diskuzí, ale přerostla do konkrétních opatření měnících institucionální uspořádání managementu ESCB. Změny, které vyvrcholily v roce 2003 novelizací článku 10 Statutu ESCB[18)], se však ubíraly jiným směrem, než sleduje idea tohoto článku. Podrobnou analýzu procesu, jenž předcházel novelizaci i zhodnocení výsledku včetně určitých alternativních řešení v rámci stávající legislativní úpravy, provedl např. Procházka (2004). V tomto textu se tímto procesem nebudeme blíže zabývat.

Novelizovaný systém ve většině případů parametry nezávislosti a odpovědnosti ještě zhoršuje a stále je založen na imaginárním předpokladu „národní nezávislosti" členů Výkonného výboru nominovaných evropskou exekutivou. Přitom právě formální i neformální dohody na úrovni Rady EU, ECOFINu, COREPERu apod. zavdávají zcela markantní politickou závislost vybrané elity centrálních bankéřů na politických velmocích EU, zejména Francii a Německu.

Pro návrh alternativního řešení postavení ECB vycházím z předchozí analýzy její nezávislosti a z předpokladu, že existuje trade-off mezi její politickou nezávislostí a odpovědností. Takto mohu vymezit pět zásadních sporných bodů soudobého institucionálního postavení ECB:

1. Vysoká míra politické nezávislosti ECB je de facto snížena způsobem jmenování členů Výkonného výboru včetně prezidenta. Stávající systém přímo zakládá nutnost kuloárních politických jednání a diskuzí mimo formální vyjednávací mechanismy EU a naprosto vylučuje, aby byl Výkonný výbor a zejména prezident jmenován bez politické podpory klíčových zemí eurozóny. Není náhodou, že již první volba prezidenta byla provázena sporem mezi Francií a Německem a že skončila politickou dohodou o rozdělení osmiletého mandátu prezidenta. To je flagrantní porušení hned dvou faktorů politické nezávislosti: prezident nebyl (de facto) jmenován na dobu 5 a více let a byl jmenován (de facto) na základě politické dohody národních vlád[19)], jakkoli je formální jmenovací procedura složitější. Posuzováno nikoli de iure, ale de facto, ztrácí zde ECB dva body politické nezávislosti. A co je horší, tato politická závislost je absolutně netransparentní a tedy vylučuje, aby mohl fungovat určitý trade-off s odpovědností.

2. Politická nezávislost ECB je dále snížena i de iure na první pohled nezřetelným, přesto však podstatným faktem, že členové Řídící rady kromě Výkonného výboru (tzn. guvernéři národních centrálních bank) jsou jmenováni na základě národních právních úprav – a jak vyplynulo i z tabulky č. 2, existují zde podstatné roz-

---

18) Novelizace byla formálně umožněna přijetím tzv. enabling clause, která v rámci Smlouvy z Nice zakotvila možnost specifikovat článek 10, jenž dosud jen v odstavci 2 vymezoval složení Řídící rady a Výkonného výboru. Novelizovaný článek 10 v odstavci 2 nyní stanovuje poměrně komplikovaný systém rotace hlasovacích práv a jejich vah mezi členy Řídící rady. Tento systém rotace vstoupí v platnost (podle stávající úpravy) v okamžiku, kdy počet členů EMU dosáhne 15.

19) Pokud vezmu do úvahy vývoj veřejných financí právě ve Francii a Německu v posledních letech, jenž vedl k porušení pravidel Paktu stability a růstu, a zejména fakt, že se opět tyto dvě země na základě politické dohody vyvázaly z povinnosti plnit stanovené sankce, dostává politická „nezávislost" ECB další zajímavý rozměr.

díly. V Řídící radě tak zasedají osoby bez politického vztahu k vládám i osoby vyloženě jmenované národní vládou. Tato asymetrie nepřispívá k transparentnosti měnově politických rozhodnutí ECB a co je důležitější, nevymezuje jednoznačně status politické závislosti nebo nezávislosti ECB a tím méně pak vymezení její odpovědnosti.

3. Odpovědnost ECB není nijak formálně upravena a vzhledem k výše popsané netransparentní a asymetrické volbě členů vedení ani nemůže být de facto směřována k národním politickým reprezentacím nebo voličům. Na evropské úrovni neexistuje adekvátní instituce, jíž by se ECB mohla zodpovídat. Evropský parlament je stále jen více méně diskuzním shromážděním než relevantní politickou reprezentací a především nemá žádný účinný vztah k politické exekutivě a k výkonu fiskální politiky.

4. Extrémně vysoká pravomoc ECB bez jakékoli odpovědnosti vyniká zejména v oblasti stanovení a kvantifikace cíle společné měnové politiky. ECB má možnost o cíli libovolně rozhodnout, sama jej kvantifikovat, hodnotit toto nastavení i jeho splnění prakticky bez přihlédnutí k hospodářskému vývoji eurozóny nebo jejích jednotlivých částí. Za svoji činnost nikomu neskládá účet.

5. Tím, že ECB neskládá ze své činnosti účty politické reprezentaci a že současně sama stanovuje inflační cíl, vyvazuje z jakékoli zodpovědnosti za inflační vývoj vlády jednotlivých členských zemí. Tyto jsou v rámci EMU ve fiskální oblasti vázány Paktem stability a růstu, ale po nedávné zkušenosti z fiskálního vývoje Francie a Německa a reakce exekutivy EU na tento vývoj, nemůže už nikdo brát Pakt jako vážnou, tím méně limitující překážku fiskální expanze.

Z výše uvedených bodů vyplývá, že koordinace měnové a fiskální politiky v rámci EMU je v současném institucionálním uspořádání pouze fikcí. ECB svým postavením a činností přímo nutí národní vlády členských zemí k oportunistické fiskální politice sledující čistě národní zájmy. Bylo by iluzorní, hledat takovou podobu ESCB, která by eliminovala politiku národních zájmů jak měnovou, tak fiskální. Je však možné nastavit systém tak, aby byl transparentní, aby jasně definoval odpovědnost a pravomoci v rámci měnové i fiskální politiky, a který by učinil společnou měnovou politiku (i) odpovědnou vůči národním politickým reprezentacím, (ii) transparentní nejen ve vlastním výkonu, ale i v personálním obsazení, a (iii) alespoň ve formě diskuze koordinovanou s národními fiskálními politikami.

9. Jak nastavit nezávislost a odpovědnost ECB?

Ponechme stranou pochyby o smysluplnosti měnové unie a optimální měnové oblasti. Zde vycházíme z faktu, že EMU existuje ve své stávající podobě, že je zřízen ESCB v čele s ECB, a že společná měnová politika nemá ekvivalent v politice fiskální. V tomto příspěvku nechci vyřešit problém měnové unie jako takové, chci vyřešit optimální institucionální rámec pro stávající měnovou unii. Vycházím přitom z faktu, že EU není federální stát, že EMU není nástrojem k prosazení politické federace, a že stále platným základním principem EU je vůle suverénních států sdílet do jisté míry společnou hospodářskou politiku. Má-li společná měnová politika kromě nákladů také určité benefity pro členské země, musí být jednoznačně stanoveno jakým způsobem a do jaké míry se členské země EMU podílejí na řízení této politiky a jak a komu je ECB za dosažené výsledky zodpovědná.

Odmysleme politické hry na národní zájmy a vůli či nevůli současných národních vlád pokračovat v politické integraci Evropy a vyjděme pouze z předpokladů daných předchozí analýzou: EMU není ideální měnovou oblastí (viz např. Wyplosz, 1997) a není ani politicky unifikovanou oblastí, nehledejme proto řešení v ko-

pírování systémů, které vycházejí z odlišných hospodářsko politických reálií. Jak by tedy bylo možné nastavit formální instituce společné měnové politiky?

V předchozí kapitole jsem v bodě 1. zpochybnil politickou nezávislost jmenování managementu ECB. Řešení: plné přiznání politické závislosti v rámci stávajícího systému jmenování. V bodě 2. jsem rozkryl asymetrii ve způsobu jmenování guvernérů národních centrálních bank. Řešení: sjednocení pravidel pro jmenování guvernérů ve všech členských zemích EMU s tím, že toto pravidlo by bylo založeno na politické nominaci, tzn. národní vláda by jmenovala guvernéra své centrální banky, tj. člena Řídící rady ECB. V bodě 3. jsem vysvětlil nemožnost formálního nastavení odpovědnosti ECB. Řešení: budou-li členové Řídící rady jmenováni národními vládami, budou ze své činnosti těmto vládám a přeneseně voličům odpovědni. Netransparentní systém evropských institucí tím bude přemostěn přímo k národním politickým reprezentacím. V bodě 4. jsem definoval problém odpovědnosti za nastavení cíle společné měnové politiky. Řešení: cíl společné měnové politiky by byl ve Statutu ESCB stanoven pouze jako „cenová stabilita" vázaná na HICP (Harmonised Index of Consumer Prices) a byl by kvantifikován Řídící radou složenou z národních zástupců – guvernérů národních centrálních bank. Tím by byl inflační cíl jasně spojen s národními zájmy reprezentovanými volenými zástupci. Vycházíme přitom ze stávajícího modelu, kdy se v oblasti cíle hlasuje v Řídící radě rovnými hlasy s časově neomezeným mandátem jednotlivých zemí. Řídící rada by tedy kvantifikovala dlouho- a střednědobý cíl, Výkonný výbor by jej operativně plnil a na základě ex ante přijatých výjimek i porušoval (analogie kontraktu novozélandské centrální banky: Řídící rada by byla zadavatel, Výkonný výbor by byl zodpovědný za plnění cíle a to případně i osobně). V bodě 5. jsem zmínil politický hazard spočívající v expanzivní fiskální politice jednotlivých vlád. Řešení: zde bohužel uspokojivé řešení není, návrh však alespoň zvýší formální odpovědnost vlád za fungování společné hospodářské politiky.

V čem je navržené řešení lepší než současný stav? Především v tom, že rozkrývá politické hry a formalizuje dosud skryté, neformální jednání vedení ECB. Dále z analýzy nezávislosti centrální banky vyplývá, že snížení politické nezávislosti v bodě jmenování vedení ECB se nijak výrazně neprojeví na celkovém vyznění nezávislosti ECB de facto a tedy ani na míře inflace. Současně však dojde k podstatnému zvýšení odpovědnosti za společnou měnovou politiku a k alespoň částečné koordinaci s národními fiskálními politikami. Možná, že společná měnová politika nebude potom lepší než nyní, bude ale transparentnější a politicky zodpovědná, tzn. neoddiskutovatelná a pro národní fiskální politiky více zavazující.

10. Závěr

V tomto textu jsem se pokusil rozkrýt podstatu nezávislosti a odpovědnosti Evropské centrální banky a navrhnout alternativní řešení jejího postavení, které by vycházelo z principu EMU a deklaratorních cílů společné hospodářské politiky EU, přičemž by posílilo odpovědnost ECB, aniž by přitom výrazně snížilo její nezávislost. Nelze očekávat, že diskuze o míře nezávislosti a odpovědnosti ECB a tlaky na jejich změnu ustanou dříve, než bude volba jejího managementu a nastavení její odpovědnosti odpovídat demokratickým principům. Tyto diskuze a snahy nebudou jen kazem na kredibilitě ECB, ale mohou časem její kredibilitu vážně zpochybnit a tím vyvolat i reálné ekonomické náklady.

Volba guvernéra národní centrální banky politickou reprezentací – vládou, by v tomto pojetí naopak institucionálně posílila kredibilitu ECB jasně definovanou odpovědností. Stávající systém jmenování členů Výkonného výboru v kontextu eurobyrokratických postupů stírá skutečnou kolektivní odpovědnost k členským

státům, což implikuje možnosti neprůhledného lobbingu, řízení měnové politiky podle zájmů skupin nebo jednotlivých států anebo proti nim. Politicky neprůhledné jmenování národních guvernérů a členů Výkonného výboru takové chování umožňuje a v rámci EMU podporuje vznik skupiny měnové autokracie.

Systém, kdy by národní guvernéři měli symbolický vztah k politické reprezentaci, tzn. určitým způsobem by reflektovali národní hospodářskou politiku, aniž by byli její tvorbou nějak vázáni a omezováni, by mohl vytvářet společnou měnovou politiku přispívající k vyšší stabilitě hospodářského výkonu eurozóny (srovnej Persson, Tabellini, 1995). Evropská centrální banka není politicky zcela nezávislá de facto a její nezávislost de iure by měla přiznat tento fakt a národní podstatu Evropské unie. Výsledkem by byla nikoli účelová hra na absolutní nezávislost, ale jistá efektivní závislost spojená s transparentní odpovědností na evropské i národních úrovních. Z uvedené analýzy je zřejmé, že existuje alternativa pro budoucí uspořádání vztahů a institucionálních vazeb mezi národními ekonomikami a společnou měnovou politikou EU. Shrňme závěr slovy Alana Blindera (2000, s. 75) „… an innovation could both improve the quality of stabilization policy and make independent central banking more consistent with democracy".

Literatura

Aglietta, M.: Vznik centrálních bank a legitimita měny. *Politická ekonomie,* 1994, č. 1, s. 77-92.

Alesina, A., **Summers, L.:** Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence. Mimeo, Harvard University 1990.

Allsopp, C.: The Co-ordination of Monetary, Fiscal and Labour Market Policies in the Euro Area. In: Begg, I. (ed.): *Europe: Government and Money. Running EMU: The Challenges of Policy Co-ordination.* London, The Federal Trust for Education and Research 2002, s. 83-100.

Artis, M., Nixson, F. (eds.): *The Economics of the Europe Union. Policy and Analyses* (3. vyd.). Oxford, Oxford University Press.

Bade, R., Parkin, M.: *Central Banks Laws and Monetary Policy*. London (Canada), University of Western Ontario Department of Economics 1978 Discussion Paper.

Barrell, R., Weale, M.: Monetary and Fiscal Co-ordination in the Euro Area. In: Begg, I. (ed.): *Europe: Government and Money. Running EMU: The Challenges of Policy Co-ordination.* London, The Federal Trust for Education and Research 2002, s. 71-80.

Begg, I.: Running Economic and Monetary Union: The Challenges of Policy Co-ordination. In: Begg, I. (ed.): *Europe: Government and Money. Running EMU: The Challenges of Policy Co-ordination.* London, The Federal Trust for Education and Research 2002, s. 13-28.

Berger, H., Haan, J., De Inklaar, R.: *Should the ECB Be Restructured, and if so, how?* Munich, University of Groningen 2002, CESifo 11/2002.

Blinder, A. S.: *Central Banking in Theory and Practice* (4. vyd). Cambridge (Mass.), MIT Press 2000.

Boyer, R.: Co-ordination of Economic Policies in Europe: From Uncertainty to Apprenticeship. In: Begg, I. (ed.): *Europe: Government and Money. Running EMU: The Challenges of Policy Co-ordination.* London, The Federal Trust for Education and Research 2002, s. 39-54.

Cukierman, A., Webb, S.: Political Influence on the Central Bank. *The World Bank Economic Review* 1995.

De Grauwe, P.: *Economics of Monetary Union* (5. vyd.). Oxford, Oxford University Press 2003.

De Haan, J., Amtenbrink, F., Eijffinger, S. C. W.: Accountability of Central Banks: Aspects and Quantification. Tilburg, Tilburg University, Center for Economic Research Discussion 1998 Paper 54.

Dowd, K.: *The State and the Monetary System*. London, Philip Allan 1989.

Eijffinger, **S. C. W., De Haan, J.:** *The Political Economy of Central Bank Independence.* Princeton, Princeton University Press 1996.

Eijffinger, **S. C. W., De Haan, J.:** *European Monetary and Fiscal Policy*. Oxford, Oxford University Press 2000.

El-Agraa, A. M.: *The European Union Economics and Policies* (6. vyd.). Harlow, Pearson Education Ltd 2001.
European Commission: Economic and Monetary Union. Compilation of Community Legislation. Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities 1999.
European Commission: Co-Ordination of Economic Policies in the EU: A Presentation of Key Features of the Main Procedures. Brussels, Directorate-General for Economic and Financial Affairs 2002 Euro Papers 45.
European Council: Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact. Luxemburg, Office for Official Publications of the European Communities 1997.
Feldstein, M.: EMU and International Conflict. *Foreign Affairs*, 1997, č. 6, s. 60-73.
Frankel, J. A.: *Exchange Rates and International Economics*. Chicago, University of Chicago Press 1983.
Friedman, M.: *Dollars and Deficits.* Engelwood Cliffs, Prentice-Hall 1968.
Goodhart, C.: *The Evolution of Central Banks*. Cambridge (Mass.), MIT Press 1988.
Grilli, V., Masciandaro, D., Tabellini, G.: Political and Monetary Institutions and Public Finance Policies in the Industrial Democracies. *Economic Policy,* 1991, č. 6, s. 342-392.
Grilli, V., Masciandaro, D., Tabellini, G.: Political and Monetary Institutions and Public Finance Policies in the Industrial Democracies. In: Persson, T., Tabellini, G. (eds.): *Monetary and Fiscal Policy. Politics.* Cambridge (Mass.), MIT Press 1994, s. 35.
Hanf, K., Soetendorp, B.: *Adapting to European Integration. Small States and the European Union.* London, Addison Wesley Longman 1998.
Issing, O.: On Macroeconomic Policy Co-Ordination in EMU. In: Begg, I. (ed.): *Europe: Government and Money. Running EMU: The Challenges of Policy Co-Ordination.* London, The Federal Trust for Education and Research 2002, s. 55-70.
Jonáš, J.: Centrální banky: nezávislost, odpovědnost, kredibilita. *Finance a úvěr,* 1999, č. 9, s. 525-542.
Kotlán, V., Frait, J.: Empirie vztahu mezi mírou nezávislosti centrální banky a výsledky její politiky. *Finance a úvěr,* 1999, č. 10, s. 565-585.
Kvizda, M.: *Centrální banka a národní hospodářství*. Brno, Masarykova univerzita 1998.
Kvizda, M.: Transition and Economic Theory – Some Institutional Aspects. *Economics and Management 2000 – Actualities and Methodology.* Kaunas, Kaunas University of Technology 2000.
Loužek, M.: Novela zákona o ČNB není neevropská. *Hospodářské noviny* 16. 8. 2000, s. 8.
MacLean, R. M. (ed.): *Law of the European Union. Revision Workbook*. Horsmonden, Old Bailey Press 1997.
Molle, W.: *The Economics of European Integration* (4. vyd.). Aldershot, Ashgate Publishing Comp 2001.
Padoan, P. C.: Monetary Policy is not Enough: Pressures for Policy Change in EMU. In: Begg, I. (ed.): *Europe: Government and Money. Running EMU: The Challenges of Policy Co-Ordination.* London, The Federal Trust for Education and Research 2002, s. 101-112.
Pepper, G.: *Restoring Credibility: Monetary Policy Now*. London, Institute of Economic Affairs 1992.
Persson, T., Tabellini, G.: *Monetary and Fiscal Policy. Volume 2: Politics*. Cambridge (Mass.), Massachusetts Institute of Technology Press 1995.
Procházka, P.: Nový mechanismus hlasování v Radě guvernérů ECB: Pohled zvenčí. *Finance a úvěr,* 2004, č. 3-4, s. 117-137.
Revenda, Z.: *Reform of the Central Bank of the Czech Republic.* Praha, Karlova Univerzita 1995.
Revenda, Z.: *Centrální bankovnictví*. Praha, Management Press 2001.
Rostowski, J.: *Banking Reform in Central Europe and the Former Soviet Union.* Budapest, Central European University 1995.
Schneider, O.: Centrální banky – fenomén, nebo obětní beránek? *Finance a úvěr,* 1999, č. 9, s. 501-506.
Schneider, G., Aspinwall, M. (eds.): *The Rules of Integration. Institutionalist Approaches to the Study of Europe*. Manchester, Manchester University Press 2001.
Šedová, J., Kvizda, M.: Legislative and Economic Aspects of the Position of the Czech National

Bank – Some Remarks on the Amendment to the Act on the Czech National Bank. *Journal of Transforming Economies and Societies,* 2001, č. 4, s. 45-60.
Šmídková, K., Tůma, Z.: Soudobé evropské pojetí nezávislosti centrální banky. *Finance a úvěr,* 1999, č. 9, s. 507-524.
Tomášek, M.: *Právní základy evropské měnové unie*. Praha, Bankovní institut 1999.
Tomášek, M.: Právní nástupnictví měny euro. Praha: Linde 2000.
Vencovský, F.: Zákon nemůže předurčit koncepci měnové politiky. *Hospodářské noviny* 3. 4. 2000, s. 10.
Wawrosz, P.: Přistřižená křidélka nezávislosti. *Ekonom*, 2000, č. 29, s. 14.
Wood, G. E., Mills, T. C., Capie, F. H.: *Central Bank Independence: What Is It and What Will It Do for Us?* London, Institute of Economic Affairs 1993.
Wyplosz, C.: EMU: Why and How It Might Happen. *Journal of Economic Perspectives,* 1997, č. 4, s. 3-22.
Zahradník, P.: Měnová politika ECB: funkce, cíle, rizika. *Finance a úvěr,* 1999, č. 10, s. 587-600.
Zákon č. 6/1993 Sb.
Zákon č. 442/2000 Sb. o České národní bance.
http://www.bankofengland.co.uk/legislation/mou.pdf
http://www2.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/cr:_makroekonomicke_udaje
http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/en_statute_2.pdf
http://www.oenb.at/en/img/austrianbankingact_tcm16-11181.pdf
http://www.oenb.at/en/img/nbg_e_tcm16-16439.pdf

INDEPENDENCE VERSUS ACCOUNTABILITY OF THE EUROPEAN CENTRAL BANK – IS THERE ANY SOLUTION?

Martin KVIZDA, Faculty of Economic and Administration, Masaryk University Brno, Lipová 41a, CZ – 602 00 Brno (e-mail: kvizda@econ.muni.cz).

Abstract
The article is concerned with analysis of independence of central banks of the EU Member States within the framework of the ESCB, as well as independence and responsibility of the ECB, and suggests an alternative institutional embodiment of its position, reflecting the specific framework of the EMU. The system of selection of members of the ECB's Executive Board blurs a real collective responsibility towards Member States, which opens possibilities for nontransparent lobbyism. Modified system is suggested so that national bank´s governors have a symbolic relationship to the political representation, i.e. that they reflect a national economic policy in some way, without being bound and restricted by its formation whatsoever.

Keywords: central bank's independency, central bank's accountability, European Central Bank, Economic and Monetary Union, co-ordination of economic policy

JEL Classification: E42, E58, F15, F33, F42