

Nový mechanismus hlasování v Radě guvernérů ECB: pohled zvenčí

Petr PROCHÁZKA*

1. Úvod

Rozšíření Evropské unie o 12 zemí v průběhu tohoto desetiletí¹ podstatně změní mapu tohoto integračního seskupení; území EU se zvětší více než o třetinu a počet obyvatel o 28 %, příspěvek nových zemí ke zvýšení HDP Unie však bude činit jen 5 %.² Zatímco v nově vstupujících zemích se diskutuje především o transferech, které mohou očekávat z fondů Unie, v Unii je (v návaznosti na zadání formulovaná při přijetí novely Smlouvy o EU v Nice) diskuze zaměřena spíše na náklady procesu koordinace hospodářských politik po rozšíření, na reformu odpovídajících institucí a procesů a na řešení problémů, které mohou nastat v oblasti rozhodování o měnové politice ECB po rozšíření eurozóny.³

Následující text je zaměřen na poslední zmíněnou oblast: na návrhy reforem institucionálního uspořádání rozhodovacího procesu v rámci Evropského systému centrálních bank a na jejich implikace pro malé země našeho typu.

Dostupná literatura zdůrazňuje, že s rozhodováním o měnové politice po rozšíření eurozóny z dnešních 12 na 27 zemí (při zachování současného mo-

* Česká národní banka (petr.prochazka@cnb.cz)

Autor děkuje za podnětné připomínky k textu kolegům z ČNB a anonymním recenzentům časopisu Finance a úvěr. Veškerá opomenutí jsou jeho vlastní, jakožto i názory, které by neměly být zaměňovány za oficiální stanovisko České národní banky.

¹ Kromě ČR, Estonska, Kypru, Maďarska, Litvy, Lotyšska, Malty, Polska, Slovenska a Slovinska, jejichž připojení k EU se očekává po ukončení ratifikačního procesu v roce 2004, budou Bulharsko a Rumunsko po vyhodnocení plnění kodaňských kritérií přizvány ke členství pravděpodobně v roce 2007; to by umožnilo jejich efektivní připojení k EU do konce desetiletí.

² Území vzroste z 3 191 000 km² na cca 4 280 000 km² a počet obyvatel Unie vzroste z 375,3 na 481,2 mil.

³ V souladu se zavedenou praxí autor používá označení eurozóna pro souhrn území států, které zavedly euro, eurosystém pro souhrn národních centrálních bank těchto zemí a ECB, Evropský systém centrálních bank (ESCB) je oficiální název pro systém/organizaci všech národních centrálních bank (NCB) zemí EU bez ohledu na to, zda zavedly euro, či ne, a ECB.

Rozhodovacími orgány ESCB pak jsou Výkonná rada – VR (6členné profesní vedení ECB v čele s prezidentem odpovědné za operativní řízení ECB, anglickým ekvivalentem je „Executive Board“), Rada guvernérů – RG (sdružující guvernéry NCB eurozóny a členy Výkonné rady, v současné době 18členný „Governing Council“ odpovědný za klíčová rozhodnutí vč. jednotné měnové politiky – podrobněji viz dále) a Generální rada – GR (sdružující guvernéry všech NCB bez ohledu na členství v eurozóně a členy Výkonné rady mající relativně omezené rozhodovací pravomoci – tzv. „General Council“). Ta je mezi rozhodovací orgány zahrnuta (čl. 123(3) Smlouvy) pouze po dobu existence členských zemí s derogací na zavedení eura.

delu, včetně Dánska, Švédska a Velké Británie) jsou spojeny dva základní problémy:

- a) problém nerovnováhy mezi ekonomickou a politickou vahou malých a velkých zemí EU,
- b) problém nákladů (komplikovanost, zdlouhavost) rozhodování v klíčovém orgánu ESCB – Radě guvernérů.

Diskuzi těchto problémů a možných modelových řešení je věnována druhá až pátá část článku.

Návrh předložený ECB na počátku února 2003 v důsledku své složitosti, kompromisní povahy a limitů daných Smlouvou z Nice neuspokojil ani zastánce další centralizace měnového rozhodování, ani ochránce národních zájmů, především v menších členských zemích.

Článek proto ve své šesté a sedmé části stručně analyzuje legislativní bázi, proceduru přijetí a obsah návrhu na změnu hlasovacího schématu a diskutuje jeho silné a slabé stránky, jakož i pozice zastánců různých řešení.

2. Rozšíření EU a konflikt mezi politickou a ekonomickou vahou jednotlivých zemí při přijímání měnověpolitických rozhodnutí

Klíčovým rozhodovacím orgánem ESCB je Rada guvernérů, složená z guvernérů národních centrálních bank a 6 členů Výkonné rady ECB, která podle článku 12 Statutu ESCB/ ECB „[...] formuluje měnovou politiku Společenství včetně [...] rozhodnutí týkajících se střednědobých měnových cílů, klíčových úrokových sazeb a vytváření měnových rezerv v ESCB a vydává nezbytné obecné zásady pro jejich realizaci.“ Výkonná rada je pak podle stejného článku výkonným orgánem, který „[...] provádí měnovou politiku v souladu s obecnými zásadami a rozhodnutími Rady guvernérů a v tomto rámci vydává nezbytné instrukce národním centrálním bankám.“ Navíc může Rada guvernérů přenést na Výkonnou radu určité pravomoci.

Otázka případné změny schématu měnověpolitického rozhodování a zvýšení jeho efektivnosti není problémem, který by se vynořil teprve nyní nebo který by nastal bezprostředně po vstupu přistupujících zemí do EU.⁴ Členská země se definitivně vzdá vlastní měnové politiky a podřídí se jednotné měnové politice teprve po vstupu do eurozóny. Centrální banka této země má pak odpovídající podíl na jednotné měnové politice (v současné době má každý guvernér národní centrální banky bez ohledu na velikost země a každý ze 6 členů Výkonné rady ECB po jednom hlasu).

Technicky vzato se první z dnešních přistupujících zemí, budou-li s to splnit konvergenční kritéria, mohou k eurozóně připojit už dva a půl roku po vstupu do EU, tedy v roce 2007.⁵ Váha relativně malých zemí v rozho-

⁴ Ty budou mít podle článku 122 Smlouvy o EU dočasnou výjimku v zavedení eura. Až do doby vstupu do eurozóny budou tedy i nadále mít svou vlastní měnu a jejich centrální banka bude odpovědná za vlastní měnová rozhodnutí.

⁵ Povinná doba členství v systému měnových kurzů ERM II je dva roky, cca půl roku je odhad doby nutné na procedurální aspekty vyhodnocení a neodvolatelné napojení kurzu národní měny na euro za předpokladu, že by logistická, technická, právní a institucionální příprava probíhaly paralelně.

TABULKA 1 Politická a ekonomická váha zemí EU

země	politická váha (v %) – zahrnutá váha členů VR	přibližná ekonomická váha země (v %)
Lucembursko	5,6	0,5
Irsko	5,6	2
Portugalsko	5,6	2
Řecko	5,6	2
Finsko	5,6	2
Rakousko	5,6	3
Belgie	5,6	4
Nizozemí	5,6	6
Španělsko	5,6	9,5
Itálie	5,6	17,5
Francie	5,6	21
Německo	5,6	30,5

zdroj: přepočteno z údajů publikovaných v (Berger – de Haan – Inklaar, 2002)

dujícím orgánu ESCB, Radě guvernérů, tak poroste na úkor zemí produkujících většinu HDP eurozóny.

Model řízení měnové politiky připravovaný tvůrci maastrichtské smlouvy na konci 80. let vycházel z tehdejší členské základny Evropských společenství, a byl tudíž navržen pro tehdejších 12 členských zemí. Předpokládaný poměr 2:1 mezi guvernéry NCB a členy Výkonné rady byl pokládán za optimální za předpokladu, že hospodářský cyklus největších členských států bude při splnění konvergenčních kritérií dostatečně sladěn, a tudíž že dopady případných externích šoků na ekonomiku velké části eurozóny budou symetrické. To se zdálo být dostatečně silnou podmínkou pro to, aby nejenom členové Výkonné rady, ale alespoň i guvernéri největších 3 až 4 zemí přehlasovali – berouce do úvahy dopady na jádro hospodářství eurozóny – případnou opozici z ekonomicky méně významných oblastí. Vstup dalších 3 zemí v roce 1995 sice toto pravidlo poněkud zrelativizoval, ale vzhledem k výjimce Velké Británie a Dánska a dosavadnímu postupu Švédska byl zachován počet 12 členů a problém se nezdál urgentní. Teprve s blížící se novou vlnou rozšíření o nebyvalý počet zemí najednou se tato otázka dostala znovu do popředí zájmu.

To však nic nemění na skutečnosti, že již v současné době – vzhledem k výše uplatňovanému systému „1 člen – 1 hlas“ – je politická váha malých zemí neúměrná jejich váze ekonomické (měřené přibližně podílem jejich HDP na produktu eurozóny – viz *tabulka 1*).

Po rozšíření eurozóny o další země se tato asymetrie bude dále vyostřovat. Při zachování starého hlasovacího systému by guvernéri NCB 17 nejmenších zemí, produkujících 10 % HDP eurozóny, mohli díky své hlasovací síle determinovat měnověpolitická rozhodnutí pro celou oblast (Berger – de Haan – Inklaar, 2002). Zatímco současná hlasovací síla guvernérů NCB je 67 % (z toho ale téměř 17 % tvoří 3 největší země, takže pro nadpoloviční většinu stačí spolu s Výkonnou radou získat 1 další hlas), po dokončení rozšíření eurozóny by vzrostla na 82 %. Pro srovnání: politická váha regionálních představitelů hlasujících o měnověpolitických opatřeních v německé

Bundesbank před vznikem eurozóny byla 53 %, ve Federálním rezervním systému USA je pouze 42 %.

Odlišný pohled prezentují Gros a kol. (2002), kteří v analýze, která bere do úvahy změny mezi politickou a ekonomickou vahou jednotlivých zemí po rozšíření eurozóny, docházejí k závěru, že nepoměr mezi oběma veličinami se ve skutečnosti sníží. Tito autoři upozorňují na skutečnost, že výsledky závisejí na předpokladech o rozdílech v motivacích, které jsou však naprosto arbitrární. Např. Berger (2002) předpokládá, že členové Výkonné rady ECB nesledují při svých rozhodnutích určitou úroveň výstupu HDP pro své země, zatímco guvernéri NCB ano. Často se jakoby samozřejmě předpokládá, že členové Výkonné rady jednájí výhradně s ohledem na eurozónu jako celek,⁶ zatímco guvernéri NCB jsou podezříváni ze sledování čistě národních zájmů. Tento úhel pohledu bude blíže rozveden v následující části.

3. Problém „národních zájmů“ a komplikovanosti rozhodovacího procesu

Mechanismus rozhodování v eurosystému je již dnes v porovnání s rozhodováním v ostatních centrálních bankách poměrně složitý. Je to dáno v zásadě federálním charakterem eurosystému a tím, že na rozdíl od původních záměrů Wernerova plánu byli tvůrci maastrichtské smlouvy nuceni přistoupit na kompromis, který znamenal, že plně centralizovaná měnová politika nemá v EU odpovídající centrální protiváhu v jednotné politice hospodářské, a to ani ve fiskální oblasti. Proto se vzájemný vztah rozhodovacích orgánů ESCB – Rady guvernérů a Výkonné rady – upravený v článku 107 (3) Smlouvy o EU odvíjí od suverenity národních států, které pro oblast jednotné měnové politiky delegují svou pravomoc na nadnárodní úroveň, ale uchovávají si zároveň podíl na rozhodování o její realizaci.

Mechanismus rozhodování uplatňovaný v ESCB/ECB má ve svých základech zabudovaný 2 potenciální problémy:

- počet těch, kteří se podílejí na rozhodování, je relativně vysoký. To může vést k příliš zdoluhavým diskuzím, jež předcházejí přijetí rozhodnutí, a schopnost systému reagovat flexibilně především v případě externích šoků by tak mohla být narušena. Toto nebezpečí narůstá přímo úměrně s počtem členů rozhodovacího orgánu;⁷
- počet guvernérů národních centrálních bank je vyšší než počet členů Výkonné rady, kteří v Radě guvernérů reprezentují eurozónu jako celek. Ačkoli guvernéri NCB mají jednat při rozhodování o záležitostech eurozóny jako nezávislé osobnosti, a nikoli jako reprezentanti svých insti-

⁶ A to přesto, že mohou být nominováni pouze z řad občanů členských států splňujících kvalifikační předpoklady, viz čl. 112 (2b) Smlouvy o EU. To, že i členové Výkonné rady mají konkrétní národnost, se projevilo poměrně markantně při založení ECB ve sporech o to, kdo bude nominován do funkce prezidenta (pozn.aut.).

⁷ Zatímco např. pětiminutové vystoupení každého z členů Rady guvernérů v rámci jednoho z bodů programu by v současné době znamenalo (úvodní vystoupení a závěrečné shrnutí je zahrnuto jako jediný příspěvek jménem Výkonné rady) diskuzi dlouhou 1 hodinu a 10 minut před přijetím rozhodnutí, při počtu 27 guvernérů NCB by se diskuze protáhla na 2 hodiny 25 minut.

tucí, nebo dokonce států,⁸ někteří autoři upozorňují na nebezpečí prosazování, nebo dokonce převládnutí národních zájmů nad zájmy celku.

Vědomí, že by tlaky ze strany politiků i veřejnosti – přes ochranu členů Rady guvernérů ECB platnou primární legislativou – mohly negativně ovlivňovat způsob, jakým hlasují, vedlo k rozhodnutí nezveřejňovat ani záznaky ze zasedání Rady guvernérů, ani to, jak který z guvernérů hlasoval. Místo toho je bezprostředně po „měnovém“ zasedání pravidelně uspořádána tisková konference, na které je rozhodnutí oznámeno a stručně zdůvodněno.

Berger, de Haan a Inklar (2002) zdůrazňují specifický problém, který může po rozšíření eurozóny tuto situaci dále vyostřit: vyplývá z odlišného charakteru hospodářství některých z přistupujících zemí oproti dosavadním členským zemím. Jelikož většina přistupujících zemí jsou transformující se ekonomiky, budou i v blízké budoucnosti v některých ohledech odlišné od členů dosavadních. Zjednodušeně řečeno:

- a) lze očekávat, že míra jejich inflace bude systematicky vyšší než v dnešní eurozóně jednak v důsledku očekávané vyšší míry růstu, jednak v důsledku tzv. Balassova-Samuelsonova efektu;
- b) jejich hospodářský cyklus z různých důvodů nebude po určitou dobu příliš synchronizován s cyklem dnešní eurozóny, protože:
 - jednotlivé země mohou být vystaveny různým externím šokům,
 - mohou odlišně reagovat na společné šoky (a to buď kvůli rozdílné hospodářskopolitické reakci na společný šok, nebo kvůli rozdílu ve složení výstupu zemí v regionu),
 - různorodost jejich finanční a hospodářské struktury může vést k rozdílu v transmisním mechanismu měnové politiky.

K prvnímu bodu autoři argumentují, že v případě, kdy by růst produktivity v tranzitivních ekonomikách přesahoval růst produktivity v zemích eurozóny, budou mít tranzitivní ekonomiky i vyšší míru inflace. Proto by nové země mohly být tolerantnější vůči inflačním tlakům, než by odpovídalo zájmům eurozóny jako celku, anebo obráceně, tlak na snížení inflace by mohl podvazovat jejich ekonomický růst.

Ke druhému okruhu problémů pak shrnují, že pouze Slovinsko a do určité míry Kypr vykazují poměrně vysoký stupeň korelace s eurozónou a pouze Maďarsko a Estonsko vykazují dostatečnou míru korelace nabídkových a poptávkových šoků se zeměmi eurozóny.

Autoři shrnují, že výše uvedené rozdíly mezi dosavadními členy eurozóny a zeměmi přistupujícími by – při zachování „starého“ systému rozhodování v ESCB a za předpokladu brzkého vstupu přistupujících zemí do eurozóny – mohly mít významný vliv na přijatá rozhodnutí. Při zvýšení počtu „dohánějících“ zemí může jejich vliv překonat „kritickou mez“, za níž by specifiky jejich relativně malých ekonomik mohla na rozhodování Rady guvernérů působit nadměrně.

⁸ Článek 108 Smlouvy o EU specifikuje, že „ani ECB, ani národní centrální banky, ani jednotliví členové jejich rozhodovacích orgánů nesmějí vyžadovat ani přijímat instrukce od institucí nebo orgánů Společenství, od vlády žádného z členských států ani od jakéhokoliv jiného orgánu. Na druhé straně se orgány a instituce Společenství a vlády členských států zavazují respektovat tento princip a neuplatňovat vliv na členy rozhodovacích orgánů ECB nebo národních centrálních bank při výkonu jejich úkolů.“

TABULKA 2 Počet členů měnověpolitických orgánů vybraných centrálních bank

země	počet	země	počet
Austrálie	9	Norsko	7
Dánsko	3	Nový Zéland	1 ^a
eurozóna	18	Švédsko	6
Chile	5	Švýcarsko	3
Japonsko	9	USA	12
Kanada	6	Velká Británie	9

poznámka: ^a Guvernér přijímá rozhodnutí po konzultaci se 14členným výborem.

zdroj: internetové stránky zmíněných bank

4. Existující modely a možnost inspirace odjinud

Použijeme-li nejjednodušší možný způsob srovnání rozhodovacích modelů uplatňovaných ve významných centrálních bankách, tedy porovnáme-li, kolik lidí je zapojeno do diskuze o přijetí měnových rozhodnutí, pak se současný systém ESCB jednoznačně vymyká průměru – viz *tabulka 2*.

Průměrně mají měnověpolitické orgány kolem 9 členů. Toto porovnání je však dosti problematické. Míra nezávislosti uvedených centrálních bank se liší, fungují na velmi odlišných finančních trzích (což ovlivňuje jak rychlost, tak způsob transmise měnových rozhodnutí) a v různorodých ekonomikách. Kromě toho srovnávat národní centrální banky, které mají svou protiváhu v jedné vládě a provádějí měnovou politiku na relativně homogenním území reagujícím v zásadě symetricky na externí šoky (s možností vyrovnávat možné asymetrické reakce např. fiskálními transfery), s mnohonárodní institucí stojící proti 15 fiskálním politikám ve značně heterogenním prostředí je poněkud problematické.

Vzhledem k váze eurozóny ve světové ekonomice a významu eura jako druhé nejpoužívanější světové rezervní měny je proto vhodné zúžit výběr na srovnání s Federálním rezervním systémem USA (tzv. FED). I tam je klíčový rozhodovací orgán, „Federal Open Market Committee“, složen jak z členů profesního vedení systému, tak z reprezentantů regionálních zastoupení. Jejich počet je však nižší – celkem 12 proti současným 18 a výhledově až 33 členům Rady guvernérů ESCB. Poměr sil reprezentujících federaci a regiony je obrácený. Členů užšího vedení sídlícího ve Washingtonu je 7, regionálních reprezentantů je 5 – z toho 1 reprezentant permanentně zastupuje New York vzhledem k významu jeho finančního trhu pro USA a svět, 4 reprezentanti z celkového počtu zbývajících 12 regionálních zastupitelů rotují podle předem schváleného principu.

Ani toto srovnání však při bližším pohledu neobstojí. Kromě výše uvedeného argumentu relativní homogenosti ekonomiky USA a heterogenosti ekonomiky dnešní eurozóny existuje řada dalších protiargumentů – viz (Gros a kol., 2002):

- regionální FED nepůsobí v každém ze států Unie, sdružují – až na výjimky – zastoupení několika států; to sice může do značné míry eliminovat problém regionálních zájmů, myšlenka jedné reprezentace pro více členských zemí však naráží na základní principy, na nichž je EU založena;

- členové výkonného vedení FED mají v FOMC většinu 7:5; jsou-li ve svém názoru jednotní, regionální guvernéri nemají šanci je přehlasovat;
- stálé místo pro reprezentanta New Yorku jako nejdůležitějšího světového finančního centra není srovnatelné se situací v EU; finanční trhy zde jsou více rozptýleny, Londýn je prozatím mimo eurozónu a asymetrie v jeho prospěch by byla pro ostatní i v situaci začlenění Velké Británie politicky neakceptovatelná;
- v případě FED jsou data relevantní pro měnová rozhodnutí k dispozici nejprve na federální úrovni; v EU je k dispozici nejprve národní statistika a data ze eurozónu jako celek jsou agregována se zpožděním (jsou to tedy guvernéri NCB, kteří rychleji disponují odpovídajícími údaji pro rozhodování).

Právě kvůli zmíněné informační asymetrii přišli Gros a kol. s relativně novým pohledem: klíčový rozdíl, který může ovlivnit způsob hlasování jednotlivých členů Rady guvernérů, je v informační základně; ta je jiná u členů Výkonné rady a jiná u guvernérů NCB. Členové Výkonné rady se ve své běžné práci koncentrují na eurozónu jako celek, a proto je pravděpodobné, že jsou v těsnějším kontaktu s globálními finančními trhy než guvernéri NCB. Vzhledem k tomu, že finanční trhy jsou v EU daleko integrovanější než trhy zboží a služeb, je znalost a analýza jejich chování pro měnovou politiku eurozóny velmi významná. Krátkodobé signály, které z finančních trhů vzhledem k jejich potenciální těkavosti mohou přicházet, musejí být při rozhodování brány do úvahy.

Guvernéri NCB mají naopak řadu funkcí na národní úrovni – dohlížíjí na národní bankovní sektory, účastní se národních diskuzí k řadě klíčových národohospodářských témat a mají s předstihem k dispozici údaje o reálných ekonomických proměnných. Pokud např. změní se nepřímo daní nebo daňového základu v určité členské zemi ovlivní úroveň inflace v eurozóně, nemusí být tato příčina viditelná z úrovně centra, ale na národní úrovni patrná bude. I tato expertiza je pro společnou měnovou politiku důležitá, a to zejména ze střednědobého hlediska. Zatímco situace na finančních trzích se může řádově změnit v průběhu několika dní, maximálně týdnů, ke změnám ve spotřebitelské poptávce dochází v řádu měsíců.

Proto Gros a kol. (2002) navrhují ponechat současné schéma rozhodovacích orgánů beze změny, ale s rozšířením Rady guvernérů snížit frekvenci jejich zasedání (např. jednou za čtvrtletí, jako je tomu dnes u Generální rady) a koncentrovat záber a diskuzi pouze na dlouhodobá a strategická rozhodnutí (analýza střednědobých vývojových trendů, stanovení střednědobého rámce pro měnovou politiku a podobně). Výkonná rada by pak odpovídala za „každodenní výkon měnové politiky“.

V obecné rovině vypadá návrh poměrně akceptovatelně, v praxi však naráží na následující námítky:

- a) předmětem rozhodování Rady guvernérů není pouze měnová politika, ale i řada dalších otázek (např. platební systémy, oběživo, národní i komunitární legislativa v oblasti působnosti ECB, mezinárodní spolupráce, finanční stabilita atd.);

- b) rozhodnutí o nastavení úrokových sazeb, povinných minimálních rezerv či o operacích na trhu jsou sice učiněna v relativně operativní proceduře, jejich dopady se ale projevují v různých časových horizontech závislejších na době trvání a způsobu nejučinnější transmise;
- c) v praxi je proto velmi těžké rozlišit, co je z hlediska měnové politiky skutečně operativní a co strategické, protože pro úpravy strategie je třeba mít zpětnou vazbu ohledně analýzy účinků „operativních“ rozhodnutí, které mohou být i střednědobé.

Tento návrh svým způsobem našel ohlas ve zprávě zpravodaje Evropského parlamentu Ingo Friedricha – viz (European Parliament, 2003), blíže v části 6 tohoto článku – a jeho doporučení.

5. Modelová řešení diskutovaná v akademické literatuře

Akademické studie (Berger, 2002), (Berger – Haan – Inklar, 2002), (Artus – Wyplosz, 2002) publikované před zveřejněním návrhu ECB standardně ústily do návrhů na změnu současného mechanismu hlasování v Radě guvernérů ECB. Cílem těchto návrhů bylo:

- udržet počet těch, kdo rozhodují o měnové politice, v „rozumných mezích“,
- posílit váhu Výkonné rady při hlasování,
- zavést princip propojení politické a ekonomické váhy při hlasování.

Přes drobné modalitty v zásadě nastínilo 4 základní modely, které lze rozdělit do 2 Skupin (A, B), resp. kombinovat.

A. Centralizace

Centralizace je v krajní poloze chápána jako převedení odpovědnosti za měnověpolitická rozhodnutí na profesní (chápáno „evropské“) vedení ECB – Výkonnou radu. V obecnějším vyjádření lze uvažovat o jakémkoli zvýšení váhy a pravomocí členů Výkonné rady vůči guvernérům NCB. Ačkoli výše uvedení autoři obvykle považovali pragmatickou variantu převedení všech rozhodovacích pravomocí na Výkonnou radu za modelově ideální, uvědomovali si zároveň její reálné limity i určité nevýhody. Za jednoznačné výhody bylo považováno radikální snížení nákladů rozhodování a dále rozhodování beroucí do úvahy výhradně zájem eurozóny jako celku. V této variantě byla Rada guvernérů odsouzena v zásadě do role ex post informační platformy a fóra pro diskuzi o implementaci přijatých rozhodnutí.

Zároveň ale tito autoři zdůraznili i nevýhody této varianty, které potvrzují nezastupitelnost NCB v rozhodovacím měnověpolitickém procesu eurozóny (Berger, 2002, ss. 2n.):

- a) Extrémní **centralizace by výrazně ochudila informační bázi pro rozhodování**. Včasné poskytnutí a analýza relevantních údajů týkajících se hospodářského vývoje členských zemí jsou pro efektivní výkon celoevropské měnové politiky nezastupitelné. Těmito údaji a potřebnou expertizou však v „reálném čase“ disponují pouze NCB, a proto by jejich guvernéři měli mít možnost ovlivnit měnověpolitická rozhodnutí i na úrovni eurozóny.

- b) Nepřítomnost guvernérů NCB v Radě guvernérů by mohla mít **negativní vliv na nezávislost ECB**. Účast všech členských zemí na výběru členů Rady guvernérů prostřednictvím nominace guvernérů NCB (jejichž nezávislost je zaručena nominační procedurou na národní úrovni) pomáhá zaštitit banku před nadměrnými politickými tlaky.
- c) **Politická průchodnost** návrhů na centralizaci rozhodování do rukou Výkonné rady je **prakticky nulová**. Princip rovnoprávné účasti na rozhodovacím procesu ECB byl jedním ze základních stavebních kamenů, na nichž byla v Maastrichtské smlouvě postavena společná měnová politika. Některé země by proto mohly cítit nechuť k vzdání se posledního kousku suverenity v měnové oblasti, kterou v roce 1999 (či později) vyměnily za křeslo v Radě guvernérů ECB.

B. Promítnutí hospodářského významu zemí do váhy hlasů guvernérů NCB

Návrhy schémat, které by alespoň do jisté míry skloubily politickou váhu guvernérů NCB s ekonomickou váhou jejich zemí, vycházejí z předpokladu, že by toto řešení zároveň omezilo i možný negativní vliv dílčích „národních zájmů“ na úkor celku. Tak by bylo možné z hlediska dopadů měnověpolitického rozhodování dosáhnout optimálního výsledku, jenž spočívá ve stabilizaci celoevropského hospodářského cyklu měřeného jako vážený průměr podmiňujících regionálních cyklů. Pokud by bylo přijato řešení, které by přístupujícím zemím zaručovalo významnější politickou sílu, než by příslušelo jejich hospodářskému významu, i toto „druhé nejlepší“ řešení by vedlo ke snížení inflace, i když by pravděpodobně zůstala na vyšší úrovni než v případě prvním (Berger, 2002).

B.1 Hlasování s různou vahou jednotlivých guvernérů NCB

Princip „jeden člen, jeden hlas“ by byl nahrazen váženým hlasováním. Vahami pro jednotlivé země by mohly být např. HDP a počet obyvatel, jako tomu je v případě hlasování o finančních otázkách podle tzv. kapitálového klíče (čl. 29.1 Statutu ESCB/ECB)⁹. Určitý precedens by mohl být spatřován i v principu většinového hlasování v Radě EU novelizovaném Smlouvou z Nice.

Ačkoli by bylo možné diskutovat řadu modalit (blíže viz části 6 a 7 tohoto článku), problémem všech obdobných schémat zůstává, že nedokážou efektivně řešit otázku vysokých nákladů rozhodování a samy o sobě tedy neřeší problém spojený s vysokým počtem účastníků rozhodovacího procesu. Může v nich být zároveň spatřováno nepřijatelné ohrožení principu rovnoprávné účasti na rozhodování.

⁹ Zjednodušeně řečeno, tohoto typu hlasování se nemají právo účastnit členové profesního vedení ECB, tedy Výkonné rady, ale pouze její akcionáři, tedy guvernéri NCB. Jejich hlasy jsou váženy podle tzv. kapitálového klíče, jenž bere do úvahy 50 % na 50 % velikost HDP a populace. Statut definuje články, jichž se tento mechanismus týká – čl. 28 (kapitál ECB), 29 (kapitálový klíč), 30 (transfer devizových rezerv NCB do ECB), 32 (alokace měnových příjmů NCB), 33 (dtto čistých zisků a ztrát ECB) a 51 (dočasná derogace z článku 32).

B.2 Vytvoření skupin zastupujících při hlasování více NCB

Princip tohoto návrhu je podobný např. tzv. konstituencím pracujícím v rámci MMF. Podle něj by NCB v rámci Rady guvernérů byly sdruženy do několika skupin, kterými by byly reprezentovány a které by měly každá po jednom hlasu. Tak by bylo možné integrovat princip národního zastoupení a potřebu nutnosti omezit velikost Rady guvernérů po dalším rozšíření eurozóny. Výběr do jednotlivých skupin by mohl být proveden na základě regionálního principu (strukturálně či cyklicky podobných ekonomik), velikosti nebo obojího zároveň. Bylo by zároveň třeba řešit otázku počtu skupin a způsobu delegace hlasovacího oprávnění na představitele skupiny v Radě guvernérů (varianty mandátu předurčeného na úrovni skupiny nebo neomezeného mandátu).

Nevýhodami tohoto návrhu jsou jeho možný konflikt s principem rovnoprávného zastoupení (což implikuje preferenci NCB spíše pro omezený mandát) a přenos problému nákladů rozhodování z úrovně Rady guvernérů o „patro“ níže (nikoli však jeho eliminaci, možná dokonce nárůst).

Teoretickou variantou je myšlenka **rozšíření jurisdikce NCB nad rámec jejich národních hranic** (obdobně, jako tomu je u FED v USA, viz část 4 tohoto článku). Politická průchodnost takového návrhu by však byla prakticky nulová, nehledě na skutečnost, že je v konfliktu se samotnými „konstitučními“ principy EU.

B.3 (Asymetrická) rotace NCB při hlasování

Myšlenka asymetrické rotace spočívá v omezení počtu mandátů NCB pro účast na jednání Rady guvernérů. Mandáty by byly postupně sdíleny všemi guvernéry NCB, ale frekvence jejich účasti by se lišila podle kritérií diskutovaných výše (např. HDP, počet obyvatel), která by zajišťovala promítnutí relativní ekonomické váhy příslušné země. Systém by byl transparentní, relativně rovnoprávný, a tudíž i méně konfliktní. Ne každý guvernér NCB by se účastnil každého zasedání, účastníci by však měli po jednom hlasu. Zároveň by tím byl řešen i problém snížení počtu účastníků rozhodovacího procesu. Ačkoli v akademických kruzích byla tato varianta považována za „horšího kandidáta“ pro návrh reformy ECB, ani ona není prosta jistých problémů.

Představme si například, že guvernér NCB se v důsledku rotačního schématu právě neúčastní diskuze o nastavení úrokových sazeb, ačkoli hospodářství jeho země prožívá asymetrický šok, jehož potenciální dopady by přímo volaly po jejich snížení. Nemá tak ani možnost upozornit na to v diskuzi, ani možnost – jakkoli malou – ovlivnit rozhodnutí. Nebude-li taková NCB na jednání vůbec zastoupena, politická i občanská podpora účasti na společné měnové politice a podpora společné měny jako takové může být v dané zemi otřesena.

Vzhledem k tomu, že návrh řešení předložený ECB v únoru 2003 byl akceptován, nebylo by na místě pouštět se do – matematicky jistě zajímavých – propočtů různých schémat. Na ty odkazujeme do citované literatury. Před diskuzí detailů tohoto návrhu však bude užitečné shrnout předchozí varianty do přehledné tabulky – viz *tabulka 3*.

TABULKA 3 Shrnutí reformních návrhů

scénář	náklady rozhodování	podíl hlasů VR (% z Rady guvernérů celkem) ^a	rozdíl mezi politickou a ekonomickou vahou ^b	politická průchodnost
status quo	velmi vysoké	18,2	vysoký: 77,8 %	nízká
centralizace (VR)	velmi nízké	100	žádný	velmi nízká
vážené hlasování	velmi vysoké	40	nízký: 39,4 %	střední
vytvoření skupin NCB	vysoké	40	závisí na výběru skupin	střední
asymetrická rotace	nízké	40	střední: 52,4 %	střední – nižší

poznámky: ^a Pro poslední 3 varianty se předpokládá celkem 15 hlasů v Radě guvernérů při zachování 6členné Výkonné rady.

^b podíl guvernérů NCB majících politickou váhu vyšší, než je ekonomická váha příslušné země

zdroj: zestručněno a upraveno z (Berger, 2002)

6. „Enabling Clause“ obsažená ve Smlouvě z Nice a její odraz v rozhodnutí Rady EU

Závažnost diskuze, jež probíhá mezi členskými zeměmi, EK a ECB o potenciálních problémech v oblasti rozhodování o měnové politice ECB po rozšíření, reflektoval nový odstavec 6 článku 10 Statutu ESCB/ECB¹⁰ navržený Smlouvou z Nice, který umožnil novelizovat dosavadní odstavec 2 téhož článku. Dosavadní odstavec 2 se zabývá pouze mechanismem hlasování v Radě guvernérů; neřeší tedy otázku jejího složení ani počtu členů.¹¹ V tomto smyslu byl tedy prostor pro reformu definován poměrně úzce. Iniciativu pro předložení návrhu novely mohla podle znění odstavce 6 projevit buď ECB, nebo EK, vždy po konzultaci s Evropským parlamentem a druhou z institucí. Navržená novela odstavce 2 mohla být přijata pouze na základě jednomyslného souhlasu Rady zasedající na úrovni hlav států nebo předsedů vlád.

„Deklarace č. 19 o článku 10.6 Statutu ESCB/ECB“, která je součástí Smlouvy z Nice, vyjádřila očekávání, že návrh bude předložen a schválen co nejrychleji. Proč ten spěch při přijetí poměrně zásadní reformy po diskuzi, která Radu guvernérů ECB zaměstnávala podle některých vyjádření 2 roky? Důvodem byl blížící se podpis smlouvy o přistoupení nových zemí k EU, po němž by diskuze a schvalovací proces musely probíhat už v rozšířeném složení a šance na (brzké) schválení návrhu by se tak dále snížily.

Iniciativy předložit návrh ihned po nabytí účinnosti Smlouvy z Nice se chopila ECB a 3. února 2003 se tak oficiálně stalo. Harmonogram následujících kroků zahrnoval kromě předložení názoru EK a EP řadu jednání v nejrůznějších orgánech na nejrůznějších úrovních. Vyústil do návrhu přijetí novely na počátku jarního zasedání Rady, jež proběhlo na úrovni hlav států nebo předsedů vlád 21. 3. 2003, tedy před očekávaným podpisem

¹⁰ Tzv. *enabling clause*, od *enable* = umožnit; českým ekvivalentem je „zmocňovací doložka“.

¹¹ Ty jsou předmětem odstavce 1, který definuje složení Rady guvernérů jako souhrnu členů Výkonné rady plus guvernérů NCB (rozumí se všech členských států eurozóny). Tento článek nebyl předmětem novelizace a princip zastoupení všech NCB zemí eurozóny tedy zůstal zachován.

vstupních dokumentů v polovině dubna téhož roku. Bylo to řešení sice vysoce pragmatické, ale poměrně málo demokratické vůči přístupujícím zemím, kterých se po pozdějším vstupu do eurozóny bude týkat také.

ECB v preambuli předloženého návrhu omezení daná zadáním jasně definuje. Návrh novely se nedotýká práva všech členů Rady guvernérů na osobní účast při jejich jednáních ani práva na účast v diskuzi. Kromě toho změna mechanismu hlasování nebude mít vliv na hlasování o finančních záležitostech podle kapitálového klíče podle článku 10.3 Statutu. Zásadní jsou následující charakteristiky předloženého návrhu:

- s cílem udržet schopnost Rady guvernérů přijímat rozhodnutí efektivně a včas musí být počet guvernérů disponujících hlasovacím právem nižší než celkový počet guvernérů v Radě;
- odpovídajícím, efektivním a akceptovatelným způsobem rozdělení hlasovacích práv mezi guvernéry je rotační systém;
- 6 členů Výkonné rady bude mít přiznáno permanentní hlasovací právo, protože:
 - jakákoli změna v tomto ohledu by byla v konfliktu s jejich zvláštním postavením definovaným Smlouvou a Statutem,
 - jsou to jediní členové Rady guvernérů jmenovaní na evropské úrovni za použití procedury definované Smlouvou a operují výhradně v kontextu eurozóny a ve prospěch ECB, jejíž kompetence zahrnuje eurozónu jako celek;
- prezident ECB (člen Výkonné rady) bude mít v případě rovnosti hlasů i nadále rozhodující slovo.

Navržený rotační systém zahrnuje 5 základních principů:

- a) princip „**1 člen, 1 hlas**“, základní princip rozhodovacího procesu v Eurosystému, bude pro členy disponujícími hlasovacím právem (!) zachován;¹² nicméně **v důsledku rotačního systému nebudou mít – úměrně nárůstu počtu guvernérů – guvernéři NCB stále hlasovací právo;**
- b) princip **osobní účasti** zaručující, že všichni členové Rady guvernérů se budou účastnit všech jejich jednání, ať už budou v danou chvíli hlasovacím právem disponovat, či nikoli;
- c) princip **reprezentativnosti** spočívající v asymetričnosti rotace v závislosti na velikosti členské země – guvernéři NCB větších zemí budou disponovat hlasovacím právem častěji než guvernéři menších členských zemí:
 - to je motivováno výlučně potřebou reagovat na dopad rozšíření na rozhodovací proces v Radě guvernérů;
 - *ex ante* diferenciací se týká jedině určení frekvence, ve které bude každý guvernér NCB disponovat hlasovacím právem;
 - vzhledem ke kontinuitě principu „1 člen, 1 hlas“ tato diferenciací neovlivní skutečnou podstatu rozhodovacího procesu, ale bude relevantní pouze pro určení toho, kdo a kdy bude hlasovat;

¹² Ačkoli hodnocením celého schématu se bude zabývat teprve závěrečná část tohoto článku, nelze si na tomto místě nevsímnout hluboké dialektiky díky tohoto vysvětlení.

- d) princip **automatičnosti** by měl zaručit plynulé přizpůsobení mechanismu průběhu procesu rozšiřování eurozóny až do celkového počtu 27 zemí¹³ a princip **robustnosti** by měl zabránit situacím, kdy by jako výsledek fungování rotačního systému měli guvernéři NCB menších zemí hlasovací právo častěji než guvernéři NCB zemí větších;
- e) princip **transparentnosti** nového mechanismu.

Nový systém má podle nového znění článku 10.2 Statutu ESCB/ECB začít fungovat od okamžiku, kdy počet členů Rady guvernérů dosáhne 21 (tj. pokud se počet guvernérů NCB zvýší z dnešních 12 na 15) podle zásad popsaných v *boxu 1*.

7. Úzká místa zvoleného řešení a pokračující diskuze mezi zastánci další centralizace a obhájci národních zájmů

Návrh ECB vzbudil ihned po svém zveřejnění řadu protichůdných reakcí. Jeho zřejmě kompromisní povaha jako by byla předurčena pro kritické komentáře ze všech stran. Pro tuto situaci bylo svým způsobem charakteristické vystoupení prezidenta ECB (Duisenberg, 2003) 17. 2. 2003 před Výborem pro hospodářské a měnové záležitosti Evropského parlamentu. Ve svém projevu zdůraznil povahu omezení daných pro reformu rozhodovacího procesu ECB Smlouvou z Nice a to, že navržený systém není tak jednoduchý, jak by si předkladatelé přáli, i když je tak jednoduchý nebo komplexní, jak jen jakýkoli rotační systém může být. Při této příležitosti odkázal na podobnost se systémem uplatňovaným v USA (blíže viz část 4 tohoto článku). V následující diskusi se ale od návrhu prakticky distancoval konstatováním, že nezná nikoho včetně sebe, kdo by jím byl nadšen.

Aby bylo možné z různých hledisek analyzovat silná a slabá místa navrženého mechanismu a pokusit se odhadnout další směr vývoje diskuzí o reformě ECB, je závěrečná část článku rozdělena následovně: po předběžné diskusi výhod a úzkých míst zvoleného řešení (část 7.1) jsou nastíněny (část 7.2) argumenty 3 skupin kritiků návrhu – zastánců „národních zájmů“ (7.2.1), zastánců názoru „bylo možné jít dále i v rámci omezení daných článkem 10.6 Statutu“ (7.2.2.) a konečně zastánců hlubší reformy (7.2.3), která by šla nad rámec zadání a směřovala k vyšší centralizaci rozhodování v rámci ESCB.

7.1 Výhody a úzká místa zvoleného řešení

Mezi **VÝHODY** řešení patří:

- politická průchodnost;¹⁴
- reprezentativnost (protože 15 guvernérů NCB bude v závislosti na zvo-

¹³ V tom je zahrnuto všech 15 současných členských zemí, 10 zemí přistupujících a 2 země kandidátské (Bulharsko a Rumunsko).

¹⁴ Pokud by ovšem Rada EU 21. března 2003 rozhodla jinak, tato položka by automaticky spadala do opačné kategorie.

BOX 1 Zásady mechanismu hlasování v Radě guvernérů ECB podle novelizovaného článku 10.2 Statutu ESCB/ECB

1. Celkový počet hlasovacích práv je omezen na 21. Všechny 6 členů Výkonné rady si podrží permanentní hlasovací práva, guvernéři NCB budou sdílet zbývajících 15 hlasovacích práv, která budou mezi nimi rotovat podle předem stanovených pravidel.
2. Aby byla zaručena reprezentativnost přijatých rozhodnutí pro eurozónu jako celek, budou guvernéři NCB postupně rozděleni až do 3 skupin (viz bod 4 dole), které se budou od sebe lišit frekvencí, v níž budou jejich členové moci uplatňovat hlasovací právo.
3. Klíčem pro rozdělení do skupin bude ukazatel, který se skládá ze 2 komponent:
 - podíl HDP daného státu na HDP eurozóny vyjádřený v tržních cenách (váha 5/6, „GDP mp“),
 - podíl daného státu na celkové agregované bilanční sumě měnových finančních institucí eurozóny (váha 1/6, „TABS-MFIs“).Druhý ukazatel, použitý v této souvislosti zcela nově, je odůvodněn zvláštní důležitostí, kterou má finanční sektor pro rozhodování centrálních bank.
4. Systém rotace bude fungovat ve dvou etapách v závislosti na postupu rozšiřování eurozóny:
 - a) od okamžiku, kdy počet zemí eurozóny přesáhne 15, do chvíle, než dosáhne 22, budou guvernéři NCB rozděleni do 2 skupin:
 - v 1. skupině se bude 5 guvernérů NCB členských zemí s největším podílem na kompozitním ukazateli (viz bod 3 výše) dělit o 4 hlasovací práva (frekvence jejich rotace tedy bude 80 %);
 - ve 2. skupině se budou zbývající guvernéři NCB dělit o 11 hlasovacích práv;Pokud počet guvernérů NCB přesáhne 15, ale nedosáhne ještě 18, bude třeba přijmout přechodná opatření *, aby bylo možné vyhnout se situaci, kdy by členové 1. skupiny hlasovali s nižší frekvencí než členové 2. skupiny. Aby bylo možné vyhnout se situaci, v níž některá ze skupin bude mít 100% frekvenci hlasování, může Rada guvernérů rozhodnout o pozdržení začátku rotace do okamžiku, kdy počet guvernérů přesáhne 18.
 - b) od chvíle, kdy počet zemí eurozóny dosáhne 22, guvernéři NCB budou rozděleni do 3 skupin:
 - v 1. skupině se bude znovu 5 guvernérů NCB členských zemí s největším podílem na kompozitním ukazateli (viz bod 3 výše) dělit o 4 hlasovací práva (frekvence jejich rotace tedy bude 80 %);
 - ve 2. skupině bude 50 % všech guvernérů NCB eurozóny (zaokrouhleno směrem nahoru) sdílet 8 hlasovacích práv (ve chvíli, kdy se počet členů eurozóny stabilizuje na 27, bude frekvence jejich rotace 8/14, tj. 57 %);
 - ve 3. skupině bude zbytek guvernérů sdílet 3 hlasovací práva (ve chvíli, kdy se počet členů eurozóny stabilizuje na 27, bude frekvence jejich rotace 3/8, tj. 38 %).
5. Rotace hlasovacích práv bude určena takovým způsobem, aby v každé ze skupin mohli guvernéři NCB uplatňovat své právo po stejnou dobu.
6. Složení skupin bude revidováno vždy, když bude podle článku 29.3 Statutu přepočten ukazatel agregátního „GDP mp“ ** nebo když počet guvernérů v Radě v důsledku rozšíření eurozóny vzroste.
7. Referenční období pro výpočet kompozitního ukazatele při zvýšení počtu guvernérů pro účely zařazení nově příchodního guvernéra NCB do odpovídající skupiny bude stejné jako v případě posledního přepočtu podílu NCB na akciovém kapitálu ECB a bude platné od prvního dne jeho připojení se k Radě guvernérů.
8. Jakékoli rozhodnutí, které by bylo nezbytné pro přijetí operativních detailů rotačního systému, *** bude přijato 2/3 většinou všech členů Rady guvernérů bez ohledu na to, zda v danou chvíli disponují hlasovacím právem, či nikoli.

poznámky: * Kouzlo přijatého řešení spočívá v tom, že popsaný systém hlasování se matematicky dostává do rozporu s principy, na nichž je založen, ve chvíli, kdy by se počet guvernérů pohyboval mezi 16 a 18 (viz část 7 článku).

** Článek 29.3 Statutu ESCB/ECB se týká přepočtu vah podílů NCB na kapitálu ECB v 5letém cyklu a pro zařazení jednotlivých guvernérů do skupin může mít svou relevanci (viz část 7 tohoto článku).

*** Z výše uvedeného je zřejmé, že půjde zejména o precizování hraničních případů rotace při počtu 16 až 18 guvernérů, upřesnění pravidel pro rotaci uvnitř každé ze skupin a technické detaily výpočtu kompozitního ukazatele – především ve složce TABS-MFIs.

leném způsobu alokace do skupin v každém okamžiku reprezentovat významný podíl na obyvatelstvu a HDP eurozóny);

- robustnost (schéma hlasování je schopné fungovat při jakémkoli postupu rozšiřování eurozóny až do celkového počtu 27 zemí);
- ve srovnání s teoretickými modely i s dalšími centrálními bankami (viz část 4 a 5 tohoto článku) je celkový počet hlasujících i tak příliš vysoký – oproti pokračování dosavadního modelu, který by mohl vyústit do situace 27 + 6, jde však z tohoto hlediska o pokrok.

ÚZKÁ MÍSTA, alespoň co do počtu, převažují:

- komplikovanost nového schématu (zřejmě i z toho, že novelizovaný článek 10.2 Statutu lze jen stěží pochopit po jeho prvním přečtení), která rozhodně nepomůže veřejnosti k tomu, aby pochopila, jakým způsobem měnová politika eurosystému funguje;
- relativnost aplikace principu „1 člen, 1 hlas“. Ačkoli ECB ve zdůvodnění tvrdí opak, tento princip byl vzhledem k faktu, že guvernéri NCB nebudou mít po zahájení fungování nového systému permanentní hlasovací právo, v tichosti opuštěn. Tento krok přitom přinesl do systému řadu dalších vnitřních rozporů:
 - ačkoli někteří guvernéri nebudou v určitý okamžik disponovat hlasovacím právem, budou přítomni jednání a budou mít právo účastnit se diskuze – časovou úsporu tedy zvolené řešení přinést nemusí;
 - pokud se břemeno snahy po dosahování konsenzu přenesse z úrovně Rady guvernérů dovnitř jednotlivých skupin, tedy pokud momentálně nehlasující guvernéri budou trvat na tom, že momentálně hlasující kolegové mají reprezentovat i jejich názor, časová náročnost rozhodování celkově může ještě narůst;
 - frekvence hlasování mezi jednotlivými skupinami nebude stejná; ani z tohoto hlediska nejde o naplnění výše uvedeného principu;
 - spojením frekvence hlasování s kompozitním indikátorem vyjadřujícím charakteristiky dané národní ekonomiky může prohlubovat podezření, že guvernéri NCB nebudou jednat až tak nezávisle a výhradně v zájmu eurozóny jako celku, jak požaduje text Smlouvy a Statutu;
 - většina přístupujících zemí se po vstupu do eurozóny ocitne ve 3. skupině a žádná z nich v první; to může být vnímáno jako nový typ nevídané separace uvnitř hospodářské a měnové unie;
- princip automaticity, tedy plynulého přizpůsobování mechanismu rozhodování o procesu postupného rozšiřování eurozóny, trpí „matematickými“ anomáliemi:
 - pokud totiž guvernérů NCB bude právě 16, guvernéri v 1. skupině budou mít frekvenci hlasování 80 %, zatímco ve 2. skupině 100 %. Při 17 guvernérech bude poměr 80 % pro 1. skupinu, ale 92 % pro 2. skupinu a při počtu 18 guvernérů stále ještě vyšších 85 % ve 2. skupině ve srovnání se skupinou první. Teprve od 19 guvernérů NCB se poměr obrací na 80 % ku 78,6 %, ale i tak je rozdíl minimální;
 - to nejenom kontrastuje se záměrem zvýšit váhu větších zemí při hlasování, ale teoreticky by to mohlo ovlivnit také průběh přijímání nových zemí do eurozóny;

TABULKA 4 Guvernéři NCB a jejich hlasovací práva v situaci „22 až 27“

počet guvernérů NCB	22	23	24	25	26	27
1. skupina: členové/hlasovací práva	5/4	5/4	5/4	5/4	5/4	5/4
1. skupina: frekvence rotace (v %)ª	80	80	80	80	80	80
2. skupina: členové/hlasovací práva	11/8	12/8	12/8	13/8	13/8	14/8
2. skupina: frekvence rotace (v %)ª	73	67	67	62	62	57
3. skupina: členové/hlasovací práva	6/3	6/3	7/3	7/3	8/3	8/3
3. skupina: frekvence rotace v %)ª	50	50	43	43	38	38

poznámka: ª zaokrouhleno nahoru na nejbližší celé procento

zdroj: vlastní propočty

- pokud by totiž nebyl „v zásobě“ dostatečný počet kandidátů splňujících konvergenční kritéria, aby se podařilo „kritický rozměr“ Rady guvernérů překonat, a zároveň by nebyla ochota přijmout dočasné řešení nebo vzhledem k rostoucímu počtu hlasů odložit aplikaci schématu na dobu dosažení počtu 19 členů, mohlo by vznikat pokušení rychlejší kandidáty na zavedení eura pozdržet na dobu, než „dorazí“ žádoucí počet ostatních;
- to by ale bylo v rozporu s proklamovaným individuálním posouzením míry konvergence členských států, tedy s jedním ze základních principů Smlouvy;
- diskrece umožňující Radě guvernérů přijmout ad hoc řešení podle aktuálního vývoje navíc příliš neprospívá proklamované transparentnosti systému;
- ani po překročení počtu 22 guvernérů NCB nebude situace příliš průhledná a každé další navyšování s sebou – v závislosti na tom, zda větší členské země jako např. Velká Británie a Polsko vstoupí do eurozóny spíše později, než dříve – může přinést i přesuny mezi 1. a 2. skupinou, resp. mezi 2. a 3. skupinou. Ve 2. a 3. skupině bude navíc se vstupem dalších zemí do eurozóny guvernérům NCB postupně klesat frekvence uplatnění jejich hlasovacích práv. Pro názornost uvádíme *tabulku 4*.
- navržený kompozitní indikátor rozhodující pro umístění guvernérů NCB do skupin se zdá poněkud arbitrární, zejména co se týká použití zcela nového a pouze rámcově definovaného ukazatele zahrnujícího finanční sektor (TABS-MFIs);¹⁵
- použití stejného referenčního období pro výpočet kompozitního ukazatele za účelem zařazení guvernérů NCB do skupin jako v případě „kapitálového klíče“ by mohlo vzhledem ke svým vlastnostem částečně ovlivnit účast ve skupinách:
 - výše HDP v tržních cenách i počet obyvatel se pro tyto účely stanoví jedenkrát za 5 let pro následující 5leté období;

¹⁵ Kritici často v této souvislosti upozorňují na už na první pohled zjevné nadhodnocení Lucemburska a podhodnocení Polska ve srovnání se situací, kdy by byl použit kapitálový klíč podle článku 29.1 Statutu (tj. 50 % váha HDP a 50 % váha populace). Při hlasováních o finančních otázkách podle tohoto klíče však v dosavadním schématu mají hlasovací právo pouze guvernéři NCB, a nikoli členové Výkonné rady.

- HDP se přepočítává na společnou měnu, tj. na euro, takže svou roli hraje i vývoj měnového kurzu (při výpočtu se používá aritmetický průměr denních kurzů v průběhu celého období);
- pozici NCB tak z 50 % z hlediska výše upisovaného kapitálu, ale až z 83 % v rámci navrženého rotačního systému ovlivňuje průběh minulého hospodářského cyklu;
- ukončení ratifikačního procesu s dnešními kandidátskými zeměmi bylo plánováno na první polovinu roku 2004, pro účely úpisu kapitálu ECB byla tedy relevantní data: z hlediska populace rok 2001, z hlediska HDP období 1996–2000;
- při založení ECB byla uplatněna data období 1990–1995, a to v roce 1998 – další cyklus tedy může začít v roce 2003, poté 2008, 2013 atd.;
- za předpokladu, že první z dnešních kandidátských zemí splní kritéria pro vstup do eurozóny v roce 2007, bude tedy pro zařazení do skupin rozhodujícím obdobím stále 1996–2000;
- pokud by např. ČR byla mezi zeměmi vstupujícími v tu chvíli do eurozóny, báze pro výpočet kompozitního ukazatele rozhodujícího pro zařazení do jedné ze skupin by byla vypočtena za období, kdy ekonomika prošla – vedle Bulharska jako jediná v regionu – 2 roky trvajícím hospodářským poklesem a prudkými výkyvy spojenými s oslabením kurzu měny jako následkem turbulencí v roce 1997;
- na její pravděpodobné zařazení do 2. skupiny zemí by to sice ani tak nemělo mít zásadní vliv, v některém hraničním případě by však výběr rozhodného období teoreticky vliv mít mohl.

7.2 Argumenty 3 skupin kritiků návrhu

7.2.1 Pozice zastánců „národních zájmů“

Z výše uvedeného je linie argumentace v zásadě zřejmá. Asi nejvýznamnější námitkou je rozpor mezi pragmatičností navrženého řešení a demokratickými principy, na nichž je Evropská unie postavena. V kostce to v průběhu projednávání návrhu před předložením Radě EU vyjadřovali zástupci Finska. Podle jejich stanoviska národní parlament schválil vstup země do eurozóny, a tedy vzdání se národní suverenity v měnové oblasti, pouze pod podmínkou, že zástupce Finska bude mít trvale podíl na rozhodování o měnové politice celé oblasti. A této podmínce předložený návrh prostě neodpovídá.

Obavy z prolínání snah o další centralizaci rozhodování na nadnárodní úrovni – a tedy o „plíživou“ změnu v dosavadním pojetí principu subsidiarity – projevíli zástupci Nizozemí, podporovaní Portugalskem. Podmiňovali přijetí návrhu výslovným uvedením toho, že přijaté řešení se týká pouze mechanismu hlasování v ECB a nikterak nepředurčuje aplikaci podobných schémat v dalších oblastech.

Ekonomický argument spočívající v asymetrii informací členů Výkonné rady a guvernérů NCB (Gros a kol., 2002) (blíže v části 4 tohoto článku) sice na jednu stranu tyto pohledy podporuje, na straně druhé však umožňuje i kombinovaná řešení (viz dále).

7.2.2 Pozice zastánců názoru „bylo možné udělat více i v rámci zadání z Nice“

Evropská komise ve svém stanovisku k předloženému návrhu vyjádřila mínění, že „bylo možné udělat více i v rámci zadání z Nice“ a že některé záležitosti vidí poněkud jinak. V úvodu stanoviska zdůraznila, že v rámci mechanismu rozhodování ECB i nadále:

- musejí být všechna rozhodnutí přijímána rychle a efektivně;
- rozhodovací orgány musejí jednat v zájmu eurozóny jako celku;
- systém musí být vnímán jako neutrální a nestranný jak dosavadními, tak budoucími členskými zeměmi;
- trhy a média musejí rozumět logice a fungování nového systému.

Poté následovala samotná doporučení:

- vzhledem k trvalému tlaku, který EK vyvíjí ve věci převodu více národních kompetencí na nadnárodní úroveň, hned v úvodu EK zdůraznila, že by bylo vhodné dále zredukovat počet hlasovacích práv, aby se posílila rychlost a efektivnost rozhodovacího procesu;¹⁶
- v souladu s výše uvedenou analýzou silných a slabých stránek návrhu doporučila EK nezavádět jako složku kompozitního indikátoru ukazatel zahrnující finanční instituce (TABS-MFIs), ale držet se článku 29.1 Statutu a použít klíč rovného zastoupení ukazatelů HDP v tržních cenách a počtu obyvatel;
- dále EK doporučila zvýšit jasnost a transparentnost ustanovení týkajících se frekvence rotace a pořadí přidělování hlasovacích práv guvernérům NCB v jednotlivých skupinách;
- rozhodnutí o rotaci doporučila EK učinit a publikovat s dostatečným předstihem a transparentním způsobem.

Na závěr stanoviska – vedeného snahou umožnit co nejrychlejší přijetí návrhu, ale zároveň nezavřít dveře dalším krokům v budoucnosti – EK zdůraznila, že omezení daná dikcí „*enabling clause*“ (čl. 10.6 Statutu) z Nice zabránila pro dané období posouzení širších změn jdoucích za rámec pouhé změny hlasovacího systému. V zápětí se přihlásila ke křídlu zastánců radikálních změn konstatováním, že „komplexnější návrhy týkající se např. rozhodování v oblasti měnové politiky a úlohy Výkonné rady v tomto ohledu [...] mohou být učiněna pouze v širším kontextu činnosti Konventu a Mezivládní konference[...]“ (Commission Opinion, 2003)

7.2.3 Pozice zastánců hlubší reformy ESCB/ECB

V zásadě lze říci, že jak některé akademické studie, tak EK zastávají názor, že zásadnější reforma ESCB, jež by šla nad rámec dohody z Nice a směřovala k další centralizaci systému, je nevyhnutelná. I některé návrhy ECB, např. v oblasti platebních systémů či implementace měnové politiky, jdou

¹⁶ To do určité míry reflektovalo příklon k původnímu modelu tvůrců Maastrichtské dohody „6 + 12“. Na druhé straně tento model v sobě zahrnoval i možnost ustavení pouze 4členné Výkonné rady.

zcela jednoznačně tímto směrem. Návrhy, které jsou diskutovány, směřují např. do těchto oblastí:

- dalšího snížení počtu členů Rady guvernérů až k limitní hranici dané velikostí Výkonné rady,
- reformy Rady guvernérů a Výkonné rady a jejich přestavby na orgán typu Výboru pro měnovou politiku a převedení ostatních rozhodnutí na jiný orgán,
- jiné dělby práce mezi Výkonnou radou a Radou guvernérů, spočívající např. v návrzích obsažených v (Gros a kol., 2002) (viz část 4 tohoto článku).

Evropský parlament, který byl v průběhu projednávání návrhu konzultován a jehož stanovisko má tedy pouze doporučující charakter, návrh ECB odmítl. Důvodem byla kritika pro nadměrnou komplikovanost, a to i v rámci nevelké množiny možných řešení umožněných Smlouvou z Nice. Podle tzv. Friedrichovy zprávy (European Parliament, 2003) musí reforma zajistit

- jak plnou účast všech členů Rady guvernérů v rozhodovacím procesu,
- tak adekvátní reprezentativnost rozhodnutí pro eurozónu jako celek.

Účast guvernérů NCB je nezastupitelná jak z důvodu jejich znalosti zvláštností národních hospodářství jejich států, tak kvůli jejich schopnosti důvěryhodně komunikovat přijatá rozhodnutí s domácí veřejností a domácími trhy.

Evropský parlament proto předložil ke zvážení jako přechodné řešení místo návrhu ECB, koncept kopírující přístup přijatý Smlouvou z Nice pro způsob váženého hlasování Rady EU. V jeho rámci bude počínaje rokem 2005 pro platnost většinového hlasování Rady ministrů nutnou podmínkou přijetí rozhodnutí zeměmi s alespoň 62% podílem na celkové populaci EU.¹⁷ Z tohoto hlediska navrhl úpravu hlasovacího schématu v Radě guvernérů spočívající:

- v plném zastoupení všech guvernérů NCB se stálým hlasovacím právem,
- v přijímání rozhodnutí na principu prosté většiny hlasů,
- v tom, že s podmínkou, že pokud o to požádá alespoň 1 člen Výkonné rady, musí být ověřeno, zda tato prostá většina představuje významný podíl (ve výše uvedeném smyslu) na počtu obyvatel eurozóny.

Na druhé straně se Evropský parlament přidal k zastáncům nutnosti hlubší reformy ECB v budoucnosti, a to návrhem, aby diskuze pokračovaly na půdě Konventu a budoucí Mezivládní konference s cílem dosáhnout trvalého řešení. To by mělo spočívat v delegování operativních rozhodnutí měnové politiky na rozšířenou (9člennou) Výkonnou radu a v ponechání institucionálních a strategických otázek v kompetenci Rady guvernérů jako celku. Operativní otázky přitom EP definoval jako změny v nastavení úrokových sazeb a v kurzové politice.

Použijeme-li tedy výše uvedené členění, tyto návrhy spadají do návrhů uvedených v části 7.2.2 a 7.2.3.

8. Závěr

Rada zasedající na úrovni hlav států nebo předsedů vlád rozhodnutí o hlasovacích modalitách nakonec 21. 3. 2003 přijala v podobě navržené ECB, avšak s konstatováním (na návrh Nizozemí), že nepředstavuje precedens pro další instituce EU. Ratifikační proces v národních parlamentech

začal vzápětí. Přesto se už v průběhu Mezivládní konference k návrhu Evropské ústavy v závěru roku 2003 objevovaly pokusy o znovuotevření tohoto citlivého tématu.

Přistupující a kandidátské země by neměly bez povšimnutí přejít spěch, s jakým byl návrh ECB projednáván a přijat. Termín byl zjevně uzpůsoben blížícímu se termínu podpisu smlouvy o jejich přistoupení, po němž už by musely být respektovány jako rovnoprávní partneři do diskuze. To je sice pragmatický, ale nepříliš demokratický přístup, vezmeme-li do úvahy, že právě jich se aplikace přijatého řešení dotkne nejvíce. Snaha o zachování anebo spíše o zvýšení akceschopnosti měnové politiky eurosystému je na jedné straně pochopitelná a legitimní, na straně druhé by řešení nemělo vyložit – z důvodů v zásadě uvedených ve stanovisku Evropského parlamentu – účast guvernérů národních centrálních bank na formulaci a přijímání měnověpolitických rozhodnutí.

V této souvislosti navíc zůstává otevřenou otázka, nakolik je další centralizace jdoucí za dosažený kompromis možná a žádoucí v situaci, kdy v rámci hospodářské a měnové unie existuje sice jednotná měnová politika, ale proces hospodářské politiky – jako „předmětu společného zájmu zemí EU“ – je za pomoci nástrojů definovaných ve Smlouvě o EU pouze koordinován.¹⁸ Problémy s dodržováním a vynucováním Paktu stability a růstu jsou toho názornou ilustrací.

¹⁷ článek 205, odstavec 4 Smlouvy o EU

¹⁸ Viz hlava VII Smlouvy o EU „Hospodářská a měnová politika“, zejména čl. 98 a 99, vztahující se k tzv. širokému rámci pro hospodářskou politiku, čl. 104, vztahující se k procedurám při nadměrném deficitu veřejných financí, čl. 114 (2), o zřízení Hospodářského a finančního výboru jako poradního orgánu Rady ministrů financí (ECOFIN), Rezoluce Evropské rady z 13. 12. 1997, o koordinaci hospodářské politiky ve 3. stadiu HMU, a podobně.

LITERATURA

ARTUS, P. – WYPLOSZ, CH. (2002): *La Banque centrale européenne*. Paris, Conseil d'Analyse Économique, 2002.

BERGER, H. (2002): The ECB and Euro-Area Enlargement. *International Monetary Fund*, Washington, D.C., *Working Paper* 02/175, 2002.

BERGER, H. – HAAN, J. de – INKLAAR, R. (2002): Should the ECB be restructured, and if so, how? Munich & University of Groningen, *CESifo* – revised version, no. 11/2002.

Commission opinion on the ECB recommendation ECB/2003/1 of 3 February 2003 for a Council Decision on an amendment to Article 10.2 of the Statute of the ESCB/ECB (based on Article 10.6 of the Statute).

DUISENBERG, W. F. (2003): *Testimony before the Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament*. Brussels, 17. 2. 2003.

European Central Bank (2003): *Recommendation, under Article 10.6 of the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank, for a Council Decision on an Amendment to Article 10.2 of the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank*. (ECB/2003/1) submitted 3. 2. 2003.

European Parliament (2003): *European Parliament Report on the proposal for a Council Decision on an Amendment to Article 10.2 of the Statute of the ESCB/ECB*. (Rapporteur: Ingo Friedrich) Brussels, 13. 3. 2003.

GROS, D. – CASTELLI, M. – JIMENO, J. – MAYER, T. – THYGESEN, N. – HOBZA, A. (2002): *The euro at 25 (Special report of the CEPS macroeconomic policy group)*. Brussels, Centre for European Policy Studies, 2002.

SUMMARY

JEL Classification: E42, E58, F15, F33, F36

Keywords: monetary-decision-making process – ECB governance – voting modalities – enabling clause

The New ECB Governing Council Voting-Modalities Scheme: An Outside View

Petr PROCHÁZKA – Czech National Bank, Prague (petr.prochazka@cnb.cz)

With the accession of 10 new European Union member states in May 2004, much attention is being placed on the governance of European Community institutions. This article focuses specifically on discussions of European Central Bank (ECB) governance, particularly as regards the ECB's amendment of voting modalities in the ECB's governing council. The article first discusses the potential conflict between the political and economic weight of individual member states in the ECB's monetary-decision-making process. It discusses both the complexity of the decision-making process in the current model, and compares existing models in different countries. The article then describes the new voting modalities scheme and analyzes the related pro and con arguments. While much criticism has been levied on the new voting system, the consensus reached by the EU after almost two years of discussion was an important achievement. On the other hand, the rather hectic timing of the reform's adoption, with a deadline prior to EU enlargement, has sent a mixed signal to the accession candidates, which have been excluded for its designing.