
NEZÁVISLOST EVROPSKÉ CENTRÁLNÍ BANKY

Matej Šandor*

Úvod

Nezávislost centrálních bank je v současné době aktuální téma. V souvislosti s právě probíhající finanční krizí se ve sdělovacích prostředcích často objevují úvahy o možnosti ovlivňování centrálních bank politickými elitami s cílem ovlivnit politiku centrálních bank, a to z různých důvodů, aktuálně zejména v zájmu záchrany ekonomicky problémových států Evropské unie, zejména tzv. klubu PIGS. Tyto úvahy se vztahují jak k centrálním bankám členských států Evropské unie, tak k Evropské centrální bance, jakož i k Evropskému systému centrálních bank jako celku.

Jako příklad mediálních úvah je možné uvést příspěvky o míře povinnosti České národní banky poskytnout půjčku Mezinárodnímu měnovému fondu v případě, že ji schválí vláda České republiky (Akrman, 2012), nebo o ohrožení postavení maďarské centrální banky v důsledku tamních legislativních změn (Euractiv.cz, 2012) a taktéž o tlaku politiků na Evropskou centrální banku v souvislosti s nákupem dluhopisů členů Eurozóny (Willis, 2010).

Nezávislost je přitom jako atribut vztahující se k centrálním bankám poměrně nový institut. Lze říci, že až zejména posledních 20 let je v ekonomické teorii nahlíženo na nezávislost, zejména nezávislost na výkonné moci, jako na něco, čím by měla být centrální banka nadána.

Cílem příspěvku je potvrdit, nebo vyvrátit hypotézu o dostatečné nezávislosti Evropské centrální banky. Zkoumání této otázky právě u Evropské centrální banky bylo zvoleno z důvodu vedoucího postavení Evropské centrální banky v rámci Evropského systému centrálních bank; případné ovlivňování její činnosti by se tak nejvíc projevilo na fungování Evropského systému centrálních bank.

Zároveň je nutné uvést, že otázka nezávislosti centrálních bank není výlučně ekonomické téma a její posuzování jen z hlediska ekonomického by vedlo k omezenému pohledu na danou problematiku. Rozměr této otázky je celospolečenský a v zájmu zachování komplexnosti se i tento příspěvek zabývá nezávislostí Evropské centrální banky ve více rovinách.

* Vysoká škola ekonomická v Praze, Fakulta mezinárodních vztahů (xsanm900@vse.cz).

1. Nezávislost a centrální banky

Začátek vědeckých diskusí o nezávislosti centrálních bank lze zařadit do poloviny 70. let, kdy se Finn E. Kydland a Edward C. Prescott v rámci řešení aktuálních problémů měnové politiky zabývali mimo jiné příčinami vysoké inflace a nulového hospodářského růstu ve vyspělých státech světa té doby. Výsledkem jejich výzkumu v oblasti měnové politiky bylo – v shrnutí – doporučení pro státy sledovat dlouhodobě stabilní pravidla, neprovádění náhlých změn a vytváření důvěryhodných orgánů pro oblast měnové politiky, tedy nezávislých centrálních bank. (Kydland, Prescott, 1977, s. 473–492).

Větší rozšíření teorie nezávislosti centrálních bank nastává až začátkem 90. let 20. století, přičemž jedním z hlavních důvodů jejího prosazování byly dlouhodobé výsledky německé ekonomiky, v jejímž rámci měla německá centrální banka silně nezávislé postavení. Na základě toho a souvisejících indikačních znaků bylo postupně odvozeno, že podstatným předpokladem nízké inflace je vysoký stupeň nezávislosti centrální banky ve spojení s jasně stanoveným cílem cenové stability (Lippi, 1999, s. 8–13).

Z hlediska určení definice pojmu nezávislost centrální banky je možné uvést, že jednoznačná definice doposud chybí, zejména proto, že na nezávislost lze nahlížet z různých hledisek. Když se o nezávislosti centrálních bank mluví v obecných sdělovacích prostředcích, myslí se tím zejména nezávislost na výkonné moci, včetně otázky, zda výkonná moc může ovlivnit emisi peněz u centrální banky za účelem financování schodků veřejných rozpočtů. Jako nedávný příklad ohrožení nezávislosti centrální banky na moci výkonné je možné uvést změny v maďarské legislativě na podzim 2011, které zásadním způsobem upravily podmínky fungování tamní centrální banky včetně volby a složení jejích orgánů.

To však není jediné hledisko nezávislosti centrální banky. Většina ekonomických teoretiků se shoduje, že mezi determinanty nezávislosti centrální banky patří v různých kombinacích otázky právní, skutečné, cílové, instrumentální, ekonomické a finanční nezávislosti a taktéž už zmiňované nezávislosti politické, resp. nezávislosti na výkonné moci.¹ Na základě posouzení těchto jednotlivých hledisek lze následně určit stupeň nezávislosti centrálních bank. Nejedná se ale o jediné možné nahlížení na nezávislost těchto bank a pro srovnání lze například odkázat na předpoklady nezávislosti centrální banky dle Alexe Cukiermana (1992, s. 445 a násl.).

1 Jedná se o kombinaci několika přístupů členění nezávislosti centrálních bank vycházejících z Bernhard, 2002; Kvizda, 2005; Lippi, 1999; Persson a Tabellini, 1994.

1.1 Základní druhy nezávislosti centrálních bank

Z hlediska vymezení základních druhů nezávislosti centrálních bank vychází tento příspěvek z výše uvedeného stanovení možných pohledů zkoumání nezávislosti.²

Právní nezávislost je možné posuzovat podle legislativní úpravy postavení centrální banky, v jejímž rámci může mít centrální banka různě zakotvenou úpravu svého statusu. Na jednom konci je silně nezávislé právní postavení centrální banky, jako například Bundesbank v Německu, nebo národní banky v České republice a na Slovensku. Všechny tyto banky jsou na základě právní úpravy nezávislé na vládě daného státu včetně právně jasně zakotveného postavení těchto bank a jejich cílů a úkolů.³ Na opačném konci jsou centrální banky, jejichž nezávislost není explicitně vyjádřena, případně je v právních předpisech omezena. Jako příklad je možné uvést centrální banky Francie, Itálie nebo Británie do poloviny 90. let 20. století. (Bernhard, 2002, s. 2) V Británii vláda schvalovala zprávy Bank of England o měnovém vývoji a ministr financí stanovoval diskontní sazbu. (Revenda, 2011, s. 490–491)

Právě Bank of England je rovněž příklad centrální banky, která se snažila mít nezávislost skutečnou i před rokem 1998, tedy do doby schválení Bank of England Act 1998 měnícího vztahy mezi Bank of England a vládními orgány ve prospěch Bank of England. Skutečná nezávislost vychází z uspořádání vztahů mezi centrální bankou a vládou a dalšími státními organizacemi, z pověsti centrální banky a historických vazeb. Centrální banka se může snažit mít relativní nezávislé postavení, i když legislativně není otázka její nezávislosti řešena vůbec, případně je řešena v neprospěch centrální banky. Na druhou stranu u centrální banky s právně garantovanou nezávislostí může prostřednictvím různých neformálních vlivů docházet k negativnímu ovlivňování, čímž sice centrální banka bude mít právně garantovanou nezávislost, nicméně její skutečná nezávislost bude omezována.

U cílové nezávislosti je možné hodnotit úpravu cílů centrální banky. Pod pojmem cíl se rozumí stanovení stavu, k jehož dosažení má politika centrální banky směřovat, nebo tento stav podporovat. Jako příklad je možné uvést cíl podpory ekonomického růstu. Cíl politiky centrální banky může i nemusí být stanoven obecnou právní normou. V případě, že je cíl stanoven obecnou právní normou, je možné posuzovat sílu právní normy, kterou je tento cíl stanoven, a tedy určení, zda se jedná o normu podzákonnou – například vyhláška ministerstva, zákon, nebo o ústavní zakotvení cíle politiky centrální

2 Pro úplnost je nutné uvést, že jednotlivé druhy nezávislosti centrálních bank byly v posledních dvaceti letech přezkoumány mnohými autory a v této podkapitole přináší příspěvek z větší části shrnutí těch nejpodstatnějších závěrů k jednotlivým druhům nezávislosti centrálních bank, včetně nezávislosti finanční, ekonomické a politické. Jako příklad autorů zabývajících se touto otázkou je možné uvést Lippi (1999), Bernhard (2002), z českých pak například Kvizda (2005). Pokud však v textu není uvedeno jinak, nejedná se o citaci.

3 Zde je možné připomenout spor v České republice v rámci projednávání otázky přímé volby prezidenta v zimě 2011, kdy skupina poslanců navrhovala, aby členy bankovní rady nejmenoval jen prezident, ale aby je schvalovala rovněž i vláda, případně Senát. V rámci schvalování předmětného zákona byl tento návrh bohužel zamítnut, a tak jmenování členů bankovní rady v České republice zůstává nadále v rukou jediné osoby. Sdílená pravomoc pro jmenování členů bankovní rady by přitom byla prospěšná pro zvýšení nezávislosti členů bankovní rady na osobě, která je do úřadu jmenuje.

banky. Jestliže je cíl centrální banky upraven obecně závaznou právní normou, je dále nutné určit hloubku této úpravy, a to z důvodu, že obecně závazný předpis může obsahovat jen obecnou definici cíle – například podpora cenové stability, nebo i jeho hlubší specifikaci a stanovení podrobných podmínek – například určení, že míra inflace nemá přesáhnout určitou hodnotu. Podobně může právní norma stanovit, že si přesnou specifikaci cíle určí národní banka sama na základě obecného vymezení v právní normě, případně může být určeno stupňovité řešení cílů, kdy po splnění určitého cíle bude následovat cíl další. Z hlediska množství může mít centrální banka stanoven jen jeden, nebo více cílů. Pokud má dojít k jejich naplnění, je důležité, aby si vzájemně neodporovaly, přičemž jeden cíl by měl být stanoven jako hlavní a další pak jako vedlejší. Jako příklad je možné uvést hlavní cíl podpora cenové stability a vedlejší cíl stabilita měnového kursu, popřípadě hlavní cíl podpora ekonomického růstu a vedlejší cíl podpora zaměstnanosti. Opakem určení cíle v obecné právní úpravě je stav, když cíl politiky centrální banky není tímto způsobem určen. V obecném právním předpisu je jenom určena (pokud vůbec) instituce, do jejíž kompetence bude vymezení cíle patřit. Může to být centrální banka, nebo složka moci výkonné, případně může být cíl určen na základě spolupráce centrální banky s výkonnou mocí. Podstatné bude určení subjektu, který bude mít konečnou pravomoc určit cíl. Pokud tímto subjektem nebude centrální banka a ani tato její pravomoc nevyplývá z neformálních vazeb, je to možné považovat za riziko zásahu do nezávislosti centrální banky.

Instrumentální nezávislost centrální banky vyjadřuje možnost volby nástrojů centrální bankou pro provádění měnové politiky, nebo pro plnění stanovených cílů. O instrumentální nezávislosti platí totéž, co bylo uvedeno u nezávislosti centrální banky z hlediska nastavení cílů měnové politiky. Věcně jde o posouzení toho, do jaké míry si centrální banka může sama určovat, jakým způsobem dosáhne stanoveného cíle, včetně možnosti určení nástroje a času jeho použití.

V rámci ekonomické nezávislosti se posuzuje nezávislost při rozhodování o přímém a nepřímém úvěrování vlád. Ta by měla být v případě udržení ekonomické nezávislosti centrální banky omezena s jasně nastavenými striktními pravidly, nebo rovnou zakázána včetně přímého úvěrování státního rozpočtu. Patří sem také otázka možnosti vymezit pásmo kursové fluktuace a rozhodovat o devizových intervencích. Se zvyšujícími se rozhodovacími kompetencemi centrální banky v této oblasti a s omezením možnosti úvěrování vlád se zvyšuje i míra její ekonomické nezávislosti.

Z hlediska finanční nezávislosti je potřebné hodnotit možnosti hospodaření, zejména otázku použití zisku a schvalování rozpočtu centrální banky. V oblasti finanční nezávislosti tak bude posuzována otázka nastavení pravidel rozdělování zisku, respektive úhrady ztrát a nastavení pravidel způsobu schvalování rozpočtu centrální banky. Čím více bude řešení těchto otázek v dispozici centrální banky, tím více bude centrální banka nadána finanční nezávislostí.

Politická nezávislost centrální banky se vyznačuje nezávislostí na politických vlivech v rozhodovacím procesu banky. V rámci politické nezávislosti můžeme posuzovat nastavení pravidel pro volbu guvernéra a dalších orgánů centrální banky, možnosti odvolání z těchto funkcí nebo délku funkčních období. Taktéž se posuzuje otázka nutnosti schvalování politiky národní banky jinými institucemi. Lze říci, že čím

méně institucí má právo vyjadřovat se k těmto záležitostem a čím jasněji jsou nastavena pravidla, tím vyšší je politická nezávislost centrální banky po formální stránce.

1.2 Kvantitativní vymezení politické a ekonomické nezávislosti centrálních bank

Jednotlivé druhy nezávislosti centrálních bank se mohou různě překrývat a doplňovat. Centrální banka může být například nadána širokou mírou cílové a instrumentální nezávislosti, ale její ekonomická nezávislost může být podstatně omezena. Na základě jednotlivých kombinací tak mohou vzejít různé stupně nezávislosti. Určení stupně nezávislosti centrální banky tedy není úplně jednoduché a za tímto účelem vzniklo několik přístupů.

Pro účely tohoto příspěvku byla zvolena analýza míry ekonomické a politické nezávislosti centrální banky od Perssona a Tabelliniho (1994), která tuto míru nezávislosti určuje na základě bodového hodnocení. Princip analýzy spočívá ve stanovení několika otázek, přičemž za každou odpověď je možné započítat 0,1 až 2 body. Čím více je bodů, tím větší je míra ekonomické a politické nezávislosti centrální banky.

Pro určení stupně ekonomické nezávislosti byly stanoveny následující otázky:

1. není umožněno poskytnout vládě přímý úvěr (pokud ano, tak nikoli automaticky),
2. neexistuje přímé úvěrování, a pokud ano, použije se tržní úroková míra,
3. není možné poskytnutí přímého úvěru, a pokud ano, je úvěr časově omezen na dobu kratší než jeden rok,
4. nelze poskytnout přímý úvěr, a pokud ano, je kvantitativně omezen ve výši nízkého procenta státního rozpočtu,
5. centrální banka se nepodílí na primárním trhu veřejného dluhu,
6. diskontní sazby jsou stanovovány centrální bankou,
7. bankovní dohled není svěřen centrální bance, nebo pokud je svěřen, dělí se centrální banka o kompetence s jiným subjektem.

Pro určení stupně politické nezávislosti byly stanoveny následující otázky:

1. guvernér centrální banky není jmenován vládou,
2. mandát guvernéra je na pět a více let,
3. bankovní rada není jmenována vládou,
4. mandát bankovní rady je na pět a více let,
5. zástupce vlády nezasedá v bankovní radě, a pokud ano, má jen poradní hlas,
6. vláda neschvaluje strategii monetární politiky,
7. cíl podpory cenové stability je stanoven zákonem,
8. existuje legislativní opatření pro řešení sporu mezi vládou a centrální bankou, které zvýhodňuje centrální banku.

Kromě otázky číslo 7 u ekonomické nezávislosti je za každou kladnou odpověď možné získat 1 bod a za zápornou nula bodů. U otázky číslo 7 ekonomické nezávislosti lze za celkovou kladnou odpověď získat 2 body a za částečně kladnou odpověď 1 bod. Čím více je bodů v dané kategorii, tím má centrální banka větší míru ekonomické nebo politické nezávislosti.

Ve vztahu k Evropské centrální bance (ECB) lze o plnění kritérií Perssona a Tabelliniho (1994) uvést, že v rámci posouzení stupně ekonomické nezávislosti má tato banka plný počet osmi bodů a v rámci posouzení stupně politické nezávislosti šest bodů z osmi. Dva body je nutné odečíst pro nenaplnění podmínky 1 a 3 podle klasifikačních kritérií pro určení stupně politické nezávislosti centrální banky.⁴ Konkrétním důvodem je nenaplnění podmínky, že prezident ECB a výkonná rada nejsou jmenováni vládou. V případě ECB je pod pojem vláda možné vztáhnout jak Evropskou radu, tak Evropskou komisi. Podrobněji je o plnění těchto kritérií pojednáno ve třetí části příspěvku.

2. Evropská centrální banka – její postavení a legislativní úprava

Evropská centrální banka vznikla v roce 1999. Její základní kapitál byl stanoven na 5 mld. eur a jedinými upisovateli a držiteli základního kapitálu jsou centrální banky členských států Evropské unie, jejichž měnou je euro. Legislativní základ pro vznik ECB byl dán už primárním právem EU, a to Smlouvou o Evropské unii, ve které byla ECB ustanovena jako jeden ze stěžejních orgánů hospodářské a měnové unie, a taktéž Smlouvou o fungování Evropské unie (SFEU).⁵

Dle úpravy v SFEU není ECB jedinou institucí, do jejíž působnosti spadá otázka měnové politiky. Podle čl. 282 SFEU tvoří základní strukturu vedle ECB ještě Evropský systém centrálních bank (ESCB) a Eurosystem. ESCB se skládá z ECB a z centrálních bank všech členských států EU. Tyto centrální banky jsou nedílnou součástí ESCB a mají povinnost jednat v souladu s obecnými zásadami a pokyny ECB. Členský stát EU musí zajistit, aby jeho vnitrostátní předpisy o centrálních bankách byly v souladu s primárním právem EU a prováděcími předpisy vztahujícími se k měnové politice EU. Mimo jiné má povinnost zajistit, aby funkční období guvernéra centrální banky trvalo nejméně pět let. Eurosystem je tvořen Evropskou centrální bankou a centrálními bankami členských států EU, jejichž měnou je euro. Ze všech uvedených subjektů, tedy z ECB, ESCB a Eurosystemu, je ECB jediným subjektem s právní subjektivitou. ESCB a Eurosystem fungují hlavně jako koordinační a poradní skupiny mezi ECB a centrálními bankami členských států EU. Toto tvrzení lze podpořit skutečností, že z hlediska rozhodování je ESCB řízen rozhodovacími orgány ECB, tedy Radou guvernerů a Výkonnou radou.

4 Zde se nabízí srovnání Evropské centrální banky s Českou národní bankou. Ta by dle kritérií Perssona a Tabelliniho obdržela plný počet bodů u politické nezávislosti, ale dva body by ztratila u nezávislosti ekonomické, kde by dosáhla bodů šest. Ztráta dvou bodů je způsobená skutečností, že ČNB vykonává bankovní dohled. Celkový součet bodů za politickou a ekonomickou nezávislost Evropské centrální banky a ČNB je tak stejný.

5 SFEU je v příspěvku nazývána podle aktuálně platného názvu, který se v minulosti měnil. Otázka měnové politiky a postavení ECB je v SFEU upravená v čl. 127 a násl. a v čl. 282 a násl.

2.1 Orgány ECB

Úprava orgánů ECB je obsažena v čl. 283 a násl. SFEU a podrobněji pak v Protokolu č. 4 o statusu Evropského systému centrálních bank a ECB, který je nedílnou součástí SFEU (dál jen „Protokol č. 4“). Dle této úpravy má ECB tři základní Orgány: Výkonnou radu, Radu guvernérů a Generální radu.

Výkonná rada se skládá z prezidenta, viceprezidenta a čtyř dalších členů, celkově je to tedy šestičlenný orgán. Funkční období člena výkonné rady je osm let, se zákazem opakování členství v radě. Jednotliví členové jsou jmenováni Evropskou radou, přičemž podmínky pro výběr člena výkonné rady jsou relativně volné: musí jednat o uznávanou osobnost s profesionálními zkušenostmi v měnových a bankovních záležitostech a o státního příslušníka EU. Zároveň má Evropská rada povinnost konzultovat výběr člena výkonné rady s Evropským parlamentem a Radou guvernérů. Člen výkonné rady může být odvolán Soudní dvorem EU, pokud přestane splňovat podmínky, nebo se dopustí vážného pochybení při výkonu své činnosti, výhradně však jen na žádost výkonné rady, nebo rady guvernérů. Úlohou výkonné rady je zejména řešit běžné záležitosti ECB, včetně provádění měnové politiky v souladu s obecnými zásadami a rozhodnutími rady guvernérů. V případě hlasování v rámci výkonné rady má každý člen jeden hlas a v případě rovnosti hlasů rozhoduje hlas prezidenta výkonné rady. Prezident ECB nebo v jeho nepřítomnosti viceprezident předsedá radě guvernérů, výkonné radě a zastupuje ECB navenek. Od podzimu 2011 je prezidentem výkonné rady Ital Mario Draghi.

Rada guvernérů se skládá z výkonné rady ECB a guvernérů centrálních bank členských států EU, jejichž měnou je euro. Mezi hlavní úkoly rady guvernérů patří přijímat obecné zásady a činit rozhodnutí nezbytná pro zajištění plnění úkolů svěřených ESCB. Zejména určuje měnovou politiku EU, přijímá rozhodnutí týkající se střednědobých měnových cílů, klíčových úrokových sazeb a vytváření měnových rezerv ESCB, včetně přijímání obecných zásad nezbytných k jejich provedení. Z důvodu zajištění funkčnosti rady guvernérů a při předpokladu postupného rozšiřování počtu člena rady guvernérů v důsledku rozšiřování členských států EU, jejichž měnou je euro, se v průběhu existence ECB upravovalo nastavení hlasovacích práv jednotlivých členů rady guvernérů. Vznikl tak celkem složitý mechanismus, který zajišťuje, že počet guvernérů s hlasovacím právem ve většině hlasování je omezen na patnáct. Zasedání rady guvernérů se mohou bez hlasovacího práva účastnit i předseda Evropské rady a členové Evropské komise.

Generální rada je posledním základním orgánem ECB. Je složena z prezidenta a viceprezidenta ECB a z guvernérů centrálních bank všech členských států EU, tedy i těch, které nemají euro jako zákonné platidlo. Má zejména poradní a koordinační funkci v rámci koordinace měnové politiky s centrálními bankami členských států EU bez eura.

2.2 Práva a povinnosti ECB

Práva a povinnosti ECB představují soubor cílů a úkolů ECB včetně nástrojů pro jejich realizaci. Jejich součástí jsou i další práva a povinnosti ECB tak, jak vyplývají z právní úpravy statusu ECB, například úprava nezávislosti a stanovení pravidel pro kontrolu

a odpovědnost ECB. Základní úprava práv a povinností je dána čl. 127 a násl. a čl. 282 a násl. SFEU a následně i Protokolem č. 4.

Determinantem činnosti ECB je ustanovení čl. 127 SFEU, které stanoví, že prvořadým cílem ESCB je udržení cenové stability. Vzhledem k tomu, že v rámci ESCB má ECB hlavní úlohu, aplikují se práva a povinnosti pro ESCB až na některé výjimky i na ECB. Základní cíl je výslovně daný v primárním právu EU a ESCB ani ECB se od něho nemůže odchýlit. Není to však jediný cíl, který má ECB sledovat. Bez ohrožení základního cíle udržování cenové stability má ESCB za úkol podporovat hospodářské politiky EU za účelem přispění k dosažení cílů EU. Za účelem sledování stanovených cílů má ESCB provádět několik základních úkolů. Patří mezi ně vymezování a provádění měnové politiky EU, provádění devizových operací v souladu s hospodářskou politikou EU, držení a spravování oficiálních devizových rezerv členských států EU a nakonec podporování plynulého fungování platebních systémů. SFEU tak definuje jak základní cíle, tak i úkoly v rámci provádění těchto cílů ESCB. K plnění úkolů a sledování cílů provádí ESCB a ECB měnové operace. Z hlediska předmětu tohoto příspěvku je možné za nejdůležitější úpravu v rámci provádění měnových operací považovat úpravu vztahů s veřejnoprávními subjekty. Dle ní je zakázáno přečerpávání účtů nebo jakýkoliv jiný typ úvěrování od ECB či od národních centrálních bank ve prospěch subjektů EU, ústředních, místních, regionálních vlád členských států nebo jiných veřejnoprávních subjektů, včetně zákazu přímého nákupu jejich dluhových cenných nástrojů.

Mezi další práva ECB patří výlučné právo povolovat vydávání eurobankovek v EU jako jediných bankovek, které mají mezi členy eurozóny status zákonného platidla. Součástí tohoto práva je i schvalování objemu emise euromincí, které vydávají jednotlivé členské státy EU.

Jednání ECB je omezeno povinností jednat v souladu se zásadami hospodářské politiky EU a zásadou otevřeného tržního hospodářství. To se nevztahuje jen na provádění měnových operací, ale na jednání ECB obecně. Z hlediska způsobilosti k právním úkonům má ECB nejširší způsobilost pro právnickou osobu, jaká je možná dle právního řádu členského státu Evropské unie, ve kterém je její způsobilost posuzována.

V otázce kontroly a odpovědnosti podléhá hospodaření ECB auditu, a to nezávislými externími auditory, a jednání nebo opomenutí ECB podléhá přezkumu nebo výkladu Soudního dvora Evropské unie (SDEU). Případné spory mezi ECB a druhými osobami řeší národní soudy členských států EU, není-li dána pravomoc SDEU. Členové řídicích orgánů a zaměstnanci ECB a centrálních bank členských států EU mají povinnost dodržovat mlčenlivost.

Mezi další povinnosti ECB patří povinnost ECB shromažďovat nezbytné statistické informace potřebné pro zajištění úkolů ESCB a povinnost předkládat výroční zprávu o činnosti ECB a ESCB, a to stanoveným orgánům EU. ECB má rovněž povinnost zdarma uveřejňovat konsolidovaný finanční výkaz ESCB a zveřejňovat zprávy o činnosti ESCB.

Primární právo EU výslovně upravuje i otázku nezávislosti ECB. Článek 130 SFEU stanoví, že ECB ani žádná centrální banka členských států EU, jejichž měnou je

euro, nebo člen jejich rozhodovacích orgánů nemůže při výkonu pravomocí a plnění svěřených úkolů a povinností vyžadovat ani přijímat pokyny od institucí, orgánů nebo jiných subjektů EU, případně vlády členského státu nebo jakéhokoliv jiného subjektu. Je zde rovněž vyjádřen závazek subjektů EU a vlád členských států zachovávat tuto zásadu a nesnažit se ovlivňovat členy rozhodovacích orgánů ECB či národních centrálních bank při plnění jejich úkolů. Je zde zakotvena i povinnost zajistit úpravu vnitrostátních právních předpisů tak, aby byly v souladu s primárním právem a statutem ECB a ESCB. Prohlášení o nezávislosti je rovněž vyjádřeno i v čl. 282 odst. 3 SFEU. Dle tohoto ustanovení má být ECB nezávislá při výkonu svých pravomocí a správě svých financí. Subjekty EU i vlády členských států mají povinnost respektovat tuto nezávislost. V neposlední řadě souvisí s úpravou nezávislosti ECB i otázka výsad a imunit, kterými je tato instituce nadána. Patří mezi ně zejména nedotknutelnost budov včetně zákazu vstupu a nemožnost stíhat reprezentanty ECB – vyjma případů přímého přistižení při činu – po dobu výkonu funkce.

Uvedený rozsah práv a povinností ECB není absolutní a další její práva obsahuje SFEU a Protokol č. 4.

3. Posouzení nezávislosti ECB

První dvě části tohoto příspěvku se zabývaly teorií nezávislosti centrálních bank a statutem ECB obecně, a představily tak výchozí předpoklady pro možnost posouzení nezávislosti ECB. Při posuzování nezávislosti ECB bude vycházeno z atributů nezávislosti centrálních bank a z úpravy postavení ECB tak, jak bylo o těchto otázkách pojednáno v prvních dvou částech tohoto příspěvku. Bude se tedy jednat o posouzení nezávislosti ECB z hlediska nezávislosti právní, skutečné, cílové, instrumentální, ekonomické, finanční a politické.

3.1 Právní, skutečná, cílová a instrumentální nezávislost ECB

Vzhledem k jasně definovanému statutu ECB není posouzení právní nezávislosti ECB náročné. Úprava základních otázek ECB je stanovena ve SFEU. Z hlediska práva Evropské unie se jedná o dokument nejvyšší právní síly, který se společně se Smlouvou o Evropské unii považuje neformálně za obdobu „Ústavy“ EU. I další náležitosti Statusu ECB jsou stanoveny zcela podrobně, a to v Protokolu č. 4. Tyto právní akty obsahují mimo jiné vymezení cílů, úkolů, nástrojů, organizační struktury, jakož i vymezení dalších podmínek fungování ECB. Zejména je v nich výslovně zakotvena nezávislost ECB, včetně explicitně uvedeného zákazu pro ECB přijímat pokyny od jiných subjektů a závazku EU a členských států EU neovlivňovat její rozhodnutí. ECB je taktéž dle primárního práva nadána výsadami a imunitami a má v každém členském státě EU postavení právní osoby v nejširším možném rozsahu dle právního řádu daného členského státu EU. Existující právní úprava tak stanovuje silně nezávislé postavení ECB.

Otázka skutečné nezávislosti se z důvodu její neformálnosti posuzuje celkem složitě. Z hlediska historických vazeb je ECB nová instituce a její vazby s dalšími subjekty ještě nemají tak silně zakořeněná pravidla, jako například u Bank of England.

Obdobně je to s uspořádáním vztahů mezi ní a vládou. Tam není možné posuzovat jen vztah mezi ECB a Evropskou komisí jako orgánem, který je ekvivalentem výkonné složky moci klasických státních útvarů, ale i vztah mezi ECB a národními vládami členských států EU. To vyplývá z charakteru úpravy statusu ESCB vzhledem k tomu, že součástí ESCB jsou i národní banky členských států EU, jejichž měnou je euro. Je možné se domnívat, že i s cílem postupného nastavení těchto neformálních pravidel a vztahů ve prospěch ECB byla úprava právní nezávislosti ECB stanovena tak široce.

Hlavní cíl, který má politika ECB sledovat (udržení cenové stability), je jasně stanoven, a to přímo v primárním právu EU, tedy v normě nejvyšší právní síly, ve které stanoven být může. Z hlediska hloubky definice se jedná o cíl, který je stanoven obecně, bez hlubší specifikace a stanovení podrobnějších podmínek úrovně tohoto cíle. To dává ECB volnější ruku při jeho naplňování. Kromě hlavního cíle je v primárním právu stanoven i cíl vedlejší (podporovat hospodářské politiky EU za účelem přispění k dosažení cílů EU). V rámci sledování vedlejšího cíle nelze zabráňovat plnění hlavního cíle a je tak jasně stanovená posloupnost jednotlivých cílů. Vymezení nástrojů pro provádění měnové politiky a sledování cílů ECB je taktéž upraveno v primárním právu EU. Výběr z jednotlivých nástrojů, jejich nastavení a otázka použití jsou ponechány plně v kompetenci ECB, resp. ESCB. ECB si tak může samostatně určovat, který z těchto nástrojů použije pro plnění stanovených cílů s tím, že Evropská rada může navíc ECB umožnit použití dalších nástrojů, i když výslovně v primárním právu uvedeny nejsou. Posouzení cílové a instrumentální nezávislosti ECB lze tedy shrnout tak, že z hlediska nastavení cílů a volby nástrojů je nezávislost ECB upravena rozsáhle už v primárním právu EU, v jehož rámci dostala ECB v této oblasti dostatečně velké kompetence.

3.2 Ekonomická a finanční nezávislost ECB

V rámci posuzování ekonomické nezávislosti ECB je nejdůležitější výslovný zákaz, zakotvený v primárním právu EU, přímého nebo nepřímého financování vlád členských států EU nebo dalších subjektů ze strany ECB. Ve prospěch ekonomické nezávislosti ECB hovoří i smluvní závazek EU a členských států EU nezasahovat do činnosti ECB. Otázka nastavení rozsahu měnové jednotky a rozhodování o devizových rezervách je také plně v kompetenci ECB, resp. ESCB.

Při posuzování ekonomické nezávislosti podle kritérií Perssona a Tabelliniho (1994) je možné uvést, že první čtyři podmínky pro co největší míru ekonomické nezávislosti jsou u ECB splněny tím, že v primárním právu EU je výslovně zakázáno přímé úvěrování členských států i EU jako celku, případně jejich orgánů. Splněna je i další podmínka, když ze stejného důvodu se ECB nepodílí na primárním trhu veřejného dluhu EU ani jednotlivých členských států EU. Naplnění nacházejí u ECB taktéž poslední dvě podmínky, když do jejich kompetencí patří, v mezích daných SFEU, stanovení diskontních sazeb a naopak nepatří – zatím – dohled nad bankovním sektorem. Podle kritérií Perssona Tabelliniho tak ECB dosáhla maximální možný stupeň ekonomické nezávislosti.

Obdobná je i úroveň finanční nezávislosti ECB, v jejímž rámci jsou přesně nastavena pravidla určující základní kapitál, jeho navyšování, upisovatele i tvorbu

rozpočtu a použití zisku ECB. Finanční kontrolu nad ECB může vykonávat jen nezávislý auditor.

3.3 Politická nezávislost ECB

Poslední pro posouzení je politická nezávislost ECB. Také její úroveň lze nejlépe vyjádřit podle kritérií Perssona a Tabelliniho (1994).

Mandát prezidenta ECB a mandát člena výkonné rady ECB trvá osm let bez možnosti opakovaní zvolení. Stejně tak mandát člena rady guvernérů je stanoven na pět let nebo déle⁶. Základní cíl udržení cenové stability je zakotven přímo v primárním právu EU, a tedy v právních předpisech, které jsou ekvivalentem předpisů ústavních, což dokonce přesahuje požadovanou úroveň.

Při posuzování legislativních opatření pro případ sporu mezi ECB a výkonnou mocí EU je potřebné vycházet z úpravy kompetencí ECB v primárním právu. V něm je garantována nezávislost ECB a závazek do této nezávislosti nezasahovat ze strany EU a členských států EU a taktéž obsahuje jasně stanovené cíle, úkoly a nástroje ECB. Určuje tak rozsah práv a povinností, v jejichž rámci může ECB jednat a do kterých nemůže výkonná moc EU zasahovat. Případné spory mezi výkonnou mocí EU a ECB by řešil Soudní dvůr EU. Lze tak říct, že i tato podmínka je splněna.

Na další kritérium už není tak jednoznačná odpověď. Člen Evropské rady nebo Evropské komise se totiž může účastnit jednání orgánů ECB. Vzhledem k tomu, že při účasti na jednání nemá právo hlasovat, lze se domnívat, že je naplněno i toto kritérium. Je však nutné upozornit, že úroveň jeho postavení v rámci účasti na jednání orgánů ECB je stejná jako těch členů rady guvernérů, kteří v daném období nedisponují hlasovacím právem.

Poslední dvě kritéria pro určení stupně politické nezávislosti ECB souvisí s volbou a jmenováním orgánů ECB, přičemž v případě ECB nedochází k jejich naplnění. Procesu jmenování prezidenta ECB a členů výkonné rady je možné vytknout velmi vážná pravidla upravující způsob obsazení těchto funkcí. Vzniká zde prostor pro zapojení lobbingu různých zájmových skupin včetně lobbingu jednotlivých členských států EU, kdy k obsazení těchto funkcí může dojít jen na základě politického konsenzu členských států EU.

Posouzením politické nezávislosti ECB podle kritérií Perssona a Tabelliniho (1994) dosáhla ECB 6 bodů z 8 a nedosahuje tedy maximální možnou míru politické nezávislosti.

Kromě nenaplnění některých kritérií pro posuzování politické nezávislosti centrálních bank lze u ECB spatřovat jako problematické taktéž nastavení hlasovacích pravidel v rámci rady guvernérů ECB, kdy některá část členů se po určité období účastní jednání bez hlasovacího práva. Vzhledem k tomu, že se jedná o kolektivní

6 Tato skutečnost vyplývá z toho, že členy rady guvernérů jsou guvernéři centrálních bank členských států EU a členské státy EU musely podle práva EU zabezpečit, aby guvernér jejich národních centrálních bank měl funkční období minimálně na 5 let.

orgán, jehož členy jsou zástupci všech upisovatelů základního kapitálu, a vzhledem k tomu, že výsledek hlasování může podstatně ovlivnit situaci v zemi, jejíž zástupce nemohl hlasovat, se jeví jako objektivní požadavek, aby hlasovací právo měli všichni členové rady guvernérů, byť by byla tato otázka vyřešena tím, že by se hlasovalo kvalifikovanou většinou s různou mírou váhy jednotlivých hlasů.

Zároveň je však nutné uvést, že politická nezávislost ECB je navzdory výše uvedeným skutečnostem dostatečně vysoká a plně srovnatelná se stupněm politické nezávislosti u centrálních bank států nacházejících se v euroatlantickém prostoru (Kvizda, 2005, s. 34–35).

Závěr

Cílem tohoto příspěvku bylo potvrdit, nebo vyvrátit hypotézu o dostatečné nezávislosti ECB, a to s ohledem na tvrzení v některých sdělovacích prostředcích o možnostech při ovlivňování jednání centrálních bank a ECB výkonnou mocí, ať už na úrovni členských států EU, nebo EU jako celku. Základem pro toto posouzení nebyly informace z těchto sdělovacích prostředků, ale aplikace teorie nezávislosti centrálních bank na úpravu statusu ECB.

Nezávislost centrálních bank byla představena jako poměrně nový fenomén, který se prosadil na základě úspěchu v některých státech v souvislosti s udržováním cenové stability a následného hospodářského růstu. Bylo uvedeno, že na nezávislost centrální banky je možné nahlížet z různých hledisek, přičemž příspěvek pojednává o několika druzích nezávislosti centrálních bank: právní, skutečné, cílové, instrumentální, ekonomické, finanční a politické. Navzdory chybějící jednoznačné definici nezávislosti centrální banky bylo také stanoveno, že na základě představených indikačních znaků lze určit stupeň nezávislosti centrální banky.

V rámci pojednání o ECB je uvedeno, že měnová unie je jedním ze stěžejních pilířů EU a ECB je jejím garantem. Postavení ECB je obsaženo v primárním právu EU, které upravuje systém všech orgánů měnové unie a dále pravomoci, cíle, úkoly a organizační strukturu, jakož i další práva a povinnosti ECB. Je v něm taktéž výslovně garantována nezávislost ECB.

Hypotéza uvedená v úvodu tohoto příspěvku se potvrdila. Jak vyplývá z poslední části příspěvku, ECB disponuje širokou mírou právní, cílové, instrumentální, ekonomické a finanční nezávislosti. Její politická nezávislost se rovněž nevymyká nezávislosti politické u centrálních bank v euroatlantickém prostoru a celkově jí to dává relativně velkou nezávislost skutečnou.

Literatura

- AKRMAN, L. Zárukou za půjčku MMF si centrální banka hájí svoji nezávislost, tvrdí ekonomové. *Ihned.cz* [online]. 2012 [cit. 2012-02-14]. <http://byznys.ihned.cz/analyzy-a-komentare/c1-54540550-zarukou-za-pujcku-mmf-si-centralni-banka-haji-svoji-nezavislost-tvrdi-ekonomove>.
- BERNHARD, W. *Banking on reform: political parties and central bank independence in the industrial democracies*. Ann Arbor : University of Michigan Press, c2002, 256 s. ISBN 04-721-1254-6.
- CUKIERMAN, A. *Central bank strategy, credibility, and independence: theory and evidence*. Cambridge, Mass. : MIT Press, c1992, 496 s. ISBN 02-620-3198-1.

- EURACTIV.CZ. Maďarsko ignoruje EU a MMF [online]. 2012 [cit. 2012-02-14]. www.euractiv.cz/ekonomika-a-euro/clanek/madarsko-ignoruje-eu-a-mmf-schvalilo-zakon-o-centralni-bance-009468.
- KVIZDA, M. Analýza nezávislosti České národní banky v kontextu EMU – pojetí a alternativy. *Národohospodářský obzor*. 2005, roč. 5, č. 2, s. 26–46. ISSN 1213-2446.
- KYDLAND, F. E.; PRESCOTT, E. C. Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. *Journal of Political Economy*. 1977, vol. 85, no. 3 s. 473–492. ISSN 0022-3808
- LIPPI, F. *Central bank independence, targets, and credibility: political and economic aspects of delegation arrangements for monetary policy*. Northampton, Mass. : Edward Elgar, c1999, 162 s. ISBN 18-589-8915-9.
- MARTINČÍK, D. *Míra nezávislosti ČNB – minulý vývoj a vstup do EMU*. Firma a konkurenční prostředí 2006. Sekce 1, Makroekonomická výkonnost a konkurenceschopnost české ekonomiky jako součásti ekonomiky EU. Brno : Mendelova zemědělská a lesnická univerzita, 2006, s. 106–118. ISBN 80-7302-120-X.
- PERSSON, T.; TABELLINI, G. E. *Monetary and fiscal policy*. Cambridge, Mass. : MIT Press, c1994. 466 s. ISBN 02-626-6088-1 (V. 2 : PBK).
- REVENDA, Z. *Centrální bankovníctví*. 3. vyd. Praha : Management Press, 2011. 560 s. ISBN 978-80-7261-230-7.
- Smlouva o Evropské unii v platném znění.
- Smlouva o fungování Evropské unie v platném znění .
- WILLIS, A. Trichet forced to defend ECB independence. *Euobserver.com* [online]. 2010 [cit. 2012-02-14]. <http://euobserver.com/19/30053>.
- www.bankofengland.co.uk
- www.ecb.eu

THE INDEPENDENCE OF THE EUROPEAN CENTRAL BANK

Abstract: The independence of central banks is a hot topic. In connection with the ongoing financial crisis, the media often come with concerns that central banks might be influenced by political elites. These considerations apply both to central banks of EU Member States and the European Central Bank. The aim of this paper is to prove or disprove the hypothesis of limited independence of the ECB. The main reason to focus primarily on the ECB is due to its leadership within the European System of Central Banks as well as due to the fact that any interference in its activities would affect mainly the functioning of the ESCB. The paper is divided into three parts. The first part deals with the theory of central banks' independence in general. The second part presents the issue of status and regulation of the ECB, and the last part applies the knowledge of the theory of independence of central banks to an evaluation of the independence of the ECB.

Keywords: European Central Bank, independence, European Union

JEL Classification: E58, K40