

Vydává Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd ve spolupráci s Českou národní bankou a Ministerstvem financí ČR prostřednictvím A.L.L. production, s.r.o., Praha

© UK Praha, Fakulta sociálních věd

Published by Charles University, Prague, Faculty of Social Sciences, in cooperation with the Czech National Bank and the Ministry of Finance of the CR, through the A.L.L. production, Ltd., Prague
© Charles University, Prague, Faculty of Social Sciences

Časopis je dokumentován v Social Science Citation Index (<http://www.isinet.com/>) a v elektronické verzi indexu EconLit (<http://www.econlit.org/>).

The journal is monitored by the Social Science Citation Index (<http://www.isinet.com/>) and the electronic EconLit index (<http://www.econlit.org/>).

OBSAH

- Zpráva o inflaci – inflační vývoj ve 3. čtvrtletí 1999 pohledem ČNB 3
Cevdet DENIZER – Raj M. DESAI – Nikolay GUEORGUIEV: Finanční liberalizace a finanční represe v bývalých socialistických ekonomikách 17

Přehledy

- Kateřina KAŠOVÁ: Hledám strategického partnera: Zn.: střední a východní Evropa 40

Semináře ČSE

- Martin ČIHÁK: Panelová diskuze o postavení centrální banky 53

Daňové judikáty

- Výběr ze soudních rozhodnutí ve věcech daní 1–3/2000 58

CONTENTS

- The Czech National Bank's Inflation Report for Q3 1999 3
Cevdet DENIZER – Raj M. DESAI – Nikolay GUEORGUIEV: Financial Liberalization and Financial Repression in Formerly Socialist Economies 17

Surveys

- Kateřina KAŠOVÁ: Central and Eastern Europe Seeks Strategic Partner 40

CES Seminars

- Martin ČIHÁK: The Status of the Central Bank 53

Tax Judicial Decisions

- Abstract from Court Decisions Concerning Taxation No. 1–3/2000 58

Toto číslo předáno do sazby: 6. 12. 1999

Souhlas k tisku: 6. 1. 2000

Autorská práva vykonává vydavatel (viz § 4 zák. 35/1965 Sb. ve znění změn a doplňků). Užití částí nebo celku publikovaných textů – vč. publikovaných zpracovaných znění judikátů –, rozmnožování a šíření jakýmkoli způsobem (zejména mechanickým nebo elektronickým) bez výslovného svolení vydavatele je zakázáno.

Redakce prosí autory, aby při předávání příspěvků uváděli celé své jméno, adresu domů i na pracoviště, telefonní, faxové a e-mailové spojení. K příspěvku je nezbytné přiložit anglické resumé (o rozsahu maximálně 150 slov). Příspěvek by neměl přesahnout 25 normovaných rukopisných stran, a to včetně grafů a tabulek. Pro elektronickou podobu prosíme pošlete program Word (až do verze 97).

Redakce předpokládá, že příspěvek nabízený k publikaci v tomto časopise je originální, tedy že dosud nebyl nabídnut a bez souhlasu redakce ani nebude nabídnut k publikaci jiné redakci nebo jinému vydavateli. Pokud tomu tak není, prosíme o písemné sdělení této skutečnosti.

SEMINÁŘE ČSE

DT: 336.711; 336.711(437)

klíčová slova: centrální bankovníctví

Panelová diskuze o postavení centrální banky

(Informace ze 14. semináře České společnosti ekonomické v řadě „Ekonomické teorie a česká ekonomika“, konaného v říjnu 1999)

12. října 1999 uspořádala Česká společnost ekonomická další seminář v řadě „Ekonomické teorie a česká ekonomika“, který byl tentokrát věnován tématu „Postavení centrální banky“. Tento seminář vybočoval v několika ohledech z řady, zejména proto, že na rozdíl od předchozích seminářů měl formu širší panelové diskuze. Důvodem byl fakt, že postavení centrální banky představuje v ČR velmi aktuální téma, které však zatím bylo bohužel diskutováno především na politické úrovni. Chtěli jsme proto vytvořit širší odborné fórum, na němž by zazněly různé teoreticky a empiricky fundované názory, které by byly vzájemně konfrontovány a věcně diskutovány. Panelové diskuze se zúčastnili jednak autoři článků v monotematických číslech 9 a 10 časopisu *Finance* a úvěr: Jiří Jonáš (Mezinárodní měnový fond), Zdeněk Tůma (Česká národní banka), Viktor Kotlán (Vysoká škola báňská – Technická univerzita v Ostravě), Petr Zahradník (Conseq Finance) a Martin Čihák (Komerční banka) a jednak další přední domácí ekonomové: Pavel Kysilka (Erste Bank), Jiří Havel (Fakulta sociálních věd UK a Fond národního majetku), Martin Mandel (Vysoká škola ekonomická, Fakulta financí a účetnictví) a Milan Žák (Vysoká škola ekonomická, Fakulta národohospodářská). Moderátorem diskuze byl Ondřej Schneider (Patria Finance), jemuž patří dík za to, že diskuze měla i při velkém počtu účastníků hladký průběh.

Centrální banka jako zvláštní instituce vedle vlády

V prvním kole diskuze se účastníci panelu zabývali obecnou otázkou, zda je centrální banka součástí vlády, nebo zda je to nezávislá, profesionální instituce. *Jiří Jonáš* upozornil, že nezávislost centrální banky je sice vždy něčím odvozeným, co je centrální bance uděleno legislativním aktem a co může být teoreticky opět odňato, nicméně v praxi vyspělých zemí nezávislé centrální banky standardně existují a jejich nezávislost má v průběhu času spíše tendenci růst, nikoliv klesat. *Martin Mandel* k tomu poznamenal, že odlišnost centrální banky od vlády je zdůrazněna tím, že měnověpolitické nástroje mají většinou dlouhodobé dopady. Proto je důležité, aby centrální banka nebyla ve svém rozhodování ovlivňována konjunkturními vlivy. Podle *J. Jonáše* byla však odclonením měnové politiky od politického procesu ve vyspělých zemích do značné míry vyvedena ze sféry politického vlivu i fiskální politika, protože nezávislé centrální banky mají ze zákona zakázáno financovat schodky veřejných rozpočtů, což pro mnoho zemí představuje značné omezení fiskální politiky.

Martin Čihák upozornil na rozdíly, které v pohledu na postavení centrální banky panují mezi ekonomy a právníky. Pohled teoretické ekonomie byl shrnut v článku Čiháka a Holuba v monotematickém čísle časopisu *Finance* a úvěr č. 9/1999 (které sloužilo jako podkladový materiál k panelové diskuzi). M. Čihák konstatoval, že v ekonomické teorii centrálního bankovníctví došlo během posledních patnácti let k posunu

od normativních soudů o tom, jak velká má být míra nezávislosti centrální banky, k pozitivní analýze určování míry nezávislosti centrální banky ve strategické hře mezi bankou, vládou a nátlakovými skupinami. Pohled právníků naproti tomu vychází především z platné Ústavy ČR a ze zákona o České národní bance (ČNB). Právníci například s odvoláním na platnou legislativu tvrdí, že ČNB není ústředním orgánem státní správy, jako je vláda, ministerstva nebo Český statistický úřad, ale že je jakýmsi zvláštním orgánem veřejné správy podobným samosprávě. M. Čihák považuje takovéto vymezení za sporné. V tradiční tripartitní dělbě moci na moc zákonodárnou, soudní a výkonnou spadá podle něj těžiště pravomocí ČNB do moci výkonné, a to mnohem spíše, než je tomu u prezidenta republiky či u státního zastupitelství, které současná Ústava do výkonné moci zahrnuje. Oddělení centrální banky od vlády je pouze jedním z příkladů obecnějšího procesu diferenciaci uvnitř moci výkonné. Pro ekonoma – vycházejícího z představy měnové a fiskální politiky jako dvou hlavních větví stabilizační hospodářské politiky – je přirozené považovat orgán měnové politiky za součást výkonné moci, stejně jako je součástí výkonné moci orgán politiky fiskální.

Milan Žák upozornil na zajímavou analogii v historickém vývoji fiskální a měnové politiky. Éra mocných vlád v šedesátých letech vedla k žití na dluh, k hlubokým rozpočtovým deficitům a v důsledku toho ke vzednutí tlaků na vyrovnanost rozpočtu a na to, aby se vlády vzdaly části svých dosavadních funkcí. Dnes je podle názoru M. Žáka manévrovací prostor fiskální politiky tak malý, že fiskální politika je svým způsobem v troskách. Podobný ústup ze slávy čeká podle Žáka postupně také centrální banky.

Povaha nezávislosti centrální banky

Pavel Kysilka zdůraznil potřebu rozlišovat mezi nezávislostí de iure a de facto. Poznamenal také, že tzv. kauzalita mezi mírou nezávislosti centrální banky a nižší mírou inflace je kauzalitou falešnou. Ve skutečnosti je příčinou této vazby společný faktor v pozadí, jakási protiinflační kultura společnosti, která vede jednak k vyšší nezávislosti centrální banky, jednak k dlouhodobě neinflačnímu vývoji. Podle Pavla Kysilky má nezávislost centrální banky znamenat nezávislost ve všech třech aspektech, které jsou obvykle vymežovány jako součásti nezávislosti, a tedy znamenat nezávislost ekonomickou, personální a funkční. Pokud některý z těchto tří pilířů chybí, pak lze těžko mluvit o nezávislosti celkové. Zvláštní otázkou představuje nezávislost při stanovování cílů; u ní Kysilka prosazuje společné stanovování cílů vládou a centrální bankou. Takto stanovený cíl podle něj může získat daleko větší kredibilitu, v průběhu plnění takového cíle nedochází k jeho zpochybňování, při takto stanoveném cíli se dají daleko efektivněji ovlivnit expektace, a tím i plnit cíl při mnohem nižších úrokových sazbách. Upozornil však zároveň na obtíže při praktickém procesu vyjednávání cílů.

Také *Jiří Jonáš* se přiklonil k názoru, že by centrální banka měla mít především nezávislost instrumentální, zatímco určení cíle měnové politiky by mělo být výsledkem společného rozhodnutí vlády a centrální banky. Otázka cílové vs. instrumentální nezávislosti je podle něj specifická v tranzitivních ekonomikách, protože centrální banky se v těchto ekonomikách potýkají s problémem dezinflace. Zatímco definice cenové stability, o kterou usilují centrální banky ve standardních ekonomikách, je poměrně nesporná, na otázku po rychlosti dezinflace nedává ekonomická teorie jasnou odpověď. Proces dezinflace je spojen s řadou „trade-offs“ a vyžaduje politické rozhodnutí. Tento specifický faktor je dalším důvodem pro to, aby stanovení cíle měnové politiky mělo politické posvěcení.

Jiří Havel se vrátil k otázce postavení ČNB v systému dělby moci ve státě. Poznamenal, že z jednoho pohledu nejsou v Ústavě ČR jen tři moci (zákonodárná, soudní a výkonná), ale ještě další dvě moci (bankovní a kontrolní). Z jiného pohledu by se dalo říci, že v ČNB jsou všechny tři „klasické“ moci zvláštním způsobem promíchány. Česká národní banka má fakticky rozsáhlé normotvorné pravomoci, protože změna podzákonného předpisu v kompetenci ČNB může rozhodovat o existenci či neexistenci

největších subjektů v této ekonomice. Takto rozsáhlou ekonomickou pravomoc nemá v ČR podle J. Havla ani Poslanecká sněmovna. Navíc podle něj ČNB fakticky plní i úlohu moci soudní při tvorbě správních rozhodnutí, protože rozklady proti nejdůležitějším rozhodnutím ČNB se podávají opět k Bankovní radě ČNB a protože správní soudnictví v ČR se zabývá pouze zákonností správních rozhodnutí, nikoli správností věcného obsahu. J. Havel proto uzavřel tento svůj příspěvek konstatováním, že ČNB má obrovské pravomoci, které nejsou vyvažovány přímou odpovědností. Upozornil v této souvislosti na skutečnost, že pokud v případném soudním sporu vedeném proti ČNB někdo vyhraje, pak náhradu škody nebude platit ČNB, nýbrž stát.

Cíle centrální banky

Další kolo otázek se týkalo toho, zda a případně jak by měl být stanoven cíl centrální banky. *Zdeněk Tůma* má za to, že je dobře, je-li centrální bance dán dobře definovaný cíl. Tento cíl by měl směřovat ke stabilitě ekonomiky, jejímž významným prvkem je stabilita cenová. Vývoj podle něj směřuje k tomu, aby u většiny centrálních bank byla cílem skutečně cenová stabilita. Přestože v některých případech – například u Evropské centrální banky – je doplňkovým cílem ekonomický růst, resp. podpora hospodářské politiky, podle *Tůmy* názoru jde o prázdnou formulaci, protože fakticky zůstává hlavním cílem cenová stabilita.

Viktor Kotlán upozornil na to, že dvě třetiny zemí mají mezi svými cíli cenovou stabilitu, nicméně řada zemí má i jiné dodatečné cíle, které jsou s cenovou stabilitou – minimálně v krátkém období – obtížně slučitelné. Důvodem pro zařazování dalších cílů je podle něj obava z nadměrného soustředění se centrální banky na snižování inflace (tzv. „dezinflační výchylka“). Nicméně i podle *Kotlána* je přítomnost druhého cíle velmi problematická. Pokud je cenové stabilitě a ekonomickému růstu přisouzena stejná váha, vznikají problémy spojené se snahou sledovat dva cíle jedním nástrojem. Pokud má cíl cenové stability vyšší váhu, je cíl podpory ekonomického růstu v podstatě cílem formálním, protože centrální banka si může zvolit, zda se ekonomickým růstem vůbec zabývat bude, nebo ne. Podle *Kotlána* by proto lepším řešením bylo spíše uvést ve statutu centrální banky, že hlavním cílem centrální banky je dlouhodobá podpora životní úrovně občanů země zajištěním cenové stability a podporou ekonomického růstu. V tomto případě by se konečným měřítkem posuzování úspěšné či neúspěšné měnové politiky stal její vliv na dlouhodobou životní úroveň občanů a centrální banka by musela argumentovat, jaké budou mít její kroky dopad na životní úroveň, tj. na konečné měřítko, které zajímá občana.

V dalším bloku diskuze *Ondřej Schneider* upozornil na to, že při vymezování cílového indikátoru existuje dilema mezi srozumitelností a „cílovatelností“. Pokud centrální banka cílový index neočistí, nebude jej moci dobře kontrolovat a nebude moci plnit své cíle. Pokud jej očistí příliš, výsledné číslo se stane abstrakcí, pod kterou si bude těžké něco představit. Podle *Martina Mandela* je situace transformační ekonomiky specifická tím, že po očistění o regulované položky už centrální banka nemůže vyloučit některé další položky, které se obvykle vylučují ve standardních ekonomikách, zejména potraviny a některé suroviny, protože výsledný index by zahrnoval jen zhruba 50 % indexu CPI. Mandel se proto přimlouval za vylučování co nejmenšího množství položek a za práci s širšími pásmy oscilace, čímž by centrální banka přiznala, že prognózovací schopnost je poměrně omezená. Naopak *Zdeněk Tůma* uvažoval o tom, že by mohlo být vhodnější formulovat cíl jako bod a větší důraz klást na práci s výjimkami, protože k práci s výjimkami je centrální banka nucena i v případě, že je interval úzký a dojde k exogenním šokům.

Odpovědnost v případě nesplnění cíle

Podle *Zdeňka Tůmy* musí být základem odpovědnosti centrálních bank ve vyspělých zemích transparentnost vůči veřejnosti a všechny ostatní mechanismy mohou

být pouze podpůrné. Z. Tůma upozornil na délku časových zpoždění, která existuje u měnové politiky mezi nástroji a účinky; to znesnadňuje přesné posouzení toho, zda je měnová politika špatná, či dobrá. Podle *Pavla Kysilky* by sice na jedné straně transparentnost centrální banky měla být maximální a odpovědnost vůči veřejnosti by měla hrát důležitou roli, ale současně musí být přesně definována odpovědnost centrální banky vůči konkrétní instituci. Kysilka zdůraznil, že centrální banka musí velmi přesně ex ante definovat externí podmínky, za kterých nejenže nemusí, ale ani nesmí splnit své cíle. Míra naplnění cíle v případě těchto výjimek by podle Kysilky měla být negociována s vládou – opět z toho důvodu, aby šlo o dostatečně důvěryhodné kroky.

Jiří Havel poznamenal, že lze těžko sankcionovat guvernéra či další členy Bankovní rady za neplnění inflačních cílů, pokud tyto cíle samy nejsou dobře právně ukotveny. Mechanismus odpovědnosti podle něj nemůže končit jinak než odvolatelností členů Bankovní rady, což v současné právní úpravě ČNB není možné. Odvolatelnost by podle J. Havla měla existovat, byť jako možnost krajní. Havel doporučoval dát tuto pravomoc do ruky Senátu, protože tento orgán nemá zatím mnoho pravomocí a navíc nekopíruje čistě politické rozložení. Odvolávání členů Bankovní rady by přitom mělo být ošetřeno vysokou kvalifikovanou majoritou.

Jak kompenzovat demokratický deficit centrálních bank?

Milan Žák konstatoval, že velké nebezpečí v případě nezávislých centrálních bank představují tlaky zájmových skupin. Podle M. Žáka nejsou centrální banky obecně – a ani ČNB – proti tlakům těchto skupin efektivně zabezpečeny. Úplná transparentnost centrálních bank by sice mohla být řešením, ale v realitě je transparentnost vždy omezená. Také mechanismus výběru členů Bankovní rady může být proti tlakům zájmových skupin přinejlepším jen dílčí pomůckou. Podle M. Žáka je deficit demokracie centrálních bank závažným problémem, na který dosud nebylo nalezeno jednoznačné řešení.

Martin Čihák zpochybnil pojem odpovědnosti centrální banky vůči veřejnosti. Inflační zprávy podle něj čte obvykle pouze úzký okruh odborníků, zatímco širší veřejnost nevnímá ani takové „detaily“, jako je rozdíl mezi čistou a celkovou inflací. Místo spoléhání se na pojem „odpovědnost vůči veřejnosti“ proto Čihák doporučoval zavést explicitní mechanismus odpovědnosti, inspirovaný zkušenostmi některých zahraničních zemí, například Nového Zélandu. Podle něj by bylo vhodné místo navrhovaného rozšiřování Bankovní rady spíše zřídit nezávislou dozorčí radu centrální banky, která by rozhodovala o tom, zda členy Bankovní rady v případě konkrétního pochybení vydat sankci ze strany politiků. Tato dozorčí rada by tak byla odborným filtrem mezi měnovou politikou a politickým cyklem. V souvislosti s kritikou pojmu „odpovědnost vůči veřejnosti“ se také M. Čihák ptal, zda ČNB provádí výzkumy preferencí veřejnosti, pokud jde o inflaci, a připomenul, že ČNB se na tyto preference sama odkazuje ve svém nedávném dokumentu o dlouhodobé měnové strategii. *Zdeněk Tůma* k tomu poznamenal, že ČNB se sice lidí neptá, jak vysokou by chtěli mít inflaci, ale zato provádí inflační šetření, ve kterých zjišťuje inflační očekávání veřejnosti. Dotazovány jsou domácnosti, firmy a analytici a jejich očekávání údajně konvergují.

Kdo by měl být jmenován a kým?

V závěrečném kole otázek se *Ondřej Schneider* ptal, kdo by měl být členem Bankovní rady a kdo by měl do ní vybírat a jmenovat kandidáty. *Jiří Havel* upozornil, že mezi současnými členy Bankovní rady chybí kvalitní právník nebo alespoň institucionálně laděný ekonom. Za úvahu podle něj stojí takové řešení, při němž by měnovou politiku samotnou řídil specializovaný výbor, zatímco vrcholný orgán, Bankovní rada, by měl poněkud jiné postavení než dnes. *Zdeněk Tůma* dodal, že se zřízením orgánu výlučně pro měnové záležitosti lze v zásadě souhlasit. Nicméně jako druhou

alternativu zmínil možnost, že by rozhodování o technických otázkách bylo ve zvýšené míře přeneseno na standardní management banky, čímž by Bankovní rada získala více času pro záležitosti měnové politiky, resp. pro strategické záležitosti banky.

Při odpovědích na podotázku, kdo by měl jmenovat členy Bankovní rady, se vystupující shodovali, že jmenovací dekret by měl vydávat prezident republiky, nicméně mělo by být posíleno a zprůhledněno návrhové řízení. Převládal názor, že by návrhovou pravomocí měl disponovat Senát, protože u něj je míra rizika ovlivnění politickým cyklem nejmenší. Někteří řečníci, např. *Petr Zahradník*, doporučovali prodloužit funkční období členů Bankovní rady a pravidelněji rozložit jmenování jednotlivých členů Bankovní rady v čase. Zprůhlednění procesu jmenování kandidátů by podle některých názorů mohlo obsáhnout i veřejná slyšení uvažovaných kandidátů.

Na úplný závěr se panelová diskuze otevřela i pro otázky z pléna. Jeden z dotazů se například týkal toho, jaké změny v postavení centrální banky považují členové panelu za nejpodstatnější. *Pavel Kysilka* navrhoval na základě své zkušenosti čtyři hlavní úpravy: oddělit měnový orgán od Bankovní rady, zavést transparentnější způsob navrhování kandidátů do Bankovní rady, zvýšit transparentnost centrální banky vůbec (a to i pomocí změny zákona) a konečně vložit stanovování cílů do společné pravomoci vlády a centrální banky. Tyto návrhy nezahrnují všechna témata z předchozí diskuze: například řada členů panelu zdůrazňovala vhodnost odvolatelnosti členů Bankovní rady v krajních situacích; dílčí rozdíly byly také například v názorech na to, jak oddělit měnověpolitické rozhodování od bankovního dohledu. Nicméně lze říci, že na výše uvedených základních bodech se v zásadě shodovala většina účastníků této panelové diskuze. Zbývá jen věřit, že další veřejné diskuze o centrální bance a jejím postavení budou probíhat v podobně věcné, fundované a neideologické rovině, jako tomu bylo na tomto semináři České společnosti ekonomické.

Martin ČIHÁK*

SUMMARY

JEL Classification: E58
Keywords: central banking

The Status of the Central Bank

Martin ČIHÁK – Komerční banka, a.s., Prague; CERGE, Charles University, Prague; Member, Executive Board of the Czech Economic Society

The article summarizes the main points discussed at the seminar on „The Status of the Central Bank,“ held by the Czech Economic Society in October 1999. The seminar was assembled as a panel discussion, with a panel composed of nine respected Czech monetary economists. The seminar considered the following questions: Should the central bank be an independent institution? Should it have a well-defined policy target(s)? How would these targets be formulated? Who would formulate them? How should candidates for the governing board be chosen and who should take part in the selection process? How should the responsibilities of the board members be defined? As regards the current institutional setting of the Czech National Bank, a majority of the panel members recommended the separation of the monetary *policy* from banking supervision and from the management of the central bank itself; greater transparency in the selection of board members and in monetary policy; and that monetary policy targets be subject to the joint authority of the central bank and the government.

* Martin Čihák – vedoucí týmu makroekonomických analýz Komerční banky; CERGE UK; člen výkonného výboru ČSE