

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta filozofická

Diplomová práce

**Komparace německé a francouzské pozice k reformě
eurozóny**

Bc. Natálie Flimelová

Plzeň 2023

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta filozofická

Katedra politologie a mezinárodních vztahů

Studijní program Mezinárodní vztahy

Studijní obor Politika v Evropské unii

Diplomová práce

**Komparace německé a francouzské pozice k reformě
eurozóny**

Bc. Natálie Flimelová

Vedoucí práce:

PhDr. Zdeněk Sychra, PhD.

Katedra politologie a mezinárodních vztahů

Fakulta filozofická Západočeské univerzity v Plzni

Plzeň 2023

Prohlašuji, že jsem práci zpracoval(a) samostatně a použil(a) jen uvedených pramenů a literatury.

Plzeň, duben 2023

.....

Poděkování

Ráda bych poděkovala vedoucímu mé diplomové práce PhDr. Zdeňkovi Sychrovi, Ph.D. za cenné rady a veškerou pomoc při psaní této práce. Dále bych ráda poděkovala mojí mamince Renatě a mému příteli Matoušovi, kteří mi jsou každodenní inspirací a oporou.

Obsah

1. Úvod	1
2. Literature review	4
3. Liberální intergovernmentalismus	7
3.1 Klasický intergovernmentalismus jako předchůdce liberálního intergovernmentalismu	7
3.2 Vznik liberálního intergovernmentalismu a výklad teorie	9
3.3 Limity liberálního intergovernmentalismu	13
4. Metodologie	15
5. Otázka dokončení bankovní unie	18
5.1 Společný systém pojištění vkladů	19
5.2 Pozice Německa	21
5.2.1 Pozice Německa při vyjednávání o Jednotném mechanismu dohledu a Jednotném mechanismu řešení krizí	22
5.2.2 Pozice Německa při vyjednávání o Jednotném pojištění vkladů	23
5.3 Pozice Francie	26
5.3.1 Pozice Francie při vyjednávání o Jednotném mechanismu dohledu a Jednotném mechanismu řešení krizí	28
5.3.2 Pozice Francie při vyjednávání o Jednotném pojištění vkladů	29
5.4 Srovnání pozic obou států k dokončení bankovní unie	31
6. Otázka vytvoření společného rozpočtu pro eurozónu	32
6.1 Myšlenka vytvoření společného rozpočtu pro eurozónu	32
6.1.1 Rozpočtový nástroj pro konvergenci a konkurenceschopnost jako návrh fiskální kapacity	34
6.2 Myšlenka vytvoření ministra financí pro eurozónu	35
6.3 Pozice Německa k vytvoření rozpočtu	36
6.4 Pozice Francie k vytvoření rozpočtu	40
6.5 Srovnání pozic obou států k vytvoření rozpočtu	44

7. Otázka demokratické legitimacy v kontextu reformy eurozóny spojená se zařazením mezivládních nástrojů do právního rámce	45
7.1 Demokratický deficit v evropském kontextu	45
7.2 Mezivládní nástroje finanční stability v rámci eurozóny	47
7.2.1 Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii	48
7.2.2 Evropský nástroj finanční stability	49
7.2.3 Evropský stabilizační mechanismus	50
7.2.3.1 Otázka politické legitimacy spojená s Evropským stabilizačním mechanismem	52
7.3 Pozice Německa	55
7.4 Pozice Francie	59
7.5 Srovnání pozic obou států k zařazení mezivládních mechanismů do právního rámce Evropské unie	62
8. Vyhodnocení komparativní analýzy	63
9. Závěr	67
10. Seznam využitě literatury	71
Resumé	84

1. Úvod

Výzkum v rámci této diplomové práce bude sledovat pozici Francie a Německa v diskuzi ohledně reformy eurozóny. Téma diplomové práce jsem si zvolila proto, neboť spatřuji v analýze vnitrostátních preferencí klíčový prvek k prohloubení další integrace eurozóny. Strukturální reforma eurozóny je diskutována především od eurokrize, která začala v roce 2009. V té době byly vlivem krize odhaleny strukturální problémy a nerovnováha v rámci eurozóny. Státy se v té době názorově rozdělily do dvou hlavních skupin, kdy jedné z nich vévodilo Německo, které požadovalo striktní fiskální odpovědnost, a na druhé straně figurovala koalice států v čele s Francií, kdy státy kladly důraz na solidaritu a možnost finančních transferů.

Státy postupně pochopily, že dezintegrace není příliš výhodným východiskem a snažily se situaci stabilizovat. Byly to právě země Francie a Německo, které vévodily diskuzi o formě pomoci krizí postiženým státům. Jeden z mechanismů, který byl vytvořen, tedy Evropský stabilizační mechanismus, byl příkladem iniciativy, která z neformálního hlediska vznikla mezivládním vyjednáváním (Smeets – Beach 2020: 1145).

Po stabilizaci situace ohledně krize eurozóny se objevily iniciativy ohledně reformy eurozóny a o tom, jak vyřešit politické, hospodářské či strukturální problémy, které krize odhalila. Francie a Německo se názorově postupně polarizovaly a představily často naprosto odlišné iniciativy. Právě národní preference a vyjednávání v současnosti představuje hnací motor další integrace a reformy v rámci eurozóny.

Cílem práce bude představit pozice Německa a Francie k otázce budoucí reformy eurozóny. Součástí toho bude představení shod a rozdílů v obou pozicích.

Na mnou stanovený cíl práce pomohou odpovědět mnou stanovené výzkumné otázky. Celkem byly stanoveny tři výzkumné otázky, které se zabývají hlavními body tohoto výzkumu.

Výzkumná otázka číslo 1:

Jaký postoj k jednotlivým návrhům reformy eurozóny zaujímá Francie?

Výzkumná otázka číslo 2:

Jaký postoj k jednotlivým návrhům reformy eurozóny zaujímá Německo?

Výzkumná otázka číslo 3:

Dosahují oba státy v tomto ohledu spíše shody? Objevují se zde nějaké konfliktní linie?

Celý tento výzkum bude rámován liberálním intergovernmentalismem, který rozebírá pozici států v celoevropském rozhodovacím procesu. Právě pomocí této teorie je často vysvětlována pozice států v rámci krize eurozóny. Zde lze zmínit například autory, jako jsou Frank Schimmelfennig, Simon Hix nebo Shawn Donnelly, kteří se tématem zabývají a vyzdvihují aspekt mezivládního vyjednávání. Autoři se shodují na tom, že státy převádějí své preference na unijní úroveň, a tak zefektivňují další integraci (Schimmelfennig 2018: 1681).

Již od šedesátých let dvacátého století, kdy se především během francouzské politiky prázdné židle ukázalo, že členské státy zcela jistě hrají zásadní roli v integračním procesu, je patrná role mezivládního vyjednávání (Schimmelfennig 2015: 177). Za hlavního představitele této teorie je považován Andrew Moravcsik, který především v devadesátých letech dvacátého století upozorňoval na to, že: *“Evropská integrace je sérií racionálních voleb, které jsou uskutečněny představiteli národních států”* (Moravcsik 1998: 18).

Liberální povaha tohoto přístupu předpokládá, že státy se budou chovat tak, aby maximalizovaly svůj užitek z integrace. Tento postup odpovídá

rozhodnutím, která jsou *pareto-optimální*, což znamená, že každý členský stát má z iniciativy alespoň nějaký užitek (Schimmelfennig 2015: 184). Právě tento přístup dokáže dobře vysvětlit sílící volání po reformě právě ze strany členských států.

Metodou, která bude pro tento výzkum využita, bude komparace. Komparace je metodou, jež patří do obecně teoretických vědních metod. Vychází tedy z empirických zkušeností, které lze v rámci komparace uplatnit (Hroch 2016: 32). Abychom se vyhnuli prostému srovnání a vytvořili komparaci, je zapotřebí dodržovat pravidla pro komparaci. Těmito pravidly a postupem se bude podrobněji zabývat kapitola *Metodologie*. Tato kapitola se taktéž bude zabývat výběrem a odůvodněním zkoumaného období.

Tato práce bude pracovat jak s primárními, tak se sekundárními zdroji. Co se týče primárních zdrojů, práce se bude opírat primárně o oficiální stanoviska evropských institucí. Významnou úlohu zde hrají oficiální tiskové zprávy Evropské komise, která v nedávné době zveřejnila řadu tiskových zpráv zabývajících se zhodnocením vývoje v eurozóně a výzvami, kterým současně čelí. Významnými zdroji budou i závěry zasedání Evropské rady či oficiální veřejná vystoupení členů evropských institucí, ale také ekonomů, kteří se tématem zabývají. Opomenuty nebudou ani závěry Rady ministrů pro Evropskou komisi, které se zabývají návrhy na reformu v rámci jednotlivých oblastí. Tyto zdroje budou sloužit primárně k poukázání na stěžejní oblasti reformy.

V rámci sekundární literatury bude výzkum zaměřen na autory, kteří ve svých pojednáních reflektovali krizi eurozóny, a podíleli se na představení pozic jednotlivých států. Výzkum se bude opírat o relevantní studie a policy papery, které se zabývají tímto výzkumem. Konkrétněji analýzu sekundární literatury pokrývá kapitola *Literature review*.

Co se týče struktury své práce, v první části bude představen princip liberálně mezivládního přístupu a uvedeni autory a myšlenky, které jsou pro tento výzkum stěžejní. Následovat bude kapitola věnovaná metodologii. Poté bude výzkum zaměřen na přístup Německa a Francie k reformě eurozóny a v rámci zkoumaného období budou uvedeny důležité iniciativy, které každý stát

vyzdvihuje v rámci debaty. Další kapitolou bude výstup z komparativní analýzy, kde budou představeny shody a rozdíly mezi přístupem k reformě ze strany Německa a Francie. V závěru práce budou zhodnoceny výsledky výzkumu a shrnuty odpovědi na mnou stanovené výzkumné otázky, které pomohou zodpovědět cíl práce.

2. Literature review

V této kapitole bude nastíněn dosavadní výzkum v oblasti zkoumané problematiky. Nejprve budou představeny témata výzkumu, jež se zaobírají krizí eurozóny a hodnotí eurozónu jako celek. Je to nezbytné proto, aby bylo jasné, proč je na místě vznášet iniciativy k reformě. Studie, které ve svých pojednáních reagovali na krizi tak zpravidla činili bezprostředně po skončení krize. Většina studií, které se tímto tématem zaobírají, tedy vznikla po roce 2016. Dnes již výzkum v této oblasti není tolik rozsáhlý, neboť tematiku překryly jiné události, které se odehrály v rámci evropského prostředí.

Autoři v rámci výzkumu poukazovali na to, že po zhruba čtyřiceti letech formování eurozóny, se ocitla v dluhové krizi. Zde se ukázaly slabiny celého systému a byly definovány oblasti, ve kterých je potřeba reformu provést. Velká pozornost autorů je svedena k fenoménu Řecka a jeho falšování údajů o rozpočtovém deficitu. Autoři taktéž často poukazují na vytváření asymetrických pozic v rámci eurozóny, kdy se státy rozdělují na pomyslné dlužníky a věřitele. Dělení států do skupin či koalic v rámci eurozóny je tématem, kterým se zaobírá více autorů. Autoři kromě dělení na dlužníky a věřitele taktéž státy dělí do tzv. *Severní a Jižní koalice*¹, kdy i zde jednotlivé státy spadají rigidně do jedné ze dvou skupin. Toto dělení však často není kriticky a objektivně posuzováno. Často

¹ Za vedoucí stát Jižní koalice je považována Francie. Tato koalice zastává důležitost fiskálních transferů. Naopak Severní koalici vévodí Německo. Tato koalice je definována jako skupina států s tradicí fiskální disciplíny (Lehner – Wasserfallen 2019: 46).

v rámci výzkumu schází vysvětlení, proč jsou určité státy přiřazeny do skupiny s preferencí fiskálního transferu či fiskální disciplíny.

Dalším tématem, které je v rámci výzkumu rozebíráno, je postupný nárůst populistických stran v jednotlivých státech². Tyto politické formace často prosazují krajní a radikální návrhy a iniciativy (Frieden – Walter 2017: 371–390), (Lehner – Wasserfallen 2019: 45–48). Autoři v souvislosti s reformou eurozóny vyzdvihují *Zprávu pěti předsedů* z roku 2016, kde byly zhodnoceny dosavadní podniknuté kroky a představeny oblasti možných reforem, jako je například vytvoření společného rozpočtu či jednotné zastoupení států eurozóny v mezinárodních institucích. Z výzkumu vyplývají taktéž zásadní body reformy, kterým se bude podrobněji věnovat kapitola o *Metodologii* a později i kapitola *Komparativní analýza*. Autoři dopodrobna rozebírají, které nástroje pro zajištění stability byly vytvořeny.

Autoři, kteří rozebírají řešení krize, ve většině případů upozorňují na tzv. *francouzsko-německý* tandem v řešení krize. Tyto státy jsou často stavěny do vůdčí pozice v rámci řešení krize a jejich rozhodnutí jsou brána jako zásadní. Často je naráženo na to, zda je častá absence konsenzu těchto států to, co brzdí evropskou integraci, nebo zda je to onen kompromis, který ostatní státy přijmou za své. V tomto ohledu je poukazováno na onen diskurz, který tyto dva státy udávají a který rozhoduje o dalším směřování integrace (Degner – Leuffen 2019: 91–93).

Pozice Francie a Německa provází poměrně rozsáhlý výzkum, kdy autoři vyjednávání mezi těmito státy popisují příkladně jako *The Clash of Titans* (Crespy – Schmidt 2014: 1025–1039), (Schild 2010: 1367–1390), nebo se dokonce již v názvu své studie zmiňují, že je nemožné, že by se státy dohodly na společném postupu. Autoři taktéž upozorňují na roli institucí, kdy narážejí na mocenské zdroje každého státu a na schopnost zaujímat společné stanovisko s Evropskou komisí. Právě tento aspekt podle nich napomáhá k výhodě v rámci

² Zde můžeme zmínit příkladně nizozemskou Partij voor de Vrijheid, německou Alternative für Deutschland, francouzskou Národní frontu, finskou stranu True Finns nebo italské hnutí Five Stars Movement (Frieden – Walter 2017: 383).

vyjednávání. V nedávném výzkumu je pozice Francie a Německa obohacena taktéž i o nově nastupující skupinu států, kterou nazývají jako *Nová hanzovní liga*³. Upozorňují, jak do procesu vstupují vyjednávací pozice malých států. Autoři se v rámci nedávného výzkumu obecně soustředí na podstatu mezivládního vyjednávání a toho, jak tento způsob rozhodování souvisí s krizí a reformou eurozóny. Často tím pádem upozadují komunitární metodu rozhodování a neberou příliš v úvahu roli Evropských institucí (Lundgren – Bailer 2019: 65–88), (Schoeller 2021: 1727–1744), (Fontan – Saurugger 2020: 507–524).

Celkově lze konstatovat, že autoři se shodují v klíčové pozici Německa a Francie jako vedoucích států integračního procesu. Zároveň se shodují na rozdělení preferencí států mezi ty, jež zastávají důležitost fiskálních transferů a ty, kteří dávají přednost fiskální disciplíně. I přesto zde ve většině případů chybí odůvodnění onoho zhodnocení a představení případů, kdy se státy této tradice striktně nedržely. Autoři se také často nedokáží shodnout na tom, zda lze v rámci postojů Francie a Německa mluvíme spíše o spolupráci či o konfliktu. K přiblížení tohoto vztahu bude užitečný tento výzkum, který zásadní body konfliktu a souladu představí.

³ Jedná se o státy, které jsou nakloněny společnému obchodu a fiskální disciplíně. Jedná se o Nizozemí, Irsko a státy Skandinávie (Lewicki 2019: 7).

3. Liberální intergovernmentalismus

3.1 Klasický intergovernmentalismus jako předchůdce liberálního intergovernmentalismu

Abychom mohli představit vznik liberálního intergovernmentalismu, musíme nejprve upozornit na vznik tzv. klasického intergovernmentalismu, neboť právě jeho vznik zaznamenáváme dříve. Klasický intergovernmentalismus vznikl jako určitá alternativa k neofunkcionalismu a vyvíjel se výhradně od 60. let 20. století. Autoři se snažili o to, aby byla politika vysvětlena i jinak, než pomocí teorie, která vyzdvihuje primárně roli silných politických elit spolu s odborníky funkcionalistické povahy. Se vznikem nejprve klasického a později liberálního intergovernmentalismu se výzkum soustředil primárně na roli států, jakožto hlavních aktérů. Státy jako takové byly očima klasického intergovernmentalismu vnímány v prostředí anarchickém, které definovalo povahu mezinárodního řádu. Autoři se soustředili na to, že státy jsou schopny svého cíle dosáhnout především pomocí mezivládního vyjednávání. Nepotřebují tak k dosažení svého cíle centralizovanou autoritu. Autoři vnímali stát jako hlavního aktéra a jako unitární jednotku, tedy v rámci této teorie záměrně opomíjeli roli substátních aktérů (Moravcsik – Schimmelfennig 2019: 64–65).

Šedesátá léta byla pro tento směr klíčovým obdobím, neboť právě v této době byly znatelné výrazné pozice států a jednotlivých vlád. Nelze zde nezmínit francouzského prezidenta Charlese de Gaulla, jehož politická rozhodnutí měla silnou politickou váhu i v rámci Evropského hospodářského společenství jako celku (Dinan eds. 1998: 282).

Klasický intergovernmentalismus předpokládal, že všechny státy se chovají jako racionální aktéři, kteří se rozhodují racionálně. Státy maximalizují svůj užitek tím, že se řídí podle mocenského kalkulu a svého národního zájmu

(Moravcsik – Schimmelfennig 2019: 65). Jako významného autora klasického intergovernmentalismu zde lze zmínit francouzského politického vědce Stanleyho Hoffmanna, který ve své knize *The European Sisyphus: Essays On Europe, 1964-1994* (Hoffmann 1995) upozorňuje na roli národního státu na pozadí evropské integrace. To, jak jsou státy, jako právě například Francie, hybateli evropské integrace, rozpracoval i v článku z roku 1966. Článek nesl název *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe* (Hoffmann 1966) a autor v něm upozorňuje především na vyjednávací schopnosti Francie a na stěžejní roli státu v rámci Evropského hospodářského společenství, později v rámci Evropského společenství. Autor taktéž rozebírá pozici východní Evropy a koncepty jako například nacionalismus.

Stanley Hoffmann se jako politický vědec stavěl kriticky k teorii neofunkcionalismu a svým výzkumem reagoval právě na ni. Tvrdil, že determinantem národních preferencí jsou primárně geopolitické otázky a odkazoval se na to, že stejný jev můžeme pozorovat u všech kultur v dosavadní historii. Poukazoval taktéž na divergentní vlády evropských zemí ve vztahu k tehdejšímu velmocem, jako například Spojené státy americké. Všiml si, že evropské státy se v rámci integrace snaží o vytvoření jakési *Evropské třetí síly* (*European third force*). Nebral příliš v úvahu ekonomické záležitosti. Ty byly podle něj zahrnuty do tzv. *“low politics”* a ustupovaly do pozadí kdykoliv se diskutovalo o otázkách tzv. *“high politics”* (Dinan eds. 1998: 282).

Musíme však konstatovat, že klasický intergovernmentalismus je spojen především s obdobím studené války. Postupným formováním evropské integrace, která byla především postavena na silné ekonomické interdependenci, tento směr ztrácí svou relevanci a do popředí se dostává liberálnější přístup a to tedy liberální intergovernmentalismus.

3.2 Vznik liberálního intergovernmentalismu a výklad teorie

Liberální intergovernmentalismus se formoval z klasické verze této teorie především v devadesátých letech dvacátého století. Tato skutečnost silně souvisela s významnými událostmi v rámci Evropského společenství, kdy právě devadesátá léta byla klíčovým obdobím příkladně pro formování Evropské hospodářské a měnové unie a pro podepsání Maastrichtské dohody. Jedním z nejvýznamnějších autorů tohoto přístupu je zcela jednoznačně Andrew Moravcsik. Jeho dílo *The Choice for Europe* (Moravcsik 1998) je považováno za hlavní zdroj úvah o teorii.

Samotná teorie opět pracuje se státy jako s hlavními aktéry. Nyní jsou ovšem chápány v kontextu spolupráce mezi evropskými státy. Státy se již nerozhodují pouze pragmaticky a na základě mocenského kalkulu. Preferují integraci před dezintegrací a jsou si vědomy užitku ze společné kooperace a ekonomické provázanosti. Státy tedy vyjednávají v případě, že spatřují výhody ze spolupráce (Schimmelfennig 2015: 179). Důležité je, aby byly brány v potaz makroekonomické potřeby každého státu. Státy na základě kalkulu o výhodách ze spolupráce postupně upřednostňují materiální preference nad těmi ideologickými, které by často mohly ve spolupráci bránit (Schimmelfennig 2015: 180).

Andrew Moravcsik rozpracoval roli národních států do tří zásadních fází, které souvisí s procesem rozhodování. Nejprve upozorňoval na to, že zde existuje artikulace národních preferencí na národní úrovni. Stát nejprve musí dosáhnout toho, aby zájmy elit a substátních celků artikuloval kohezně na národní úrovni.

Právě evropská integrace podle Moravcsika probíhá mimo jiné proto, aby státy dosáhly specifické agendy a cíle, kterého by obtížněji dosáhli na národní úrovni. Tyto cíle státy projektují na nadnárodní úroveň, neboť v rámci integrace dokáží své zájmy často lépe prosadit. Státy jsou taktéž častěji pro integraci, neboť jsou citlivé na negativní vlivy z vnějšku. V rámci Evropské unie dokáží

lépe koordinovat transnacionální externality domácích politik⁴. Taktéž je zde důležité zmínit, že státy častěji spolupracují a sjednocují své zájmy s ostatními státy v oblastech tzv. “*low politics*”, spíše než v “*high politics*”, neboť zde se mohou často dostat do sporu kvůli ideologickým či bezpečnostním otázkám (Dinan eds. 1998: 281).

Poté přichází fáze mezistátního vyjednávání, kdy jsou preference, jež byly artikulovány a představeny ostatním státům později ty, o kterých se vyjednává. Mezivládní vyjednávání podle Moravcsika závisí na relativní moci státu a intenzitě daných preferencí, tedy je důležité, jak efektivně dokáže stát své preference vyjednat (Dinan eds. 1998: 280).

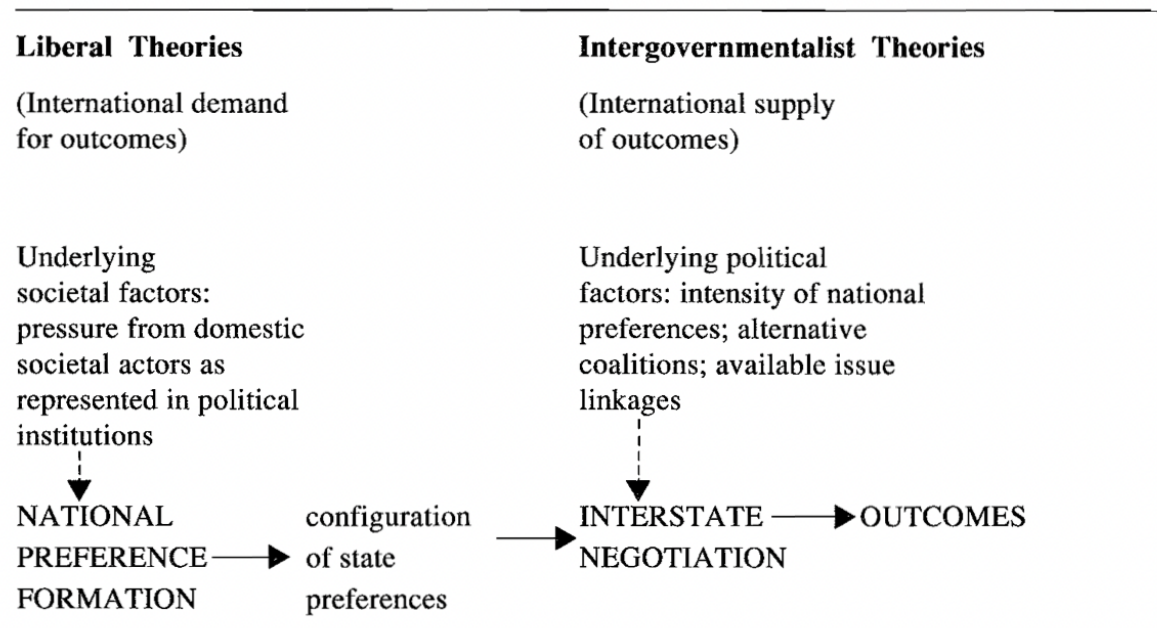
Podle Moravcsika je při analýze mezistátního vyjednávání důležité hledět na tři stanovené premisy. První premisou je, že státy v rámci mezivládního vyjednávání jednájí jako unitární aktéři. To znamená, že stát je brán jako jednotný aktér a do procesu nevstupují domácí vlivy. Druhou premisou je, že pro státy jsou v rámci vyjednávání důležité nízké transakční náklady. Snaží se tedy dosáhnout takového kompromisu, který jim nepřinese téměř žádné ztráty. Posledním důležitým bodem je, že dynamika vyjednávání se odvíjí od Nashovy rovnováhy. Často dochází k unilaterálním a koaličním alternativám k plné dohodě, včetně častých výhrůžek o vystoupení státu. Zároveň státy preferují vždy alespoň malé zisky ze spolupráce spíše než úplnou ztrátu (Dinan eds. 1998: 282). Preference také často mohou záviset na fiskální tradici jednotlivých států⁵ (Schimmelfennig 2015: 181). Zároveň státy, které jsou méně zranitelné, získají z integrace většinou méně, neboť spíše přistoupí na možné ústupky. V tomto ohledu odkazujeme na prvky asymetrické interdependence (Schimmelfennig 2015: 184). Názorně jsou jednotlivé fáze vyobrazeny v Obrázku č. 1.

⁴ Zde se jedná především o koordinaci a ochranu obchodu či spolupráci v oblasti zahraniční politiky (Dinan eds. 1998: 281).

⁵ Zde lze odkázat na tradiční rozkol mezi příznivci fiskálních transferů, jako je například Francie a příznivci fiskální disciplíny, jako je například Německo či Nizozemí (Schimmelfennig 2015: 181).

Obrázek č.1

Figure 1: The Liberal Intergovernmentalist Framework of Analysis



Zdroj: Moravcsik 1993: 481

Právě tento proces, kdy státy nejprve formulují své požadavky a preference, poté dochází k mezivládnímu vyjednávání a nakonec dojde k výstupům ve formě možného kompromisu, bude ilustrován v analýze preferencí států, která je součástí této práce. V pozicích států k reformě eurozóny lze identifikovat všechny fáze, které Andrew Moravcsik rozpracoval. Lze tak porozumět procesu rozhodování a roli států v diskusi o reformě.

Proces vyjednávání může být často nepřímo ovlivněn různými vlivy. S takovou tezí operuje kritika, která naráží na tzv. “*informal supranational entrepreneurship*”, kdy je poukazováno na to, že Evropská komise, Evropský parlament a Evropský soudní dvůr zastávají roli neformálního aktéra v procesu mezivládního vyjednávání. Často mohou tak rozhodnutí států manipulovat, aby tak posílily společný zájem. Tato kritika však odkazuje zpět na teorii neofunkcionalismu, kdy naráží na autory jako Ernst Haas nebo Leon Lindberg (Dinan eds. 1998: 283).

Nejsou zde opomíjeny ani instituce, neboť ač je role států klíčová, instituce vznikají proto, aby zaštitily zájmy států (Schimmelfennig 2015: 178). Zde je třeba si ujasnit, co vysvětluje to, že státy delegují své zájmy na unijní úroveň. Tohle lze vysvětlit pomocí čtyř faktorů. Prvním vysvětlením je, že jednotlivé vlády mají své tradiční ideologické závazky v rámci různých norem Evropské unie. Je pro ně tak přirozené delegovat své zájmy na úroveň institucí. Druhým faktorem je, že velké země v rámci Evropské unie preferují centralizaci moci v Evropské radě, kde vidí svůj potenciál a značný vliv. Třetí faktor opět částečně odkazuje na princip neofunkcionalismu, kdy je centralizace moci nezbytná z technokratických důvodů. Dochází totiž k větší koordinaci politik a efektivnější výměně informací. Poslední faktor naráží na teorii režimů, kdy státy delegují svou suverenitu proto, aby si zajistily kredibilitu svých závazků. Ve směřování jednotlivých institucí často spatřují silný společný zájem (Dinan eds. 1998: 283).

3.3 Limity liberálního intergovernmentalismu

Již od Maastrichtské smlouvy se formulovaly dvě logiky rozhodování. První logika je supranacionální, na které byly spravovány například politiky jednotného trhu. Druhou logikou bylo rozhodování na principu intergovernmentalismu, kde se zpravidla rozhodovalo o citlivých ekonomických otázkách či otázkách bezpečnosti (Fabbrini 2013: 1004). Později i Lisabonská smlouva definovala onu duální konstituci, kdy rozlišila politiky, které byly řešeny na úrovni institucí a ty, které se řešily mezivládním vyjednáváním. Právě logika mezivládního vyjednávání byla silně viditelná v době krize eurozóny. Postupně velká řada vědců začala představovat tzv. *dilemata intergovernmentalismu* a poukazovala na to, jaké nedostatky mezivládní vyjednávání v době krize eurozóny mělo (Fabbrini 2013: 1004–1018).

Autoři si všímali, že zásadní nástroje na řešení krize byly přijaty mimo právní rámec Evropské unie. Sergio Fabbrini rozlišuje celkem čtyři dilemata, kde naráží na problematiku řešení krize pomocí mezistátního vyjednávání. V první řadě upozorňuje na tzv. *veto dilemma*, kdy si všímá, že ekonomicky a politicky silné státy, jako například Francie a Německo, mají možnost ovlivnit výsledek vyjednávání ve svůj prospěch a často mají v procesu hlavní slovo. Druhým bodem je tzv. *vynucovací dilemma*, kdy je podstatné si uvědomit, jak vytvořit takové rozhodnutí nebo doporučení, které je na bázi dobrovolnosti a není nikterak vynucováno státy v silnější pozici. Třetím dilematem je tzv. *dilema dodržování*, kdy je poukazováno na to, že i přesto, že státy něco navrhnou, nelze zajistit to, že pravidlo bude do budoucna dodržováno. Posledním bodem je velmi zásadní *dilema legitimacy*, kdy není zcela jasné, jak zajistit legitimitu daného rozhodnutí (Fabbrini 2013: 1019–1021).

Často je také poukazováno na to, že státy nejsou poháněny pouze ekonomickými faktory tak, jak uvádí liberální intergovernmentalismus. Tato teorie často nedokáže vysvětlit i jiné faktory, jako například politické vlivy. V

mezistátním vyjednávání často dochází k udržování politických sítí na bázi neofunkcionalismu, kdy jsou do procesu zapojeni odborníci na danou problematiku. Na tuto skutečnost poukazuje příkladně Anthony Forster, který uvádí, že vláda státu má v procesu nejsilnější roli a často národní preference nevznikají z iniciativ, které domácí aktéři delegují na úroveň státu. Do rozhodovacího procesu taktéž vstupují tradice států (Forster 1998: 358–360). Zde bychom mohli zmínit pozici Německa během krize eurozóny, kdy téměř všechna rozhodnutí byla podmíněna tradicí ordoliberalismu. Tradice státu jsou tedy taktéž významným faktorem, který vstupuje příkladně i do diskuze o hospodářských a finančních otázkách.

V neposlední řadě je zde vhodné zmínit kritiku ze strany konstruktivistů či postfunkcionalistů. Konstruktivisté k celému procesu dodávají, že je zde potřeba brát v úvahu i identity a normy, které definují prostředí Evropské unie. Je zde patrná i logika vhodnosti, kdy státy musí jednat tak, jak je v dané situaci vhodné na základě norem. Postfunkcionalisté poukazují na to, že zde existuje tzv. masová mobilizace, kdy zde existuje možnost výrazné mobilizace společnosti za nějakým cílem. Často je zde jasné, že z rozhodnutí neplynou ekonomické výhody, ale rozhodnutí masové společnosti musí být vyhověno⁶ (Kleine – Pollack 2018: 1497).

⁶ Jako příklad takové situace autor uvádí otázku Brexitu, kdy bylo jasné, že zde budou značné ekonomické ztráty z vystoupení z Evropské unie. I přesto ale vystoupení proběhlo. Byly zde tedy znatelné i jiné faktory než pouze ekonomické (Kleine – Pollack 2018: 1497).

4. Metodologie

Jak již bylo nastíněno v úvodu této práce, metodou pro tento výzkum bude komparace. V rámci komparace je zásadní držet se pravidel pro komparaci. Nejprve je zásadní definovat objekt komparace. V tomto případě budou objekty komparace zkoumané státy, tedy Německo a Francie. Druhým bodem je určení cíle komparace. Cílem této komparace bude charakterizovat jednotlivé shody a rozdíly v pozici Německa a Francie k agendě reformy eurozóny. Francie a Německo, jakožto objekty komparace, shledávají vůdčí úlohu v rozhodovacím procesu o reformě, stejně tak jako v nastínění vlastních návrhů na ni. V neposlední řadě je taktéž důležité stanovení kritérií pro vlastní analýzu, podle kterých bude komparace provedena. Jednotlivá kritéria se budou vázat k zásadním bodům reformy, které jsou v rámci diskuze probírány. Posledním významným bodem, je vztah komparativní analýzy k časové ose. Zde je rozlišována komparace, která uvažuje v širokém historickém kontextu, tedy komparace diachronní, neboli vertikální. Tento výzkum se však bude zaměřovat na objekty, které jsou sledovány ve stejném časovém období. Bude tedy využita synchronní komparaci. Často je dle politologů tento typ komparace stabilnější, neboť dobře umožňuje poukázat na odlišnosti jednotlivých jevů. V rámci výzkumu se tento typ komparace často využívá k odhalení nerovnoměrnosti jednotlivých oblastí či regionů (Říchová 2007: 71).

Pro samotnou komparaci je stěžejní stanovení komparačních kritérií, dle kterých jsou jednotlivé pozice analyzovány. Právě stanovení kritérií určuje směr komparace a pomáhá specifikovat cíl, jehož má být dosaženo. Vhodně zvolená metoda usnadňuje vymezení proměnných, na které se bude výzkum zaměřovat. Výsledek komparace má poté sloužit k prověření teorie v rámci vybraných objektů, které dle předpokladu sdílejí shodné rysy nebo se odlišují (Říchová 2007: 72).

Pro tento výzkum byly zvoleny kritéria, která představují zásadní body diskuze o reformě eurozóny. Jedná se o agendu, která byla definována v rámci

primárních i sekundárních zdrojů. Tyto body reformy se nejčastěji objevovaly v jednotlivých publikacích a zároveň samotní lídři mnou zkoumaných států je považují za stěžejní v rámci diskuse.

Výzkum se bude soustředit na časové období od roku 2009, kdy započala dluhová krize v eurozóně. Během řešení krize vznikaly mechanismy finanční stabilizace, které byly často vytvořeny na mezivládním principu. Postupně se právě zde začaly objevovat iniciativy k reformě a zefektivnění fungování eurozóny. Zkoumané časové období sahá až do současnosti, kdy však největší diskuzi o reformě můžeme pozorovat před vypuknutím událostí jako například válka na Ukrajině či epidemie covid-19, které tuto tematiku částečně překryly. Tato práce bude tedy komparovat postoje Německa a Francie k stěžejním agendám, kolem kterých se soustředí diskuse o reformě. Jedná se o problematiku dokončení bankovní unie, poté vytvoření společného rozpočtu pro eurozónu, který by byl spravován ministrem financí pro eurozónu. Posledním bodem je reforma institucionálního rámce, jež je spojena s otázkou politické legitimacy. Součástí posledního bodu je i zařazení mezivládních mechanismů (příkladně Evropského stabilizačního mechanismu) do právního rámce Evropské unie.

Jako první bod reformy byla tedy zvolena iniciativa k dokončení bankovní unie, kdy zde chybí dokončení společného pojištění vkladů. Tento bod je zmiňovaný v prohlášení o dokončení bankovní unie vydaném Radou ECOFIN v roce 2016. Zároveň v rámci sekundární literatury je tento bod definován jako jeden ze zásadních. Vyzdvihnut byl taktéž v Mesebergské deklaraci z roku 2018, kdy Německo a Francie společně definovaly hlavní body reformy eurozóny. Jedná se zde primárně o větší redukci a snižování rizik v rámci finančního sektoru. Zároveň s tímto bodem souvisí prohloubení unie kapitálových trhů směrem k zefektivnění investic a vytváření rovných podmínek pro všechny státy (Keller 2018: 6–22).

Jako druhý bod reformy byla zvolena iniciativa k vytvoření společného rozpočtu eurozóny, který by byl spravován ministrem financí. Tento bod byl zvolen, neboť se jedná o zásadní problematiku, kterou vyzdvihl francouzský prezident Emmanuel Macron ve svém projevu v Sorboně v roce 2017 a znovu na

ni společně s německou administrativou upozornil v Mesebergské deklaraci. Existuje velké množství sekundární literatury, která se tématem zabývá a rozebírá postoj Německa i Francie k této problematice. Velmi výrazný přínos v této oblasti přinesl Shawn Donnelly, který svým nedávným výzkumem velmi podrobně vysvětlil preference Německa v této otázce (Donnelly 2021). Co se týče funkce ministra financí, je zde diskutován i aspekt reprezentace, kdy je zde potřeba nezávislé figury, která by spravovala onen rozpočet a zároveň reprezentovala země eurozóny jako celek. Často je ministr financí spojován právě se vznikem rozpočtu pro eurozónu, proto jsou tyto dva aspekty v tomto výzkumu propojeny. K jakému účelu by měl rozpočet eurozóny sloužit, rozebírají v rámci sekundární literatury příkladně Busch Berthold a Matthes Jürgen, kteří svým zkoumáním odůvodňují, proč je rozpočet eurozóny relevantním návrhem (Berthold – Jürgen 2019).

Jako poslední bod diskuze byla vybrána reforma spojená s demokratickým deficitem v kontextu mezivládních nástrojů, která je taktéž spojena s vyšší politickou legitimitou. Jedná se zde především o zařazení mezivládních mechanismů do právního rámce. Především je zde diskutována reforma a vylepšení Evropského stabilizačního mechanismu a jeho budoucí zařazení do primárního práva Evropské unie. Evropský stabilizační mechanismus byl vytvořen jako reakce na krizi, kdy se jednalo o stabilizační nástroj, který nahradil Evropský nástroj finanční stability. Byl vytvořen v roce 2012 a měl sloužit pro stabilizaci států, které se ocitnou ve finančních problémech (Evropská komise Na). Tato agenda byla vybrána, neboť reforma tohoto nástroje byla stejně jako předchozí agendy zmíněna a diskutována v Mesebergské deklaraci z roku 2018. Tato skutečnost potvrzuje fakt, že Francie a Německo považují tuto agendu za významnou. I zde lze nalézt řadu publikací, které vysvětlují potřebu reformy Evropského stabilizačního mechanismu a tuto reformu dále specifikují. Dopodrobna se tématem zabývá například studie z roku 2018 od autora Giovanniho Dosi a kolektivu, která se zabývá tím, jak by reforma tohoto nástroje směřovala k většímu sdílení rizik v rámci eurozóny a co by to znamenalo pro jednotlivé státy (Dosi a kol. 2018).

5. Otázka dokončení bankovní unie

Když uvažujeme o bankovní unii obecně, je nezbytné si uvědomit, že kroky, které jsou směrem k jejímu dokončení podniknuty, jsou často vnímány jakožto největší prohloubení integrace od vytvoření Hospodářské a měnové unie (dále jen HMU). Velmi důležitým bodem při budování bankovní unie je tzv. *Single rulebook* pro evropské banky, kdy tyto banky podléhají jednotným pravidlům v rámci Evropské unie. Bankovní unie stojí na třech pilířích, které ji charakterizují. Prvním pilířem bankovní unie je Jednotný mechanismus dohledu (dále jen SSM). Tento mechanismus označuje systém bankovního dohledu v rámci Evropy. Sestává z dohledu ECB a vnitrostátních orgánů dohledu zúčastněných zemí. Hlavním cílem tohoto mechanismu je zajistit bezpečnost a spolehlivost evropského bankovního systému, zvýšit finanční integraci a stabilitu a zajistit důsledný dohled (Evropská centrální banka N). Druhým pilířem je poté Jednotný mechanismus řešení krizí (dále jen SRM), který je úzce spojen s Jednotným fondem pro řešení krizí (dále jen SRF). Pokud se některá banka dostane do problémů, SRM umožňuje efektivně řešit problémy oné banky. Tomuto napomáhá SRF, který je financován bankovním sektorem. Účelem SRM je vyřešit krizi s minimálními náklady, především pak pro daňové poplatníky (Evropská komise Nb). Při vytváření bankovní unie bylo důležité také zajištění společné pojistky pro financování restrukturalizace bank. Všechny tyto výše zmíněné pilíře jsou již součástí bankovní unie. Posledním a pro tento výzkum velmi zásadním bodem je Společný systém pojištění vkladů (dále jen EDIS). Jedná se totiž o poslední pilíř bankovní unie, který ještě nebyl dokončen (Schild 2018: 102–104).

Diskuse ohledně všech těchto výše zmíněných pilířů byla velice zkomplikována odlišnými preferencemi jednotlivých států. Vyjednávání později vyústilo v několik konfliktních linií. Zde bych ráda nastínila některé z nich. Jednalo se příkladně o otázku, zda je nutné udržovat dohled nad všemi

evropskými bankami, nebo jen nad těmi systémově relevantními, které disponují výraznými přeshraničními aktivitami. Tento aspekt byl důležitý při vyjednávání o SSM. Dále se diskutovalo nad volbou právního základu a toho, jakou roli bude zastávat Evropská komise a členské státy v rámci řešení situace bank, které se dostaly do potíží. V souvislosti s tímto bylo také důležité, aby institucionální uspořádání SSM zaručovalo nezávislost Evropské centrální banky. Ta měla později dohlížet na 120 systémově důležitých bank, přičemž mohla kdykoliv převzít dohled nad těmi méně důležitými, pokud to bude nezbytné (Schild 2018: 107). Komplikovaným aspektem byl i časový harmonogram toho, kdy budou jednotlivá rozhodnutí přijata v platnost nebo právní báze těchto rozhodnutí. Pro tento výzkum je ale nejzásadnější konflikt ohledně jednotlivých kroků směrem k EDIS a s ním spojeného sdílení rizik (Schild 2018: 104).

5.1 Společný systém pojištění vkladů

Posledním krokem, který v současné době chybí k úplnému dokončení bankovní unie je Společný systém pojištění vkladů (EDIS). Tento systém by měl být veden Úřadem pro pojištění vkladů a řešení problémů (EDIRA). Na tomto aspektu však stále není úplná shoda mezi státy. EDIS zastává zásadní roli při zajišťování finanční stability. Zároveň je zásadní pro ochranu spotřebitele a zajišťuje určité limity pro vkladatele, když je daná banka nucena zavřít kvůli platební neschopnosti. Zároveň EDIS zmírňuje potencionální dominový efekt kolapsu jedné banky za druhou. Taktéž zde díky tomuto systému může existovat možnost vyplácení vkladů mnoha klientů a tím dosáhnout minimalizace dopadu insolvence jedné banky na druhou (Donnelly 2018: 210–212).

Vybudování EDIS bylo prezentováno Evropskou komisí a Evropskou centrální bankou spolu s řadou ekonomů jako zásadní pilíř pro vybudování bankovní unie (Howarth – Quaglia 2017: 191–192). V Evropské unii všechny systémy musely splňovat minimální standardy stanovené ve směrnici o pojištění vkladů, která byla přijata v roce 1994. Tato směrnice byla revidována v roce

2014. Tato revize taktéž reagovala na dluhovou krizi v eurozóně a reflektovala návrhy Evropské komise na vytvoření EDIS. Zároveň Zpráva čtyř předsedů z roku 2012 také prosazovala EDIS jako klíčovou součást bankovní unie (Howarth – Quaglia 2017: 193–194).

Problém národních systémů pojištění vkladů spočíval v tom, že národními systémy pojištění vkladů byly kryty tuzemské banky, ale ne nutně dceřiné společnosti nebo pobočky zahraničních bank. V Evropské unii tak byly vklady v zahraničních pobočkách kryty systémem pojištění vkladů domovské země a vklady zahraničních dceřiných společností byly kryty systémy pojištění vkladů v rámci hostitelské země. Stále více se tak prosazovala důležitost zajištění souhrnného pojištění vkladů pro celou eurozónu (Howarth – Quaglia 2017: 192–193).

Během krize eurozóny byla debata ohledně EDIS často blokována německými preferencemi a vytvoření tohoto systému do roku 2015 bylo zcela nemyslitelné. Evropská komise byla od té doby s dalšími návrhy velmi opatrná. Ke společnému sdílení rizik a vytvoření tohoto systému mělo dojít až v roce 2024, kdy se však zdálo, že podporu nepřijetí vyjádří německá Asociace bankovního sektoru⁷, vládní ekonomický poradní výbor nebo Bundesbank (Schild 2018: 109–110).

V roce 2016 a 2017 byly předloženy nové návrhy, které byly rozebírány v diskusi ad hoc technické skupiny pro posílení bankovní unie. Tuto skupinu zřídila Evropská rada za účelem projednání těchto návrhů. Debata ohledně EDIS byla částečně oživena i během pandemie covid-19, která měla obrovský ekonomický dopad nejen na státy eurozóny. Bylo zde jasné, že i když po dluhové krizi vznikla architektura bankovní unie s dvěma pilíři, je potřeba dokončit ten třetí, týkající se EDIS. O tomto tedy v roce 2019 diskutovala Euroskupina a to velmi krátce a neúspěšně (Tümmeler 2022: 1556–1557).

⁷ Asociace bankovního sektoru zastupuje soukromé německé banky. Je předním obchodním sdružením a formuluje zájmy soukromého bankovníctví. Členy této asociace je celkem 200 soukromých bank a 11 regionálních asociací (Die Deutsche Kreditwirtschaft N).

5.2 Pozice Německa

Německé preference co se týče tohoto tématu by se daly shrnout do pár zásadních bodů. Právě tyto body odrážejí fázi, kdy jsou podle liberálního intergovernmentalismu preference formulovány na národní úrovni. První německou prioritou je chránit daňové poplatníky od nákladů na záchranu bank v rámci eurozóny. Německo je také obecně proti centralizovanému rozhodování o restrukturalizaci bank. Snaží se o to, aby Evropská unie neměla pravomoc dohlížet na německé domácí finanční úspory. Velmi důležitým aspektem je snaha zabránit vzájemnému sdílení vnitrostátních fondů a pojištění vkladů. To by totiž nutilo malé a stabilní německé banky platit za selhání bankovního sektoru v jiných členských státech eurozóny. Při vytváření bankovní unie se německá vláda současně snažila o to, aby rozhodování na evropské úrovni nezbavilo národní parlamenty jejich rozpočtové pravomoci.

Je však důležité si uvědomit, že vláda jednala pod vysokými domácími omezeními a to jak těmi právně-ústavními, tak těmi politickými. Veřejné mínění v době formování bankovní unie bylo velice skeptické k této otázce, což bylo částečně způsobeno dopady dluhové krize. Šlo zde ale i o obavy z tzv. “transferové unie” a s ní spojeným sdílení rizik. Tato skepse se potvrdila výrazně v roce 2013, kdy se v rámci německého politického spektra vyprofilovala silně populistická strana *Alternative für Deutschland*, která se stavěla silně proti německé solidaritě (Schild 2018: 105). Abychom pochopili postoj Německa k EDIS, je dobré zároveň krátce popsat pozici tohoto státu při vyjednávání o SSM a SRM, které EDIS předcházelo.

5.2.1 Pozice Německa při vyjednávání o Jednotném mechanismu dohledu a Jednotném mechanismu řešení krizí

V rámci diskuse o SSM Německo požadovalo udržet dohled jen nad systémově důležitými bankami. Německé regionální banky měly být ponechány pod národním dohledem. Co se týče procesu rozhodování, Německo si přálo řešení pomocí vytváření politických sítí, kdy by do rozhodovacího procesu vstupovaly i vnitrostátní orgány. Banky, které nedisponují nadnárodními aktivitami, by poté byly mimo SSM. Tyhle zájmy byly prosazovány nejen vládními představiteli, ale také samotnými regionálními bankami (Schild 2018: 106). Velmi výrazným aktérem při vytváření preferencí byl mimo jiné Jednotný finanční úřad (dále jen BaFin), který společně s centrální Bundesbank provádí dohled nad celým německým systémem bank. BaFin se stavěl velice skepticky k potenciálním přínosům SSM. Konkrétně se stavěl skepticky k harmonizaci právních předpisů. Podle něj by měla být zachována národní specifika (Lombardi – Moschella 2016: 473).

Při vyjednávání o bankovní unii v roce 2012 narážela tehdejší kancléřka Angela Merkelová ve vládním prohlášení před summitem eurozóny na Evropskou radu, že má sice spoustu nápadů na vytvoření společné odpovědnosti, ale stále zde chybí zlepšení kontroly, kterou by zajišťoval právě SSM. Odpovědnost a kontrola musela jít ruku v ruce (Schild 2018: 106). Zároveň na to kancléřka ale nechtěla spěchat. Přála si, aby byl nejprve vytvořen centralizovaný dohled, který bude plně funkční. Byla zde řada sporných bodů, kvůli kterým se zprovoznění SSM protáhlo až do listopadu 2014. Tehdejší ministr financí Wolfgang Schäuble požádal o tzv. “*Čínskou zed*” mezi dohledovou a měnovou politikou ECB. Nechtěl, aby ECB měla ultimátní rozhodovací moc. Snažil se tedy o to, aby v těchto záležitostech měla Rada Guvernérů pravomoc pouze *de jure*. Ta byla Radě Guvernérů v konečném kompromisu udělena. *De facto* rozhodovala nově zřízená Dozorčí rada (Schild 2018: 107). Co se týče vlivu Bundesbank, opozice vůči SSM byla často formulována jako opozice vůči nástrojům, které přináší prospěch dlužnickým zemím kvůli nízkému propojení

mezi bankovním systémem a veřejnými financemi. Bundesbank však vidí výhody v rámci SSM především v možnosti identifikace přeshraničních systémových rizik a udržování finanční stability (Deutsche Bundesbank 2013).

Velmi výrazné byly preference Německa i při rozhodování o SRM a SRF. Zde probíhala debata ohledně role Evropské komise a členských států v rozhodovacím procesu. Německo v rámci právního základu upřednostňovalo tzv. *“dvoufázový model”*. Jednalo se o mechanismus pro řešení krizí založený na síti vnitrostátních orgánů, která by měla fungovat do té doby, než bude plně funkční ucelená nadnárodní struktura centrálních orgánů, jejíž model bude vyžadovat změnu smluv. Co se týče rezoluce bank, Německo si uvědomovalo, že kdyby hlavní slovo v rámci rozhodování měla Evropská komise, bylo by její rozhodnutí nenapadnutelné u německého ústavního soudu. Německá administrativa se taktéž snažila o prosazení tzv. *“Malfungskaskade”*, což můžeme chápat jako jakousi kaskádu odpovědnosti, kdy je důležité, aby němečtí daňoví poplatníci byli chráněni před nepříznivými vlivy (Schild 2018: 108).

5.2.2 Pozice Německa při vyjednávání o Jednotném pojištění vkladů

Otázka dokončení EDIS evropským prostředím silně rezonovala již během krize eurozóny. Evropská komise však z důvodu silného odporu Německa nebyla schopna podniknout žádné výrazné kroky směrem k jeho vytvoření. Zdržela se tak s tímto návrhem až do listopadu roku 2015 a byla velmi opatrná s dalšími kroky. Německo si stálo za tím, že nejprve je potřeba snížení rizik v rámci bankovních rozvah a prohlášení o příjmech, a až po splnění velmi přísných podmínek lze přistoupit k sdílení případných rizik (Schild 2018: 109–110).

Německé preference lze obecně vysvětlit pomocí několika faktorů. Výrazným determinantem je obava z morálního hazardu. Termín morální hazard je konceptem, který znamená odlišné skutečnosti. Jeho význam souvisí s tím, v jaké souvislosti a kým je užit. V prostředí eurozóny je tento termín využíván

nejvíce právě německou administrativou⁸. Zároveň byl tento termín nejvíce využíván mezi lety 2007 - 2012, tedy v době dluhové krize v eurozóně (Pierret 2019: 10). Termín morální hazard bychom mohli v německém narativu chápat jako chování, které je náchylné k riziku nebo nárůst rizika prostřednictvím zavádějící pobídky. Je také spojen se skutečností vysoké morálky a nízkou schopností řídit rizika. Zároveň podle německého pohledu je aktér, který ví, že je součástí společnosti, které ho případně zachrání, náchylnější k podstupování velkých rizik. Wolfgang Schäuble tento termín rozvedl a definoval tzv. "Politický morální hazard". Poukazoval na to, že evropská solidarita nesmí přebít motivaci státu k větší zodpovědnosti a odpovědnosti za své konání (Pierret 2019: 11–12). Německo taktéž přizpůsobuje tento koncept německému veřejnému mínění, kdy jeho definici slučuje se skutečnostmi či návrhy, ke kterým se staví odmítavě. Podněcuje pomocí tohoto termínu strach veřejnosti z dluhů a transferové unie. Často je tak morální hazard synonymem právě pro transferovou unii (Pierret 2019: 22–23).

Jsou zde ale také strukturální determinanty, které přímo vyplývají z institucionálního uspořádání v Německu. Německý bankovní sektor zahrnuje komerční banky, které disponují přeshraničními aktivitami. Dále jsou součástí systému regionální banky a družstevní banky. Jedná se o takzvaný třípilířový bankovní systém (Lombardi – Moschella 2016: 469). Největším zástupcem komerčních bank je Deutsche Bank. Ta EDIS striktně neodsuzovala a odkazovala na to, že tato iniciativa má smysl. Tato instituce klade taktéž důraz na preemptivní snižování rizik v rámci eurozóny. Banky, jako je právě Deutsche Bank, která disponuje výraznými přeshraničními aktivitami, by měly z plnohodnotného EDIS prospěch, neboť by jí poskytl konkurenční výhodu oproti domácím institucím, které své náklady na dodržování předpisů pomocí EDIS nemohou zmírnit. Pozorujeme zde tedy obecný odpor družstevních bank a regionálních bank k tomuto návrhu (Tümmeler 2022: 1561–1562).

⁸ Dle studie Laury Pierret z roku 2019 byl termín v prostředí eurozóny nejvíce využíván Německem, které disponovalo 67 %. Druhé nejpočetnější zastoupení poté měla ECB s 20 % a třetím aktérem, který tento termín nejvíce využíval, byla Francie s 13 % (Pierret 2019: 10).

První náznaky německého odporu k této iniciativě se objevovaly již v roce 2010, kdy se do popředí dostala překážka v podobě německé hospodářské filosofie a institucionální povaha německého systému. V Německu je kladen důraz především na prevenci úpadku bank, nikoliv na reakci na něj. Německá vláda se nemohla zbavit dojmu, že pokud by došlo ke společnému sdílení rizik, docházelo by k tomu, že rizikovější banky by častěji krachovaly. Konzervativní banky by začaly dotovat instituce, které podstupují příliš velké riziko, a tím pádem by bohaté národní systémy dotovaly ty chudé (Donnelly 2018: 214).

Německá pozice byla velmi výrazná v roce 2015, kdy Německo silně vylučovalo jakoukoliv dohodu. Všechny návrhy ze strany Evropské komise byly blokovány kvůli obavám Německa z morálního hazardu. Německo požadovalo zdlouhavé snižování rizik, kdy si přálo zachovat systémy institucionální ochrany regionálních a družstevních bank (Tümmler 2022: 1559–1560). Do roku 2016 německý ministr financí Wolfgang Schäuble tvrdil, že ještě nenastal čas na vytvoření EDIS. Stál si za tím, že nejprve je třeba věnovat pozornost snižování rizik, nikoliv jejich sdílení. Podle jeho názoru například jihoevropské banky, které masivně investovaly do státních dluhopisů, nemohly být zatím považovány za zcela bezpečné (Donnelly 2018: 215). I přesto se však objevily návrhy ze strany Evropského parlamentu, které představovaly přechod k pojistnému systému, který absorbuje ztráty. Příspěvky by měly být rovnoměrně rozděleny mezi národní a nadnárodní fondy. Všechny tyto návrhy se snažily o zmírnění německých obav a zachování národního systému pojištění vkladů.

V roce 2017 představila Evropská komise další návrhy, které počítaly s dvoustupňovým systémem, kdy se předpokládá výrazné snížení rizik, než bude EDIS plně dokončen. Německá pozice však nebyla výrazně pozměněna. Změnu začínáme zaznamenávat až o rok později (Tümmler 2022: 1559–1560). Velmi výraznou změnou v postoji Německa bylo vystřídání ministrů financí, kdy do funkce v březnu roku 2018 nastoupil Olaf Scholz. Ideologický posun, který se udal vystřídáním konzervativního Schäuble prointegračním sociálním demokratem Olafem Scholzem, znamenal výraznou změnou v německé pozici (Tümmler 2022: 1562).

Jedním z výrazných impulsů pro další diskuze o EDIS se stal tzv. “hybridní model”, který byl v roce 2018 představen rakouským předsednictvím. Tento model byl vytvořen s cílem zachovat národní systémy pojištění vkladů a pouze je doplnit o ty nadnárodní. Tato skutečnost předcházela pozičnímu dokumentu, jenž byl vydán německým ministerstvem financí v prosinci 2019. Poprvé se zde objevil německý návrh institucionálního designu tohoto systému. Německo změnilo svou pozici a tvrdilo se, že snižování rizik musí jít ruku v ruce s implementací EDIS (Tümmeler 2022: 1557).

5.3 Pozice Francie

Když bychom si měli představit, jaké má Francie v této otázce preference, musíme si uvědomit, že narozdíl od Německa zaujímá velmi odlišný výchozí bod. Velký rozdíl je v tom, jak funguje a jak je nastaven francouzský bankovní systém. Francouzský systém disponuje malým počtem velkých bank, které mají výrazné přeshraniční aktivity (Tümmeler – Thiemann 2020: 7–9). Tímto je v rámci systému omezený objem prostředků *ex ante* (tedy vyplácených předem) (Asimakopoulos – Howarth 2021: 21–23).

Strukturální zájmy těchto bank jsou ve své podstatě sladěny se zájmy jiných takových bank v rámci eurozóny. Avšak i přesto zde můžeme pozorovat jedinečné rysy. Velký vliv na tvorbu preferencí mají právě výše zmíněné velké banky, které jsou součástí vysoce koncentrovaného bankovního sektoru. V podstatě neexistuje žádný podružný sektor, který by zastínil vliv těchto bank (Tümmeler 2022: 1563).

Pro utváření vládních preferencí jsou právě ony zájmy bankovního sektoru velmi důležité. Je to zapříčiněno tím, že ve Francii jsou vysoce postavení státní úředníci a bankéři úzce propojeni prostřednictvím neformálních politických sítí. Jejich společné sociální zázemí napomáhá silným interakcím mezi francouzským bankovním sektorem a vládními představiteli. Současně v rámci francouzského postoje k této otázce schází nové vládní pozice, avšak je to právě

bankovní sektor, který je velice aktivní v rámci formování preferencí. Tyto preference jsou obecně charakterizovány tak, že jsou v souladu s podporou systému zajištění v rámci bankovního sektoru (Tümmler 2022: 1564).

Základním motivem francouzských preferencí je také sloučení jednotlivých fondů, zejména tedy veřejných prostředků, které poté slouží jako konečná pojistka v případě krachu bank. Francie spolu s Itálií a Španělskem prosazovala vždy rychlý pohyb směrem k bankovní unii. Na konci roku 2011, kdy byla dluhová krize v eurozóně v plném proudu, byly francouzské banky mnohem více exponované, než ty německé, což byla jedna z příčin francouzských tehdejších preferencí (Schild 2018: 105).

Otázkou bankovní unie se o rok později zabývali vysocí státní představitelé na Summitu eurozóny a Evropské rady mezi 28. a 29. červnem 2012. Zde Francie spolu se Španělskem a Itálií obhajovala využití fondů z Evropského stabilizačního mechanismu pro přímou rekapitalizaci španělských bank, aniž by se peníze převedly přes státní pokladnu. Tehdejší francouzský prezident Francois Hollande se postavil na stranu premiérů Maria Montiho a Mariana Rajoye a společně se snažili vyvíjet čím dál tím větší politický tlak na kancléřku Merkelovou. Francouzský premiér Pierre Moscovici později připsal iniciativu vytvoření bankovní unie Francii. Francie a Německo často zastávaly protichůdné zájmy a snažily se tvořit koalice s podobně smýšlejícími státy (Schild 2018: 106–107).

Co se týče pohledu bankovního sektoru na otázku bankovní unie, velmi výrazným zhodnocením dosavadního vývoje byla zpráva Banque de France, konkrétně jejím guvernérem Francoisem Villeroy de Galhau, která byla vydána v září roku 2021. Zde de Galhau upozorňuje na to, že bankovní unie postrádá dynamiku a zůstává neúplná. Tvrdí, že proces se zcela zastavil. Přál si, aby banky byly více panevropské a aby soustředily své aktivity na celé evropské prostředí. Celoevropské bankovní skupiny by podle něj zvýšily svou ziskovost díky efektům rozsahu jejich aktivit. Tomuto by mohlo dokončení bankovní unie pomoci. Banky by poté přirozeně mohly lépe konkurovat příkladně USA. Kládl také důraz na společné sdílení rizik, které je podle něj nezbytné. Svoje

zhodnocení zakončil tím, že právě proto, že se momentálně nenacházíme v žádné výrazné finanční krizi, měli bychom jít kupředu a dopomoci dokončení bankovní unie (Banque de France 2021).

5.3.1 Pozice Francie při vyjednávání o Jednotném mechanismu dohledu a Jednotném mechanismu řešení krizí

Co se týče centralizace bankovního dohledu, oba státy byly pro tento návrh. Francie však v rámci dohledu vehementně prosazovala klíčovou roli Evropské komise v rámci rozhodování o restrukturalizaci. Francie navíc prosazovala, že tento dohled by měl být vykonáván nad všemi bankami, ne pouze nad těmi systémově důležitými (Schild 2018: 105).

Na zasedání Evropské rady v říjnu 2012 chtěl tehdejší francouzský prezident Francois Hollande dokončit SSM, aby díky tomuto dokončení bylo možné provést rekapitalizaci španělských bank. Zatímco Německo bylo proti centralizovanému dohledu, francouzský ministr financí Pierre Moscovici varoval před duálním dohledem a prosazoval komplexní dohledovou roli ECB (Schild 2018: 107–108).

V rámci rozhovorů o SSM se Francie snažila o to, utvářet s Německem bilaterální kompromisy. Avšak po francouzských volbách v roce 2012 trvalo téměř rok, než německé a francouzské administrativy přispěly k jednání o SRM. Francois Hollande nezakládal francouzský přístup k bankovní unii na známém vzoru francouzsko-německých předběžných jednání v důležitých otázkách HMU. Francouzské vyjednávání se tedy onou politickou změnou na malou chvíli zkomplikovalo (Schild 2018: 111–114).

Avšak v rámci SRM se později vyjednalo ve společném prohlášení z 30. května 2013, že Francie podpoří německou výzvu k vytvoření jednotné rady pro řešení krizí, která zároveň měla zahrnovat vnitrostátní orgány, které se krizemi zabývají. Francouzská vláda se taktéž snažila o to, aby příspěvky do SRF nezatěžovaly francouzský bankovní sektor. Avšak 24. října 2014 Evropská komise ustoupila Německu a rozhodla, že malé německé banky musí přispívat

méně než velké francouzské banky (Schild 2018: 108–109). Nástroje pro řešení krizí měly taktéž fungovat i pro malé a střední banky, SRF se měl taktéž postupně navyšovat (Banque de France 2022).

5.3.2 Pozice Francie při vyjednávání o Jednotném pojištění vkladů

Francouzský systém pojištění vkladů fungoval prostřednictvím tří mechanismů vytvořených na ochranu vkladatelů i investorů. Tento systém je mnohem štedřejší, než stávající předpisy Evropské unie. Výplaty se ocitají až ve výši 100 000 eur na vkladatele a jsou prováděny do 20 dní. Francouzský systém pojištění vkladů byl řízen Fondem pro záruku vkladů a řešení problémů (Howarth – Quaglia 2017: 199–200).

Francie byla toho názoru, že EDIS by měl být zcela jistě součástí bankovní unie (Schild 2018: 109–110). Právě povaha francouzského bankovního sektoru, kdy se jedná o vysoce koncentrovaný sektor, má vliv na francouzské preference v rámci EDIS. Preference francouzských bank se v podstatě dají srovnat s preferencemi jiných přeshraničně aktivních bank v rámci eurozóny. Požadavky na snižování rizik při implementaci EDIS se překvapivě shodují s těmi německými. Postupné snižování rizik obhajovala například Francouzská bankovní federace. Francouzské preference jsou dokončení EDIS více nakloněny. Je to především z toho důvodu, že plnohodnotné EDIS by zcela jistě nepředstavovalo zásadní výzvu pro institucionální uspořádání tak, jak by tomu bylo u německých spořitelien a družstevních bank (Tümmeler – Thiemann 2020: 7–9).

Francouzské banky však začaly zastávat jiný postoj po implementaci směrnice o systému pojištění vkladů z roku 2014, která udělovala nižší cílovou úroveň pro vysoce koncentrované sektory, jako je ten francouzský. Francouzské banky tak čerpaly z výhody poskytovat nižší příspěvky, než jiné banky. Tento aspekt představoval velký lobbistický úspěch a banky požadovaly zachovat pravidla současné směrnice o pojištění vkladů. Francouzská bankovní federace tedy doporučovala systém zajištění, ve kterém by byly zachovány národní fondy

pojištění vkladů, včetně výjimky pro francouzský bankovní sektor. V roce 2016 se prezident Francouzské bankovní federace nechal slyšet, že se distancuje od plnohodnotného EDIS a prosazuje systém zajištění, popsany výše. Veřejné orgány včetně Francouzské bankovní federace a Banque de France byly ovlivněny právním postavením systému pojištění vkladů a zvýšil se tak tlak na vládu, aby podpořila požadavky a preference bankovního sektoru. Bylo potřeba, aby se zvažovalo zachování vnitrostátních systémů pojištění vkladů při úvahách o institucionálním uspořádání EDIS. I přesto, že zájmy bankovního sektoru nejsou zcela v souladu s veřejným zájmem, jsou klíčové pro pochopení vládních pozic a celkové politické debaty (Tümmeler – Thiemann 2020: 8–9).

Banque de France v prohlášení Francoise Villeroy de Galhau v roce 2022 uvedla, že diskuze o třetím pilíři bankovní unie je zdlouhavá a ne příliš produktivní. Zároveň je nutné zajistit evropskou finanční suverenitu. Francouzský guvernér konstatoval, že je nutné se vzdát plnohodnotného EDIS jako nezbytného předpokladu. Vznikla tak totiž patová situace, kde se těžko dostane státům nějakého kompromisu. Navrhoval alternativní uspořádání, kdy by si vnitrostátní systémy záruk vzájemně poskytovaly podporu likvidity a dceřiné společnosti v celé EU by mohly být přidruženy k EDIS. Navrhoval tak paralelní přístup⁹ a pragmatické kroky. Podle něj není cestou k úspěchu udržovat přehnané požadavky (Banque de France 2022).

⁹ Takový přístup k EDIS navrhoval již francouzský ministr financí mezi lety 2014 - 2017 Michel Sapin (Schild 2018: 109–110).

5.4 Srovnání pozic obou států k dokončení bankovní unie

Nyní v rámci tabulky č. 1 budou srovnány pozice obou států k dokončení bankovní unie. V rámci tabulky jsou vyzdvihnuty důležité body, které odrážejí dané preference.

Tabulka č. 1 - srovnání pozic Německa a Francie k dokončení bankovní unie

Stát	Dokončení bankovní unie
Německo	Nutnost ochrany daňových poplatníků Odmítání centrálního rozhodování Zabránění vzájemnému sdílení vnitrostátních fondů Obava z finančních transferů Upřednostňování hybridního modelu - možnost kompromisu
Francie	Vliv velkých bank s přeshraničními aktivitami Silné politické sítě v rámci tvorby preferencí Přijetí hybridního modelu Pro návrh zařadit EDIS do bankovní unie

Zdroj: vytvořeno autorkou.

6. Otázka vytvoření společného rozpočtu pro eurozónu

6.1 Myšlenka vytvoření společného rozpočtu pro eurozónu

Vytvoření společného rozpočtu pro eurozónu byla iniciativa, jež byla zařazena do evropské agendy v roce 2012, ale výrazně byla diskutována mezi lety 2017-2018 (Howarth – Schild 2021: 216–217). Zatímco měnová politika v rámci eurozóny byla centralizovaná, fiskální politika zůstávala v rukou národních států. Kdybychom se odkázali na Teorii optimálních měnových oblastí¹⁰, i v rámci této teorie je optimálním stavem větší fiskální integrace, než jak tomu v eurozóně doposud bylo. Je ovšem pravdou, že zatím neexistuje politická ochota k tomu, zajít v rámci integrace tak daleko. Je také třeba přiznat, že význam centrální fiskální kapacity není přesně a jasně definován (Busch – Matthes 2019: 23). Myšlenka na společný rozpočet eurozóny byla zprvu vehementně prosazována Evropskou komisí. Později byla také reflektována ve Zprávě pěti předsedů z roku 2015 (Howarth – Schild 2021: 216–217). Velmi významným datem bylo 19. června 2018, kdy se Francie společně s Německem dohodly na vytvoření rozpočtu skrze Meseberskou deklaraci (Schoeller 2021: 1732–1734). V tomto roce se také předpokládalo, že eurozóna bude mít svůj rozpočet do roku 2021, aby byla schopna absorbovat ekonomické šoky (Smith-Meyer 2018). Francouzský ministr financí Bruno Le Maire a německý ministr financí Olaf Scholz vyjádřili své naděje na společný francouzsko-německý návrh rozpočtu, který později společně navrhli ostatním členům Euroskupiny během mimořádného zasedání 19. listopadu 2018 (Evropská rada 2018).

Onen rozpočet pro eurozónu měl sloužit k podpoře konkurenceschopnosti a makroekonomické stability. Především pro případ, že by země eurozóny byly zasaženy asymetrickými šoky. Fiskální kapacita měla být založena buďto na nezávislém rozpočtu mimo rozpočet Evropské unie, kdy by se na jeho

¹⁰ Teorie optimálních měnových oblastí byla vypracována Robertem Mundellem v roce 1961. Autor představil přístup, kdy aplikace měnové stabilizace na větší geopolitický region, ne pouze jen na stát, může zajistit větší ekonomickou efektivitu (Mundell 1961: 657–665).

financování podílely pouze členské státy eurozóny. Druhou možností bylo zařadit rozpočet do celkového rozpočtu Evropské unie, kdy by členské státy eurozóny disponovaly zvláštními úkoly formou zvláštní rozpočtové položky (Busch – Matthes 2019: 23). V prohlášení z 19. listopadu 2018 bylo uvedeno, že rozpočet by měl být součástí právního rámce Evropské unie. To znamenalo, že bude v souladu s politikami Evropské unie a bude splňovat zásady, které se týkají řádného finančního řízení, rozpočtové kontroly a parlamentní odpovědnosti. Rozpočet by byl primárně financován z vnějších účelově vázaných příjmů, případně i včetně alokace daňových příjmů (jako příklad lze uvést daň z finančních transakcí podle francouzského modelu). Mohl by být také financován z evropských zdrojů, jako je například navrhovaný nástroj provádění reform. Účelově vázané příjmy by byly alokovány z pravidelných příspěvků členských států eurozóny, které by byly vybírány a převáděny na základě mezivládní dohody. Ta by zároveň stanovila metodiku toho, do jaké výše by jednotlivé příspěvky členských států byly vypláceny. Taktéž by zde byly uvedeny priority, které se týkají financování takového rozpočtu (Evropská rada 2018).

Celkově lze říci, že projekt, který povede k větší fiskální integraci, vedly primárně Francie a Německo. Návrhy Evropské Komise čerpaly z důležitých prvků pozic obou zemí. Návrhy Francie a Německa měly také vliv na rozhodnutí Euroskupiny či Eurosummitu (Busch – Matthes 2019: 24–25).

Diskuse o rozpočtu se také proměnily v době, kdy nastala neočekávaná situace, která výrazně změnila prostředí eurozóny. Výrazná změna přišla s vypuknutím pandemie covid-19 a později také se začátkem konfliktu na Ukrajině. Na pozadí tohoto konfliktu byl využit Nástroj obnovy a odolnosti, který je součástí Next Generation EU (Bora – Schramm 2023: 10–12). Takový nástroj byl také reakcí na již zmíněnou pandemii, kdy Evropská komise navrhla masivní nástroj obnovy, který měl disponovat 750 miliardami eur (Howarth – Quaglia 2021: 1555–1556). Takový program financování, jako je Next Generation EU, by v budoucnu mohl být rozvíjen pro další účely, stejně tak, jako byl rozvíjen níže představený Rozpočtový nástroj pro konvergenci a konkurenceschopnost (Bora – Schramm 2023: 10–12). Společně s rozpočtovým nástrojem byla diskutována i

role politického představitele, který by takový rozpočet spravoval (podrobněji se tomuto návrhu věnuje kapitola 6.2). Potřeba rozpočtu se odvíjela přímo od potřeby možnosti financování společných statků, které by byly společné celé eurozóně s tím, že by se pomocí snižování rozdílu mezi státy postupně zvyšovala prosperita eurozóny jako celku. Bylo tedy potřeba všechny inovace, včetně ekonomických či digitálních, nějakým způsobem financovat. Bylo potřeba alokovat prostředky, které pomohou se stabilizací eurozóny v případě menších či silnějších ekonomických otřesů. Rozpočet byl nutným předpokladem pro silnou a inkluzivní eurozónu (Ouest France 2017).

6.1.1 Rozpočtový nástroj pro konvergenci a konkurenceschopnost jako návrh fiskální kapacity

Když se diskutovalo o společném rozpočtu pro eurozónu, nepočítalo se zprvu s velkým projektem, ale předpokládalo se vytvoření skromnějšího rozpočtového nástroje (Busch – Matthes 2019: 25–26). Hlavní rysy rozpočtového nástroje navrhla Euroskupina 14. června 2019, kdy vytvořila obrysy pro Rozpočtový nástroj pro konvergenci a konkurenceschopnost (dále BICC) (Schoeller 2021: 1732–1734). Diskusím o takovém nástroji udával směr obsah francouzsko-německého uniklého dokumentu, který obsahoval návrhy na vytvoření takové fiskální kapacity (Busch – Matthes 2019: 25–26). Dne 20. února 2019 oznámil Financial Times, že měl možnost nahlédnout do čtyřstránkového dokumentu německého ministerstva financí, které mělo plnou podporu Francie. Tento dokument navrhoval mezivládní smlouvu jako základ pro rozpočet eurozóny. 21. února poté Německo spolu s Francií navrhly rozpočtový nástroj eurozóny na podporu konvergence a konkurenceschopnosti, který měl být vytvořen za účelem podpory národních reforem či financování veřejných investic v oblastech definovaných v rámci Evropského semestru. Financován měl být z pravidelných příspěvků členských států eurozóny na základě mezivládní dohody

a případně i z vlastních zdrojů, pokud bude potřeba (Chang 2021: 23–24). Státy dále měly předložit reformní a investiční návrhy.

Důležité bylo, že BICC neměl zahrnovat žádnou stabilizační funkci ani přerozdělovací mechanismy mezi členskými státy. Taktéž tento nástroj a jeho zavedení nebylo projednáno jako samostatná otázka politické agendy Euroskupiny. Místo toho jeho zavedení bylo oznámeno jako konečný výsledek politické debaty o rozpočtu pro eurozónu. V rámci této debaty se vyprofilovalo Německo, které zastávalo zájmy věřitelských států, a Francie, která naopak zastávala zájmy dlužnických států (Schoeller 2021: 1732–1734). Nevznikl také společný postoj k otázkám financování tohoto nástroje. BICC měl být součástí rozpočtu Evropské unie. Toto ale vyžadovalo mezivládní dohodu, se kterou nesouhlasili ostatní členové Euroskupiny. Jednání o zavedení BICC byla přerušena pandemií covid-19, kdy bylo potřeba fiskální politiku přehodnotit. Zároveň také kvůli situaci okolo pandemie tento nástroj nikdy implementován nebyl (Busch – Matthes 2019: 25–26).

6.2 Myšlenka vytvoření ministra financí pro eurozónu

Návrh na vytvoření funkce ministra financí se úzce pojí právě s vytvořením společného rozpočtu pro eurozónu. Ministr financí by měl mít pravomoc a politickou legitimitu k lepšímu a efektivnějšímu prosazování pravidel rozpočtové a makroekonomické kázně. Měl by být také odpovědný za řízení onoho rozpočtu. Cílem je zvýšit odolnost národních ekonomik uvnitř eurozóny vůči vnějším otřesům (Geeroms 2017: 219).

Myšlenku rozpočtu ale především i myšlenku vytvoření funkce ministra financí navrhli mimo jiné Angela Merkelová a především Emmanuel Macron v roce 2017, kdy při představení myšlenky na společný rozpočet zmínil, že takový rozpočet by měl být pod silným vedením jediného ministra financí pro eurozónu (Ouest France 2017).

Po institucionální stránce by měl být ministr financí jmenován představiteli členských států stejně, jak tomu je u prezidenta Evropské centrální

banky. Měl by také být ve funkci maximálně po dobu pěti let. Toto období nelze prodloužit, aby byla zachována politická legitimita a nezávislost. Měl by zároveň kombinovat funkci předsedy Euroskupiny a člena Evropské komise z důvodu jednoduchosti a kredibility. Zároveň by měl mít k dispozici Generální ředitelství pro hospodářské a finanční záležitosti (DG ECFIN) a další útvary Evropské komise pro spravování pokladny eurozóny (Geeroms 2017: 227–228).

Francie se sice s Německem na vytvoření tohoto postu víceméně shodly, avšak lišily se v tom, jaké úkoly by tato funkce měla plnit. Německo takovou funkci chápalo jako formu rozpočtového dozoru, kdy by ministr financí především prosazoval fiskální pravidla a zabýval se sankcemi při jejich nedodržování. Francie naproti tomu požadovala, aby ministr financí rozhodoval o transferech finančních prostředků pro boj s regionálními otřesy. Avšak cokoliv, co by naznačovalo transfer finančních prostředků, obzvláště pokud by to bylo v gesci jednoho člověka, Německo neschvalovalo. Obecně se však shodovali na tom, že ministr financí by měl eurozónu reprezentovat na nejvyšší úrovni v rámci mezinárodních organizací (Deters – Schoeller 2017: 2).

6.3 Pozice Německa k vytvoření rozpočtu

Klíčoví tvůrci veřejného mínění v Německu před rokem 2018, tedy než se stal ministrem financí Olaf Scholz, byli při plánování společného rozpočtu jednotní. Byli věrní zásadám¹¹, které vychází z tradice ordoliberalismu a ve svých postojích byli kohezní.

Co se týče ordoliberalismu, je potřeba tento pojem konceptualizovat, neboť je jedním z klíčových aspektů německé pozice. Ordoliberalismus vychází z tradice Freiburské školy, kterou na počátku 30. let 20. století založil ekonom Walter Eucken a kolegium právníků. Pro tuto tradici, která se zabývala integrací

¹¹ Výjimku tvořily roky 2004 a 2005, kdy Schröderova vláda spolu s administrativou Jacquese Chiraca a Radou ECOFIN zrušila postup při nadměrném schodku a zavedla střednědobé rozpočtové cíle (Donnelly 2021: 232–233).

ekonomických a právnických perspektiv, později vznikl název ordoliberalismus. Ten se především zajímá o problematiku průmyslové politiky, která je často předmětem rozdělení německých preferencí s těmi francouzskými. Velmi úzce s tím souvisí německá *Ordnungspolitik*. Jelikož jsou zde obavy z toho, že vláda často nedokáže správně posoudit ekonomickou situaci, je podle tohoto přístupu vhodnější, když stát nastaví určitá pravidla a limity, podle kterých bude ekonomická soutěž probíhat. Stát by ale neměl nikterak do tohoto chodu zasahovat. Taková politika má za cíl poskytnout vhodný právní rámec pro ekonomickou činnost, ale stát by se měl zdržet zásahů do ní. Ekonom Friedrich August von Hayek tento přístup shrnul jako lpění na rigidních principech, které jsou však v otázkách hospodářské politiky a celkové ekonomiky zásadní a nezbytné (Vanberg 2017: 9–19).

Po roce 2005 se ve vedení Německa vystřídaly tři koaliční vlády Angely Merkelové a bylo možné pozorovat export ortodoxních ordoliberalních makroekonomických principů napříč státy eurozóny¹² (Donnelly 2021: 232–234). Zatímco Francie se chtěla zasadit o rozpočet, který bude sloužit k stabilizačním účelům, Angela Merkelová byla velice opatrná. Především požadovala smluvní ujednání mezi Evropskou unií a členským státem, které by zavazovalo příjemce finančních pobídek k provedení strukturálních reforem. Takové ujednání nakonec nebylo vytvořeno, neboť iniciativa se zdála být příliš přísná ve své podmíněnosti. Myšlenka se znovu výrazně objevila v projevu v Sorboně v roce 2017, kdy ji navrhoval francouzský prezident Emmanuel Macron. Německá koalice tehdy slíbila, že tuto iniciativu podpoří. O rok později bylo rozhodnuto, že rozpočet pro eurozónu bude vytvořen počínaje rokem 2021. Rozpočtová částka, která byla navržena kancléřkou Merkelovou byla podstatně nižší, než původní francouzské návrhy. Merkelová si představovala částku v podobě dvouciferného rozmezí miliard eur. Emmanuel Macron si naproti tomu představoval výrazně vyšší částku. Německá vláda později dala přednost vytvoření BICC. Ten totiž nezahrnoval sdílení rizik tak, jak tomu bylo u původního návrhu rozpočtu.

¹² Jediná strana, která v Německu zastávala větší sociální politiku, byla strana Zelených. Právě tato strana hojně zastávala principy mezivládních transferů (Donnelly 2021: 232–233).

Německo nebylo zásadně proti sdílení rizik, ale chtělo, aby byla zachována určitá míra sdílení. Přednost BICC dala v kontextu jednání o víceletém finančním rámci Evropské unie. Onen finanční rámec byl stanoven na roky 2021 - 2027 (Howarth – Schild 2021: 216–217). Zároveň kancléřka Angela Merkelová připomněla koaliční smlouvu, ve které byla uvedena potřeba investičního rozpočtu pro eurozónu, který by snižoval strukturální rozdíly mezi členskými státy (Der Bundeskanzler 2018). Avšak opatrnou podporu německé vlády Macronovy iniciativy lze chápat jako symbolické budování takových kapacit, které budou vyhovovat francouzským zájmům, aniž by to znamenalo významné materiální či domácí politické náklady pro Německo (Howarth – Schild 2021: 216–217).

Situace, kterou převzal Olaf Scholz v březnu 2018¹³, příliš nepodpořila vývoj iniciativy na rozpočet pro eurozónu i přesto, že jeho preference šly této iniciativy vstříc. Jeho pozice však byla relevantní pro utváření budoucích návrhů a pro jejich přijetí (Donnelly 2021: 234–235). V tomto roce také byla patrná změna německé pozice. Tato změna se promítla v koaliční smlouvě CDU/CSU a SPD z března 2018, kde se promítl ústupek ze strany CDU/CSU vůči integraci nakloněné SPD. Dohoda obsahovala definici konkrétních finančních zdrojů na ekonomickou stabilizaci a sociální konvergenci. Právě tyto prostředky měly být výchozím zdrojem pro budoucí rozpočet eurozóny (Busch – Matthes 2019: 24–25). V této době se také začaly objevovat spory uvnitř Sociálně demokratické strany, kdy mladší členové strany a aktivisté podporovali odklon od ordoliberalismu v rámci domácí politiky. Co se týče otázek evropské politiky, tam však nebyli tak výrazně slyšet. V roce 2019 dokonce SPD odmítla jmenovat Olafa Scholze jako kandidáta na německého kancléře, neboť se obávala, jak jeho postoje ovlivní diskuzi o evropských otázkách (Donnelly 2021: 234–235). Milníkem v německém postoji ke společné fiskální kapacitě byl i rozsáhlý rozhovor s Angelou Merkelovou, který se uskutečnil v červnu 2018, a kde byly rozebírány různé evropské otázky. Německá kancléřka tehdy uznala potřebu fiskální stabilizace. Navázala také na myšlenku Emmanuela Macrona, že budoucí

¹³ Olaf Scholz, jakožto bývalý starosta Hamburku, se stal ministrem financí v rámci koaliční vlády SPD a CDU/CSU (Donnelly 2021: 234).

rozpočet eurozóny může sloužit k investičním účelům. Když Německo společně s Francií v roce 2019 podpořily BICC, mělo to vliv na celkovou evropskou debatu¹⁴ (Busch – Matthes 2019: 24–25).

Pandemie covid-19, která byla zcela nepředvídatelnou situací, opět výrazně změnila německý přístup. Uvolnila se pozice Německa jako striktního zastávce fiskální disciplíny¹⁵ (Donnelly 2021: 230). Obecně se přiblížilo k pozicím Francie a dalších jihoevropských státům. Německo obnovilo bilaterální jednání s Francií o fiskální kapacitě eurozóny a v květnu 2020 vytvořilo s Francií dohodu na společném návrhu rozsáhlého Fondu obnovy po pandemii. Tento fond měl sloužit k vyplácení grantů ve výši až 500 miliard eur (Howarth – Schild 2021: 218–219). Zajímavé je sledovat, zda se jednalo v rámci Německa o dočasnou odchylku kvůli pandemii covid-19, nebo zda se jednalo o názorovou transformaci, která by mohla přetrvat (Donnelly 2021: 231).

Německo dokonce během této doby dočasně porušilo uplatnění tzv. *dluhové brzdy*¹⁶ (německy *Schuldenbremse*) na domácím trhu. Sociálně demokratická strana zůstala nadále názorově rozdělena v otázce podpory grantů ostatním členským státům. Tato strana tak ukázala, že postrádá jednotné politické paradigma. Armin Laschet, člen Křesťanskodemokratické unie v dubnu oznámil nutnost většího rozpočtu Evropské unie, který by byl financován z příspěvků členských států. V polovině května 2021 byla koalice CDU/CSU plně pro podporu grantů a půjček. Angela Merkelová spolu s Emmanuelem Macronem navrhla program grantů ve výši 500 miliard eur, které si Evropská unie vypůjčí z rozpočtu na roky 2020 - 2027. Merkelová toto viděla jako nutný krok, neboť

¹⁴ Uvolnění německé pozice narazilo na odpor Nové Hanzovní ligy, která zastávala ještě výraznější pozici zastávce fiskální disciplíny, než Německo. Odpor narážel na to, že Německo uvolnilo svou pozici a také upozorňoval na morální hazard ze strany Německa. Tyto postoje změnily dynamiku v rámci diskuse o fiskálních otázkách (Busch – Matthes 2019: 24–25).

¹⁵ Transfery, které Německo podpořilo, narazily na odpor Nizozemí. Země se tak profilovala jako přísnější v rámci fiskálních pravidel, než Německo (Donnelly 2021: 231).

¹⁶ Dluhová brzda byla uzákoněna v roce 2009 v čl. 109 ods. 3 základního německého zákona. Tato dluhová brzda má za cíl omezit strukturální rozpočtové deficity na federální úrovni (Federal Ministry of Finance 2022).

tvrdila, že Německo prosperuje pouze tehdy, pokud prosperuje celá Evropská unie (Donnelly 2021: 235–236). Taktéž ministr financí Wolfgang Schäuble zaujal pozitivní stanovisko k záchrannému plánu. Tvrdil, že daný plán je dobrým krokem k udržení eurozóny pohromadě. Dočasné uvolnění rozpočtových pravidel podle něj bylo vhodné. Dostal se tak do souladu s Evropskou komisí, která oznámila použití únikové doložky v postupu při nadměrném schodku. Vrchní poradce Angely Merkelové Helge Braun v lednu roku 2021 zrušil dluhovou brzdu a vyvolal tak silný odpor v Křesťanskodemokratické unii (Donnelly 2021: 236–237).

6.4 Pozice Francie k vytvoření rozpočtu

Od počátku měnové spolupráce v 70. letech 20. století se francouzské vlády jak pravicové, tak levicové, snažily zavést centralizovanou fiskální politiku na úrovni Evropské unie. Zpočátku tedy spíše v mezivládním formátu. Během krize eurozóny mezi lety 2009 - 2015 francouzské vlády prosazovaly zavedení eurobondů¹⁷ spojené se společným sdílení dluhů (Bora – Schramm 2023: 10–12).

Sarkozyho vláda mezi lety 2007 a 2012 spolupracovala s Německem na zavedení dohledu nad makroekonomickou politikou a bagatelizovala požadavky svých předchůdců na fiskální unii. Během Sarkozyho vlády také probíhala selektivní francouzsko-německá spolupráce, kdy byl kladen důraz na zachování stávajícího systému eurozóny spíše než na společné kompromisy v nově navržených a Francií podporovaných rozpočtových a fiskálních záležitostech (Donnelly 2021: 232–235).

Hollandova socialistická vláda (2012 - 2017) poté za fiskální unii tvrdě lobovala. Taktéž požadovala uvolnění dozoru v rámci Evropského semestru (Donnelly 2021: 232–235). 25. srpna roku 2015 se prezident Francois Hollande

¹⁷ Eurobondy jsou dluhové nástroje s pevným výnosem, které jsou denominovány v jiné měně, než je měna v zemi, kde byly vydány. Tato iniciativa byla prosazována Emmanuelem Macronem jako možné řešení krize eurozóny (CFI 2022).

nechal slyšet, že eurozóna potřebuje vytvořit svůj vlastní společný rozpočet, aby mohla provádět investice. Také zde šlo o sblížení fiskální a sociální politiky. Prezident Hollande na každoročním setkání francouzských velvyslanců také řekl, že je právě na jeho zemi a také na Německu, aby předložily návrhy na reformu eurozóny v otázce fiskální oblasti. Dodal také, že eurozóna potřebuje takový rozpočet, pomocí něhož bude schopna investovat například do energetické transformace či do digitálního sektoru (Reuters Staff 2015).

Francouzský prezident Emmanuel Macron ve svém projevu v Sorboně v roce 2017 později taktéž vyzval myšlenku rozpočtu pro eurozónu, kdy tvrdil, že takový nástroj by měl plnit alokační, redistribuční a makroekonomické stabilizační funkce (Howarth – Schild 2021: 216–217). Macronova liberální administrativa od roku 2017 kombinovala podporu ordoliberalního makroekonomického dohledu a strukturálních reforem s více návrhy keynesiánské povahy. To znamenalo, že se snažil zajistit, aby francouzské požadavky na společný rozpočet byly implementovány v kombinaci s německými požadavky na nutnost strukturálních reforem na národní úrovni. Tyto preference charakterizovaly návrhy na vytvoření rozpočtu pro eurozónu. (Donnelly 2021: 233–234). Emmanuel Macron taktéž prosazoval rozpočet eurozóny, který by měl kapacitu až ve výši několika procentních bodů HDP eurozóny. Měl by také poskytovat stabilizační funkci a tím pádem by měl mít vlastní zdroj příjmů (Chang 2021: 22–23). Francie slavila úspěch i tehdy, když se německá koaliční dohoda z března 2018 přiblížila francouzským návrhům a preferencím. V koaliční smlouvě bylo poukázáno na potřebu dalšího posílení francouzsko-německé spolupráce a také na to, že je potřeba v rámci eurozóny zefektivnit fiskální kontrolu a hospodářskou spolupráci, tak aby eurozóna byla připravena na možné nastávající krize (CDU 2018).

Emmanuel Macron také tvrdil, že rozpočet pro eurozónu je základním kamenem plně integrované Evropy. Účelem takového rozpočtu by také mělo být financování společných infrastrukturálních projektů a také urychlení přechodu na digitální a ekologické typy služeb. Emmanuel Macron se o této iniciativě snažil

přesvědčit ostatní hlavy států, především pak německou kancléřku (Bora – Schramm 2023: 10–12).

Velmi důležitým přelomem byl i rok 2018, kdy na národní úrovni spolupracoval Jorg Kukies, který byl pravou rukou Olafa Scholze, se svým protějškem na francouzském ministerstvu financí Odilem Renaud-Basso. Společně se podíleli na vymýšlení plánů na zlepšení funkčnosti fiskálního rámce eurozóny. Důležitou událostí také bylo vydání Meseberské deklarace v červnu 2018. Výsledkem byla bilaterální diskuse mezi lídry Francie a Německa, která zahrnovala téma rozpočtu eurozóny. Toto téma bylo označeno jako důležité. Jednání však nebyla ve prospěch Francie, jelikož Macronovy návrhy na rozpočet eurozóny byly kvůli německým námitkám stále více osekávány (Donnelly 2021: 232–235). Důležitým úspěchem pro Francii ale bylo to, že Německo přijalo myšlenku rozpočtu eurozóny, který by byl mimo víceletý finanční rámec Evropské unie (Bora – Schramm 2023: 10–12).

V roce 2019 bylo navrženo vytvoření BICC, který měl alokovat celkem 30 miliard eur. BICC ale kvůli pandemii covid-19 nakonec implementován nebyl. Bylo potřeba přijít s komplexnějším řešením. Francie ihned přišla s návrhy, jak situaci řešit. Francouzská administrativa se nechtěla myšlenky na společný rozpočet vzdát. Začala tedy prosazovat odvážná fiskální opatření. Německo se stavělo vůči odvážným řešením odmítavě a navrhovalo využití současných dostupných nástrojů řešení. 18. května 2020 začal Emmanuel Macron, později i s podporou Německa, prosazovat návrh na rozsáhlý Fond na obnovu¹⁸, který měl alokovat mnohem vyšší finanční částku a to 500 miliard eur. Financovaný měl být pomocí společných půjček, na základě kterých měly být vyplaceny granty a poskytnuty půjčky pro nejvíce postižené země. Francie spolu s Německem navrhli také přidat k tomuto rozpočtu ještě 250 miliard eur¹⁹. Úředníci Evropské

¹⁸ Fond obnovy byl finanční balíček určený na hospodářskou obnovu Evropy po pandemii covid-19. Fond obnovy měl obsahovat nejvýše 750 miliard eur (Euractiv 2021).

¹⁹ Takový fond na obnovu byl nazván Next Generation EU. Tento fond slouží k opětovnému nastartování evropského hospodářství a prostřednictvím něj lze financovat projekty na podporu zelené ekonomiky, konkurenceschopnosti a digitální inovace (Bora – Schramm 2023: 10–12).

unie a národní státní úředníci se shodli, že struktury Next Generation EU co do svého účelu a řídicích struktur do značné míry staví právě na již zmíněném BICC. Oba nástroje současně představují rozpočtový nástroj, který doplňuje běžný víceletý finanční rámec Evropské unie (Bora – Schramm 2023: 10–12).

6.5 Srovnání pozic obou států k vytvoření rozpočtu

Nyní v tabulce č. 2 budou představeny přehledněji pozice obou států. Budou tak lépe viditelné rozdíly a shody v obou pozicích.

Tabulka č. 2 - Pozice Německa a Francie k vytvoření rozpočtu pro eurozónu

Stát	Vytvoření rozpočtu pro eurozónu
Německo	Zásada ordoliberalismu Před rokem 2018 odmítání dohody na rozpočtu - obava ze sdílení rizik Postupný souhlas s BICC - předpokládaná implementace 2021 V rámci pandemie uznání potřeby fiskální kapacity
Francie	Naklonění vytvoření rozpočtu Sekuritizace v rámci projevu v Sorboně 2017 Dohoda na vytvoření BICC - přerušeno pandemií covid-19 Naklonění kompromisu s Německem

Zdroj: vytvořeno autorkou.

7. Otázka demokratické legitimacy v kontextu reformy eurozóny spojená se zařazením mezivládních nástrojů do právního rámce

7.1 Demokratický deficit v evropském kontextu

Demokratický deficit je termín, jehož vznik má své kořeny v 70. letech 20. století. Avšak debata kolem tohoto fenoménu rapidně nabrala na relevanci především v 90. letech. Celkem lze definovat čtyři přístupy k demokratickému deficitu (viz. obrázek č. 2).

Obrázek č. 2

Table 1. The four basic positions towards the EU's democratic deficit.

The typical representative and the key notion	Legitimacy	Democratic deficit	Solution
Weiler's no-demos thesis	Low	High	Reversal to the intergovernmental integration
Majone's regulatory regime	Originally high, but quickly decreasing	Originally low, but quickly growing	Federalization of the EU or fewer powers for the supranational institutions
Moravcsik's defence of the EU's legitimacy	High	None	No change needed
Føllesdal and Hix's upgraded standard version of democratic deficit	Low	High	More political contestation, more powers for the EP and the national parliaments

Zdroj: Kratochvíl – Sychra 2019: 170).

Debatu o demokratickém deficitu provází různé strategie toho, jak se s demokratickým deficitem, na jehož přítomnosti se mnozí autoři ani nedokáží shodnout, vyrovnat. Jsou zde patrné pokusy o zvýšení vazby evropských institucí na voliče. Tento fenomén často bývá spojován právě s navýšením kompetencí Evropského parlamentu. Důležitým prvkem je také otázka, zda zde existuje jakýsi evropský démos, tedy jednotný evropský lid, který sdílí jednotnou identitu.

Evropská unie také často není vnímána jako typický stát či organizace, na kterou lze aplikovat prvky politické odpovědnosti. Právě ona odpovědnost se totiž často váže spíše k státu, jako takovému. Evropská unie je naproti tomu často vnímána jako typ regulačního režimu, na který nelze aplikovat demokratické principy. Současně regulační agentury, jako například centrální banky, nejsou přímo odpovědné voličům a nejsou snadno kontrolovatelné prostřednictvím národních parlamentů. Avšak právě tato skutečnost jim umožňuje efektivně plnit své funkce (Kratochvíl – Sychra 2019: 170–171).

Různí autoři mají na demokratický deficit různé pohledy. Příkladně Giandomenico Majone tvrdí, že Evropská unie je legitimní právě svým výstupem, tedy tím, co prezentuje jako výstupy ze své politiky (Majone 1999: 1–24). Naproti tomu příkladně Andrew Moravcsik tvrdí, že demokratický deficit není vůbec problémem Evropské unie a jeho přítomnost nespatřuje (Moravcsik 2002: 603–624). Demokratický deficit se dá tedy definovat různě. Jedná se například o slabou roli Evropského parlamentu v kontrastu s Evropskou radou a Evropskou komisí, neexistence evropského *démos*, či to, že Evropská unie je jak psychologicky, tak i institucionálně vzdálená občanům Evropské unie (Kratochvíl – Sychra 2019: 171–172). Co se týče politické legitimacy v rámci eurozóny, tradičně je pojednáváno právě o roli Evropského parlamentu a taktéž národních parlamentů, které by měly mít silnější roli v rozhodovacím procesu (Barrett 2018: 250).

V rámci debaty o legitimitě mezivládních nástrojů je diskutována především legitimita Evropského stabilizačního mechanismu (např. Howarth – Spendzharova 2019, Crum – Merlo 2020). Otázka legitimacy tohoto nástroje bude tedy rozvedena v kapitole 7.2.3.1.

7.2 Mezivládní nástroje finanční stability v rámci eurozóny

Nástroje řešení krizí, které byly jako reakce na krizi eurozóny vytvořeny, jsou postaveny na mezivládním principu. Pro státy, které jsou často citlivé na otázku finančních transferů, je to jistota, že budou mít větší moc nad rozhodováním o fiskálních otázkách.

Avšak podle Davida Howartha a Lucie Quaglie je mezivládní řešení pouze dočasným řešením a řeší situaci pouze krizově a dočasně. Nepřispívá k preventivnímu řešení. Naopak ještě prohlubuje asymetrické vztahy. Tento jev lze nazvat jako tzv. *“falling forward”*²⁰, který ve svém díle *Failing Forward? The Euro Crisis and the Incomplete Nature of European Integration* představil Erik Jones a kolektiv (Howarth – Quaglia 2021: 1557).

V následujících podkapitolách budou představeny mezivládní nástroje, které byly vytvořeny jako reakce na krizi. Výrazně se kapitoly budou věnovat především jednomu z nich a tím je Evropský stabilizační mechanismus, jehož reforma je nejvíce diskutována. Konkrétně s tímto nástrojem je otázka politické legitimacy nejvíce spojena, neboť je na ní nejvíce naráženo v rámci vědecké debaty (např. Howarth – Spendzharova 2019). Otázce legitimacy v souvislosti s Evropským stabilizačním mechanismem bude proto věnována samostatná kapitola. V druhé části kapitoly budou představeny pozice Francie a Německa.

²⁰ Je *“falling forward”* jistým způsobem vysvětluje dynamiku evropské integrace. Podle tohoto jevu vede evropské mezivládní vyjednávání ke kompromisu, který nutí členské státy s různými preferencemi, aby přistoupily na nejnižší možný kompromis tak, aby vyhovoval všem. To, že jejich požadavek nebyl úplný, poté vede k asymetrickým vztahům a k další krizi. Nové krize poté přináší další reformy, ale státy nikdy nedosáhnou svého nejvyššího požadavku (Jones a kol. 2016: 1010–1034).

7.2.1 Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii

Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, zkráceně nazývána jako Fiskální pakt, je v právní formě také mezivládním nástrojem (EUR-Lex 2012). Byl zřízen mezivládní smlouvou, která byla podepsána dne 2. března 2012 všemi členskými státy Evropské unie mimo Českou republiku a Velkou Británii. O Fiskálním paktu se diskutovalo na zasedání Evropské rady v Bruselu 9. prosince 2011, kde se představila iniciativa vytvoření nového fiskálního pravidla s příslušnými charakteristikami (Evropská rada 2011). Hlavním prvkem Fiskálního paktu je pravidlo o vyrovnaném rozpočtu, což je současně jasným odrazem německých preferencí. Hlavním zájmem Evropské komise byla právní slučitelnost se stávajícím právem Evropské unie a s revidovaným Paktem o stabilitě a růstu (SGP) (Smeets – Beach 2020: 1146–1147). Fiskální pakt měl především zlepšit rozpočtovou disciplínu (Dosi a kol. 2019: 618).

Důležité také bylo, že Fiskální pakt interpretoval důležité části legislativy Six-Pack²¹. Institucionální podoba této mezivládní smlouvy vyplynula z intenzivního francouzsko-německého vyjednávání. Francouzsko-německá iniciativa na vytvoření Fiskálního paktu ze dne 5. prosince 2011 vykazovala spory ohledně právní formy tohoto nástroje. Spory se týkaly jak právní formy tzv. *zlatého pravidla*, tedy pravidla o vyrovnaném rozpočtu, tak i otázky zapojení nečlenů eurozóny do dění na summitech eurozóny. Jednalo se také o kompetencích Evropské komise, která měla mít pravomoc stíhat státy, které Fiskální pakt nedodrží. Celé jednání vyústilo v řadu kompromisů, především mezi představiteli Francie a Německa. Přístupy obou států k těmto otázkám budou analyzovány v druhé části této kapitoly (Degner – Leuffen 2019: 99).

²¹ Legislativa Six-Pack vstoupila v platnost 13. prosince 2011. Jedná se o posílení Paktu stability a růstu (SGP), což obsahovalo nový soubor pravidel pro dohled a hospodářskou koordinaci. Six-Pack se skládá z pěti nařízení a jedné směrnice, které byly navrženy Evropskou komisí. Celkově tato legislativa má sloužit k posílení fiskální disciplíny (Evropská komise 2011).

7.2.2 Evropský nástroj finanční stability

Evropský nástroj finanční stability (dále EFSF) byl dohodnutý v květnu 2010. Nástroj byl zformován mezivládní dohodou a zároveň byl klasifikován jako zvláštní účelový nástroj dle mezinárodního práva. Při jeho vytváření sehrály prim právě členské státy eurozóny. Evropská komise, tehdy v čele s Josém Manuelem Barrosem, sehrála v celém procesu pouze okrajovou roli. Evropská komise navzdory otevřenému odporu Angely Merkelové prosazovala vytvoření Stabilizačního fondu společenství. Navzdory tomuto návrhu si členské státy mezi sebou vyjednaly podmínky, za kterých bude fungovat právě nově navrhovaný EFSF. Ten však musel být zřízen jako samostatný orgán *de novo*, který bude mít sídlo v Lucembursku (Smeets – Beach 2020: 1145).

Původní návrh EFSF byl zaměřený především na věřitele. Neúmyslně tak oslabil společný zájem všech států na vytvoření podpůrné struktury pro stabilitu eurozóny. Po jeho založení se objevilo několik potíží. Evropská centrální banka zahájila Program trhu cenných papírů. Nakoupila na sekundárním trhu státní dluhopisy periferních zemí v hodnotě více než 200 miliard eur. Tyto intervence byly později zpochybněny německými a nizozemskými poslanci. Tyto kroky se taktéž zdály být sporné v Radě Guvernérů ECB. Hlavní spor byl spojený s rozvahou ECB týkající se dluhopisů zemí, které byly nakoupeny pod zvýšeným tržním tlakem. To, že ECB zasáhla, tedy snížilo míru nutnosti financování těchto zemí s tím, že nemusely podstoupit reformy spojené s posílením jejich ekonomik. Taková situace oslabovala onu přísnou podmíněnost, za které bylo možné poskytnout mimořádnou finanční pomoc. Počátkem roku 2011 se eurozóna dohodla na použití prostředků EFSF na nákupy na primárním trhu. Dlužnické země se zajímaly o to, aby se vyhnuly nákladům na přizpůsobení rekapitalizaci svých bank. Důležité bylo, že žádný z nástrojů nebyl zaměřen pouze na bankovní sektor (Rehm 2021: 176–177).

7.2.3 Evropský stabilizační mechanismus

Evropský stabilizační mechanismus (dále ESM) je v právní podobě také mezivládním nástrojem. Aby mohl být ESM v roce 2012 vytvořen, muselo dojít ke změně článku 136 SFEU²². ESM byl tedy vytvořen na základě mezivládní smlouvy. Je ale důležité zmínit, že z hlediska procesu se jednalo o mnohem méně mezivládní nástroj, než byl EFSF. Zásadní v tomto kontextu bylo, že Evropská komise stále poskytovala impuls k jeho vytvoření, kdy tvrdila, že je zde potřeba stálého fondu. To, jak bude tento fond vypadat co do rozsahu a velikosti, určovaly často právě preference států. Členské státy také rozhodovaly o tom, jak bude ESM fungovat. Na jeho vytváření se podílela především Skupina pro koordinační činnost a Pracovní skupina Euroskupiny. To, jak bude ESM fungovat, bylo z velké části převzato ze struktury EFSF (Smeets – Beach 2020: 1145–1146). Bylo potřeba nahradit dočasný EFSF něčím, co bude fungovat trvale a proto zde byly návrhy na vytvoření ESM (Gocaj – Meunier 2013: 247).

Co se týče navrhované reformy tohoto nástroje, je důležité zmínit, že jeho reforma je diskutována nejvíce. Pokud jde o změnu architektury eurozóny, vždy se diskutuje o změně právního rámce ESM. Ten by také postupně měl získat novou roli. Nově by se měl stát garantem veřejných dluhů HMU. Nový ESM by podpořil úplný přechod od státních dluhů k jednotnému veřejnému dluhu eurozóny, což souvisí například s eurobondy. Tento návrh však předpokládá politický konsenzus na úrovni Evropské unie, k jemuž ještě nedošlo (Dosi a kol. 2019: 617). Četně je také diskutováno zahrnutí ESM a Fiskálního paktu do legislativního rámce Evropské unie. ESM vznikl na základě mezivládní dohody a měl fungovat jako záchranná síť pro všechny členy eurozóny (Dosi a kol. 2019: 618).

²² Jedná se o článek kapitoly 4 Smlouvy o fungování Evropské unie, který představuje ustanovení týkající se členských států, jejichž měnou je euro k zajištění řádného fungování hospodářské a měnové unie. Ustanovení jsou určeny k posílení koordinace jejich rozpočtové kázně a dohledu nad ní. Taktéž na hlasování o opatřeních se podílí pouze členové Rady zastupující členské státy, jejichž měnou je euro (Úřední věstník Evropské unie 2012).

V roce 2013 se ministři financí eurozóny dohodli, že ESM by měl být zajištění SRF. V případě, že by v rámci SRF došly finanční prostředky, mohlo by se čerpat z ESM (Howarth – Spendzharova 2019: 894–895). To by však vyžadovalo změnu smlouvy o ESM, a proto se začalo od tohoto návrhu upouštět a diskutovalo se o jiných návrzích. Snaha o reformu ESM stále směřovala k ustanovení tohoto nástroje jako ústřední instituci evropské správy ekonomických záležitostí. Taková instituce měla ve střednědobém horizontu také provádět dohled nad dodržováním fiskálních pravidel (Guttenberg 2020: 1–5). Návrh na začlenění ESM do smluvního rámce Evropské unie mělo širokou podporu předsedy Evropské komise Jeana-Clauda Junckera, předsedy Evropské rady Donalda Tuska, předsedy Euroskupiny Jeroena Dijsselbloema, prezidenta Evropské centrální banky Maria Draghiho a předsedy Evropského parlamentu Martina Schulze. Tito představitelé představili Zprávu pěti předsedů v roce 2015, kdy k ESM uvedli, že: “Z velké části v důsledku jeho mezivládní struktury jsou jeho řízení a rozhodovací procesy ve střednědobém horizontu složité a zdlouhavé... jeho řízení by proto mělo být plně zařazeno do smluv Evropské unie” (Ban – Seabrooke 2017: 14–15).

Situace se však rapidně proměnila, když Evropu zasáhla pandemie covid-19. Původní reforma ESM byla navržena ve světě bez pandemie. Programy ESM, bez ohledu na to, jaké jsou jejich podmínky, se najednou zdály být politicky nákladné. Státy věděly, že se k čerpání těchto programů budou uchýlovat pouze v nouzových chvílích. Když se tedy v době pandemie předpokládalo, že ESM je klíčová evropská instituce krizového řízení, ukázalo se, že nakonec v rámci boje s pandemií nehraje žádnou klíčovou roli. Reforma byla téměř hotová začátkem roku 2020, avšak přijetí bylo zablokováno Itálií a poté z důvodu pandemie nebyla znovu projednána.

Situace v Evropské unii se ale výrazně změnila a současné podmínky již nebrání tomu, aby byl ESM zařazen do legislativního rámce Evropské unie. Tehdejší zřízení ESM bylo mimo právní rámec, neboť jeho zřízení uvnitř něj bylo problematické kvůli odporu Velké Británie. Z tohoto hlediska je dnes situace docela odlišná. Taktéž bylo považováno za právně obtížné vytvořit podpůrný

mechanismus pro členské státy v mezích práva Evropské unie. Třetím důležitým aspektem bylo to, že když šlo o mezivládní mechanismus, každý stát mohl mít právo veta²³. V současné době je tedy cílem konečně vytvořit soudržný rámec krizového řízení. Nástroje ESM by byly do právního rámce Evropské unie začleněny pod novým názvem. Zároveň by byl kapitál, který byl do ESM vložen, převeden do rozpočtu Evropské unie. ESM by se tak stal dluhovou agenturou pod záštitou Evropské komise. Vytvořila by se tak jednotná rozhodovací struktura pro úvěrovou podporu Evropské unie. Byla by zde jasná politická odpovědnost ze strany Evropské komise a tím by se eliminovala hrozba vnitrostátního využití práva veta. Také by se tak podpořila demokratická legitimita, kdy by Evropská komise byla plně odpovědná vůči Evropskému parlamentu. Co se týče toho, jak by tento krok ovlivnil architekturu eurozóny, jednoznačně by se podpořila role Evropské komise. Také by se zvýšila transparentnost a legitimita evropské správy ekonomických záležitostí. Posílila by se zároveň i Evropská rada, protože by již nebyla potřeba tak silné role Euroskupiny (Guttenberg 2020: 1–5).

7.2.3.1 Otázka politické legitimacy spojená s Evropským stabilizačním mechanismem

Nejen ESM, ale také vytvoření nových evropských orgánů, jako například Jednotná dozorčí rada, která je součástí Evropské centrální banky, vyústila v otázku politické legitimacy. Právě politická legitimita také souvisí s reformou ESM. Státy spolu s Evropskou komisí vyzývaly k tomu, aby se ESM stal oficiálním finančním zajištěním SRF. Z právního hlediska je ESM mezivládním orgánem, tedy pro většinu zásadních rozhodnutí platí jednomyslnost. Mnoho nových struktur, které vznikaly jako reakce na krizi eurozóny, se odchyluje od mechanismů právní a politické struktury Evropské unie. ESM poskytuje finanční pojistku pro členské státy eurozóny, které zároveň musí dodržovat Fiskální

²³ To bylo výhodné pro státy, jež byly zastánci fiskální disciplíny, takže především Německo či Nizozemí (Guttenberg 2020: 1–5).

kompakt. Podobné podmínky platí i u Mezinárodního měnového fondu na mezinárodní úrovni. Tyto politiky na evropské úrovni schvaluje Rada guvernérů, která se skládá z ministrů financí jednotlivých států. Zde se naskytuje otázka, zda je rozhodování transparentní a politicky odpovědné.

V kontextu liberální demokracie je důležitá otázka odpovědnosti. Právě při vytváření nových struktur jako reakce na krizi eurozóny můžeme pozorovat absenci demokratické legitimacy. V rámci odpovědnosti rozlišujeme vertikální a horizontální odpovědnost. Horizontální odpovědnost operuje se systémem brzd a rovnováh v rámci institucionální struktury a vertikální odpovědnost se týká hierarchických typů vládnutí (Howarth – Spendzharova 2019: 894–897). Každý členský stát eurozóny má v ESM svého zástupce. Mezi členy ESM se však utváří asymetrický vztah, neboť zhruba v polovině zemí může ministr financí o poskytnutí půjček či záruk rozhodovat sám, ze své vlastní vůle. Naopak u některých zemí je k rozhodnutí třeba výslovný mandát či schválení národním parlamentem dané země *ex post*. V tomto případě hraje silnou roli národní tradice každé země a to, do jaké míry se vláda odpovídá národnímu parlamentu (Crum – Merlo 2020: 404). V rámci legitimacy je však problematická nejen role národních parlamentů ale také role Evropského parlamentu, který není do rozhodovacího procesu nikterak zahrnut (Crum – Merlo 2020: 405).

ESM, který je mimo právní rámec Evropské unie, nepodléhá ustanovení, které se týká orgánů, jako je Evropská komise a podobně. Taktéž nepodléhá ustanovení o kontrole a dohledu (příkladně nařízení o transparentním přístupu k dokumentům). ESM se taktéž nikterak nezodpovídá Evropskému parlamentu. Naproti tomu Evropský parlament v roce 2016 zřídil specializovanou Pracovní skupinu pro finanční pomoc (FAWG), která by se měla v této věci angažovat (Zoppé – Dias 2019: 11–13). Aby byla jasná vazba k politické odpovědnosti, je vhodné stručně nastínit, jakou povahu měl ESM při svém vzniku a jak funguje systém finanční pomoci.

ESM ustanovilo 17 členských států v roce 2012 jako mezinárodní smlouvu. Maximální kapacita ESM byla 500 miliard eur, přičemž hlavními akcionáři jsou Německo, Francie, Itálie, Španělsko a Nizozemí. ESM využívá

nástrojů, jako jsou půjčky národním vládám a nákupy státních dluhopisů na primárních a sekundárních trzích. Členské státy, které potřebují finanční pomoc, předkládají žádost předsedovi Rady guvernérů (podle článku 13 smlouvy o ESM). Tuto žádost poté posoudí dva orgány a to Evropská komise a Evropská centrální banka. Také je to konzultováno Mezinárodním měnovým orgánem (Howarth – Spendzharova 2019: 899–900).

Co se týče vertikální odpovědnosti, existují jen tři členské státy, kde má národní parlament zákonodárnou moc hlasovat o získávání kapitálu a půjčování si v rámci ESM. Těmito státy jsou Německo, Nizozemí a Finsko. Ve smlouvě o ESM chybí zmínka o úloze národních parlamentů, které jsou přímo volenými orgány. V Německu, Nizozemí, Finsku a Estonsku je vyžadován souhlas národních parlamentů s veškerým získáváním kapitálu ESM a také s nákupem dluhopisů, půjčováním si a podobně (Howarth – Spendzharova 2019: 902–903). Byla potřeba posílení dialogu ESM s národními parlamenty. Současně byla zřízena Meziparlamentní konference o stabilitě, hospodářské koordinaci a správě Evropské unie. Tato konference byla zřízena v roce 2013. Tato konference se koná dvakrát ročně. Navazuje na potřebu větší odpovědnosti v oblasti správy ekonomických záležitostí a politické výměny mezi Evropským parlamentem a Evropskou komisí (Howarth – Spendzharova 2019: 904).

Co se týče horizontální odpovědnosti, zde se diskutuje systém brzd a rovnováh mezi ESM a orgány Evropské unie, které jsou zapojeny do správy ekonomických záležitostí. Interakce mezi ESM, Evropskou komisí a Evropskou centrální bankou by měla být přímo úměrná kontrole ze strany Evropského parlamentu a Evropského účetního dvora. Smlouva o ESM avšak nepřipisuje Evropskému parlamentu žádnou roli. Podle nařízení 472/2013 byly Evropskému parlamentu přiděleny pouze mechanismy nepřímého dohledu. Omezená je i úloha Účetního dvora a role Soudního dvora Evropské unie. Na výklad a uplatňování smlouvy o ESM dohlíží Rada guvernérů ECB. Je ale důležité, že členský stát se k Soudnímu dvoru stále může v této otázce odvolat (Howarth – Spendzharova 2019: 904–905).

Organizace Transparency International EU vydala v listopadu 2016 zprávu o transparentnosti a odpovědnosti ESM. Doporučila v této zprávě ESM, aby se pokusil zvýšit transparentnost a odpovědnost. V pozdější zprávě z roku 2019 se organizace obrátila na Euroskupinu a požádala o posílení politické odpovědnosti předsedy Euroskupiny vůči Evropskému parlamentu (Zoppé – Dias 2019: 11–13).

7.3 Pozice Německa

Když se v reakci na krizi probíralo vytvoření EFSF, jakožto prvního stabilizačního nástroje, Německo souhlasilo s jeho zřízením pouze z toho důvodu, že bylo pod obrovským tlakem ze strany ECB, Mezinárodního měnového fondu a dokonce i Spojených států amerických. Německo však zásadně trvalo na možnosti uplatňovat právo veta, pokud jde o přerozdělování finančních prostředků (Schneider 2023: 1–2). Můžeme říci, že od vypuknutí krize eurozóny prošla institucionální architektura HMU mnoha zásadními změnami. Ať už se jedná o vytvoření EFSF, ESM či Fiskálního paktu, často bylo problematické, aby tyto nástroje odrážely německé preference. Naproti tomu iniciativy na vytvoření těchto nástrojů vyplynuly z mezivládního kompromisu. Politická diskuse reflektovala potřebu dokončit institucionální architekturu eurozóny a doplnit měnovou unii o tu fiskální. Němečtí političtí představitelé byli vždy nuceni přizpůsobit své zájmy voličské základně a preferencím velkých obchodních sdružení, jako je například Federace německého průmyslu²⁴. Právě tato sdružení jsou více nakloněna reformám HMU, neboť většinou z nich profitují. Právě nadnárodně konstituční aktéři, jako jsou například podnikatelská či jiná sdružení jsou vysoce exportně orientovaní a často z navrhovaných změn architektury HMU mají prospěch (Schneider 2023: 3–8).

²⁴ Federace německého průmyslu propaguje důležitost německého průmyslu, který musí být kompetitivní a orientovaný na export. Zastupuje téměř čtyřicet průmyslových asociací a snaží se, aby pomocí inovací bylo Německo prosperující zemí zaměřenou na bohatou průmyslovou aktivitu (The Federation of German Industries N).

Velmi výrazným aktérem při rozhodování o institucionální reformě byla Německá odborová konfederace (dále BMF)²⁵. BMF v době diskuse o povaze ESM často zablokovala reformní návrhy a začala zpracovávat agendu na zavedení insolvenčního režimu a transformaci ESM na mezivládní nástroj mimo právní rámec Evropské unie s cílem oslabit kompetence Evropské komise (Schneider 2023: 11–12). Německo taktéž prosazovalo, aby byl ESM omezen v rámci velikosti a rozsahu. Německá vláda trvala na maximální úvěrové kapacitě 500 miliard eur. Dále také trvala na omezení zdrojů ESM na záruky zúčastněných členských států. Dále také na omezení pomoci skrze ESM pouze na jednotlivé vlády členských zemí eurozóny, nikoliv na soukromé banky (Degner – Leuffen 2019: 97–98). Německo si v rámci vyjednávání o ESM nakonec prosadilo jeho velikost, rozsah a zdroje, které byly mnohem omezenější, než jak původně požadovala Francie. Německo si také zajistilo explicitní propojení s Fiskálním paktem a omezenou roli nadnárodních aktérů při prosazování ozdravných programů (Degner – Leuffen 2019: 98–99). Co se týče německého příspěvku do ESM, rozhodnutí německého ústavního soudu ze dne 18. března 2014 stanovilo, že německá vláda musí získat souhlas Bundestagu s jakýmkoliv navýšením kapitálového příspěvku do ESM (pokud se jedná o více než 190 miliard eur) (Bundesverfassungsgericht 2014).

Po roce 2017 Německo vstoupilo do fáze komplikovaných koaličních vyjednávání mezi CDU/CSU a SPD, které vyvrcholilo koaliční smlouvou. SPD byla politicky silně oslabená volbami. Strana vedená Martinem Schulzem, který byl jeden z autorů Zprávy pěti předsedů, již nebyla připravena podporovat mezistátní konstituční postoj. SPD se poté podařilo přesvědčit CDU/CSU, aby souhlasila s ESM, který bude institucionalizovaný v rámci práva Evropské unie. Angela Merkelová v roce 2018 ofenzivně prosazovala, aby byl ESM zachován

²⁵ Německá odborová konfederace je organizací, známou jako konfederace odborů, která zastřešuje zhruba šest milion členů z osmi odborových svazů v Německu. Organizace proklamuje, že podporuje spravedlnost a rovnost ve společnosti. Je zastoupena na všech politických úrovních, od místní správy po evropské a mezinárodní orgány (German Trade Union Confederation N).

mimo právní rámec Evropské unie. Byla tak tedy v přímém konfliktu se zněním koaliční smlouvy (Schneider 2023: 11–12).

Plánovaná reforma ESM taktéž představuje značné riziko pro německý státní rozpočet podle Federálního kontrolního úřadu. Ministři financí eurozóny se v listopadu 2021 dohodli na rozšíření odpovědnosti ESM s cílem posílit odolnost oblasti společné měny. Důležitým motivem bylo také to, že pandemie covid-19 zvýšila riziko budoucích ekonomických problémů. Změny měly docílit toho, že ESM bude umožněno půjčování při řešení problémů bank na likvidaci bank, které krachují. Rozpočtový výbor německého parlamentu na veřejném slyšení vyslechl hlavního představitele ESM Klause Reglinga, Elle Koenigovou, která předsedá SRF, a viceprezidentku německé centrální banky Claudii Buchovou, kteří představili svá stanoviska (Reuters Staff 2021). Pro Německo je obecně vyhovující, mezivládní uspořádání ESM a přímá kontrola, kterou nad procesem mají ministři financí členských států. Tato skutečnost je vyhovující i z hlediska otázky politické legitimacy, neboť v Německu rozhodnutí ministra financí o poskytnutí půjček či záruk podléhá schválení národním parlamentem. Tím pádem se legitimita takového rozhodnutí značně zvyšuje (Crum – Merlo 2020: 404).

Skutečnost, že nad procesem mají kontrolu ministři financí členských států je taktéž atraktivní i pro ostatní státy, které jsou opatrné v rámci sdílení rizik. Velmi důležitým bodem je také to, že Německo prosazuje silnější roli zaměstnanců ESM na úkor Evropské komise (Guttenberg – Rubio 2018: 5). I ostatní země, které jsou zastánci fiskální disciplíny, sdílejí tento požadavek. Silnější role zaměstnanců ESM by měla být především při vyjednávání a dohledu nad programy ESM v krizových zemích (Guttenberg 2020: 1–5).

V polovině roku 2021 se německý prezident Frank-Walter Steinmeier rozhodl nepodepsat německý zákon, který by schvaloval reformu ESM (Brussels Report 2021). Reagoval tak na žádost Spolkového ústavního soudu, který požádal dočasné pozastavení (Schäfers 2021). Zákon schválil jak Bundestag, tak i Spolková rada. Avšak u německého ústavního soudu jej napadalo sedm poslanců z liberální strany Svobodné demokratické strany (FDP). Tato strana se dokonce při hlasování zdržela. Jeden z poslanců Frank Schäffler se o reformě

ESM a o tom, proč jeho strana nepodpořila návrh, vyslovil, že poslanci zásadně nezpochybňují ESM, ale tento nástroj a jeho reforma má takovou povahu, že by mohla měnit ústavu. Taková rozhodnutí vyžadují dvoutřetinovou většinu v parlamentu. Reforma později měla vstoupit v platnost od roku 2022 a měla usnadnit členským státům eurozóny získat úvěry ESM. ESM měl také sloužit jako záchytný bod pro SRF. Zde iniciativy narazily na argumenty opozice vůči tomuto návrhu. Umožnění ESM pomáhat zachraňovat banky totiž trvale změní jeho strukturu. Zvyšuje taktéž pravděpodobnost jeho využití. Zároveň ani nominální strop pro půjčky ESM do SRF není důvěryhodný, neboť po domluvě se dá částka kdykoliv navýšit (navrhovaná částka byla 68 miliard eur). Také je kritizováno, že v budoucnu budou moci členské státy eurozóny dostávat peníze z ESM bez jakýchkoliv reformních podmínek. Porušuje to tak zásadu, že jakákoliv pomoc ze strany ESM je podmíněna provedením strukturálních reforem (Brussels Report 2021). Pandemie covid-19 také zanechala odraz v německých preferencích tím, že Německo a také Nizozemí začaly prosazovat novou úvěrovou linku od ESM specifickou pro pandemii. Považovaly to za nejdůležitější prvek evropské reakce na pandemii (Guttenberg 2020: 1–5).

Základním principem německých preferencí stále zůstává, že netoleruje žádný náznak morálního hazardu a prosazuje silnou fiskální odpovědnost. Je taktéž pro to, aby se jednotlivá rozhodnutí řešila výhradně mezivládní diskusí. Německo není v zásadě proti tomu, aby byl ESM transportován do práva Evropské unie, musí ale být dohodnuta změna smlouvy. Německo taktéž zvažuje významnější roli ESM při restrukturalizaci bank za podmínky, že bude dosaženo podstatného snížení rizik včetně odlišného regulačního zacházení se státními dluhopisy v držení bank. Na druhou stranu se Německo postavilo proti ambicioznějším plánům na reformu ESM, jako je vytvoření zcela nové fiskální kapacity, jakožto transferového mechanismu pro eurozónu (Tsigkou 2020: 14).

7.4 Pozice Francie

Francie upřednostňovala zavedení systematického institucionálního řešení krizí od počátku roku 2010. Francouzsko-německá deklarace z Deauville z 18. října 2010 nastínila základní rámec komplexní evropské reakce na krizi eurozóny. Tento dokument, který měl pouze 379 slov, nastínil potřebu zavedení stálého fiskálního nouzového mechanismu, což vedlo k vytvoření ESM. Také zde byla nastíněna potřeba změny smlouvy Evropské unie s cílem posílit nadnárodní koordinaci fiskální a hospodářské politiky (Folketinget 2010). Byl zde patrný kompromis ze strany států, kdy Francie požadovala smlouvy zachovat, zatímco Německo chtělo smlouvy změnit. Při jednání o podrobnostech ESM, Francie usilovala o mnohem větší kapacitu tohoto nástroje. Dokonce si představovala, že by zdroje byly zcela neomezené. Francie byla zároveň výrazně proti tomu, aby pomoc ze strany ESM měla být podmíněna ratifikací a dodržováním Fiskálního paktu. Mezi lety 2010 a 2012 tak bylo naplánováno celkem 14 bilaterálních schůzek s účelem dospět ke kompromisu. Německo totiž stále oponovalo francouzským preferencím (Degner – Leuffen 2019: 97–98). Když 25. března 2011 představila Evropská rada tzv. *Term Sheet*, jednalo se víceméně o výsledek francouzsko-německého kompromisu. Co se týče podmínek ESM, Francie si vyjednala omezené zapojení soukromého sektoru a spíše široký rozsah změny smlouvy.

Později 5. prosince 2010 představil předseda euroskupiny Jean-Claude Juncker návrh o zavedení Eurobondů. Francie k tomuto zastávala odlišné preference v kontrastu s Německem. Francie byla plně otevřena tomuto návrhu. Avšak po několika jednáních na podzim roku 2010 se Angela Merkelová a Nicolas Sarkozy společně dohodli eurobondy nepodpořit. Když se později jednalo o Fiskální pakt, jeho zařazení mimo právní rámec Evropské unie odráželo ideální francouzskou pozici (Degner – Leuffen 2019: 98–99). Francie obecně upřednostňovala řešení rekapitalizace bank pomocí nástrojů, jako například EFSF. Lišila se tak od Německa, které spíše prosazovalo národní řešení (Rehm 2021: 177).

Francouzský ministr financí Bruno Le Maire během své návštěvy Berlína v listopadu 2017 předložil čtyřfázový návrh fiskální unie, kdy by posílení ESM mělo být právě druhou fází v momentě, kdy bude dokončena bankovní unie. Bruno Le Maire taktéž podpořil posílení ESM nad jeho současné kapacity, aby se mohl stát záchrannou sítí. Toto řešení upřednostňoval spíše než to, že by se ESM měl do budoucna vyvinout v Evropský měnový fond (dále EMF²⁶). Byl však ochoten o EMF dále diskutovat (Tsigkou 2020: 14).

Francouzské preference k ESM byly dále rozvinuty v Meseberské deklaraci z roku 2018 (Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères 2018). Francie v Mesebergu argumentovala tím, že ESM by měl převzít více odpovědnosti, avšak po dohodě s Evropskou komisí. Dále Francie zdvihala otázku, co dělat se zemí, která ztratila přístup na trh a jejíž dluh je dále neudržitelný. Také zda mají investoři v budoucnu spoléhat na záchranu, pokud investují do vládních dluhopisů eurozóny. Padly zde také návrhy na plně automatický režim na začátku programu ESM nebo na režim vyjednávání o restrukturalizaci dluhu v souladu s tím, jak je to nyní praktikováno v rámci Mezinárodního měnového fondu. Francie také společně s Německem navrhla změnit soubor nástrojů ESM tak, aby jej země eurozóny mohly využívat v případě, že ještě nejsou oceněny na trhu, ale jsou zároveň zranitelné vůči tržním tlakům. Francie také společně s Německem navrhla použití nástrojů, které jsou preventivní povahy, a zatím nebyly vyzkoušeny (Guttenberg – Rubio 2018: 5–6). Francouzský prezident Emmanuel Macron věří, že kořeny krize eurozóny byly právě v samotné architektuře měnové unie. Chtěl tedy rozšířit ESM na výše představený EMF, který by měl větší pravomoci a taktéž vyšší finanční zdroje. Avšak jen málo návrhů, které byly představeny v Meseberské deklaraci, nějakým způsobem dosáhlo politické shody a dohody. Prohlášení summitu v Mesebergu vyzvalo ESM, aby poskytl úvěry fondu SRF. Francie musela přijmout, že

²⁶ Evropský měnový fond má být legislativa, která umožní transformaci ESM právě do EMF. Jde o návrh Evropské komise, kdy by založení EMF mělo být ukotveno v článku 352 Smlouvy o fungování Evropské unie (Tsigkou 2020: 14).

navrhovaný EMF by se de facto stal rozpočtovým dohledem Evropské unie (Schuette 2018: 1).

7.5 Srovnání pozic obou států k zařazení mezivládních mechanismů do právního rámce Evropské unie

Nyní v tabulce č. 3 budou srovnány pozice obou států k této otázce reformy. Budou zde vyzdvíženy základní momenty v rámci obou pozic.

Tabulka č. 3 - Pozice Německa a Francie k zařazení mezivládních mechanismů do právního rámce

Stát	Zařazení mezivládních mechanismů do právního rámce Evropské unie
Německo	Vliv odborových organizací na preference v Německu - nakloněny integraci Vládní pozici vyhovuje ESM mimo právní rámec Vyhovující silná pozice ministra financí v rozhodovacím procesu Obava z morálního hazardu
Francie	Požadavek na vysokou fiskální kapacitu ESM Požadavek v roce 2017 na dokončení fiskální unie Vytvoření EMF - zařazení do právního rámce

Zdroj: vytvořeno autorkou.

8. Vyhodnocení komparativní analýzy

Na základě jednotlivých kritérií, kdy se jednalo o jednotlivé návrhy reformy eurozóny, byl vyhodnocen postoj Německa a Francie k reformě (viz. tabulka č. 4). Velkou roli při formulaci pozic hraje často odlišná povaha bankovního sektoru. Právě bankovní sektor zastává v diskusi o fiskálních otázkách silnou roli. Důležitým aspektem však jsou i tradice a zásady v ekonomickém uvažování obou států.

Tabulka č. 4 - Postoj Francie a Německa dle kritérií

Stát	Pozice k dokončení bankovní unie (dokončení EDIS)	Pozice k vytvoření rozpočtu pro eurozónu	Demokratický deficit v kontextu mezivládních nástrojů (reforma ESM)
Francie	<p>Důležité zájmy velkých bank s přeshraničními aktivitami</p> <p>EDIS by měl být součástí</p> <p>Snižování rizik pomocí EDIS</p> <p>2014 - požadavek na zachování národního systému pojištění vkladů</p> <p>V roce 2022 nastíněna nutnost vzdát se plnohodnotného EDIS (složité kompromis)</p>	<p>2009 - 2015: prosazování eurobondů</p> <p>Prezident Hollande v roce 2015 zdůraznil potřebu rozpočtu</p> <p>Prezident Macron v roce 2017 tuto myšlenku podpořil</p> <p>Důležité téma v Meseberské deklaraci</p>	<p>Usilování o vyšší kapacitu ESM (neomezené zdroje)</p> <p>V roce 2017 nutnost posílení ESM poté co bude dokončena Bankovní unie</p> <p>Rozšíření ESM na EMF (uvnitř právního rámce EU)</p>

<p style="text-align: center;">Německo</p>	<p>Malé regionální a družstevní banky</p> <p>Ochrana daňových poplatníků</p> <p>Obava z morálního hazardu</p> <p>Vyloučení dohody do roku 2015</p> <p>Změna pozice po roce 2018 - přijetí hybridního modelu</p> <p>V roce 2019 první návrh institucionální podoby EDIS</p>	<p style="text-align: center;">Zásada ordoliberalismu</p> <p>V roce 2017 myšlenka podpořena (předpokládané vytvoření 2021)</p> <p>Požadována nízká rozpočtová částka - přednost vytvoření BICC</p> <p>V roce 2018 uznání potřeby fiskální kapacity</p> <p>V průběhu pandemie covid-19 nakloněno rozpočtu</p>	<p>Prosazení rozsahu a kapacity ESM</p> <p>V roce 2018 požadavek na zachování ESM mimo právní rámec EU</p> <p>Vyhovující mezivládní uspořádání (pravomoc ministra financí)</p> <p>Prosazování silnější role zaměstnanců ESM</p>
<p style="text-align: center;">Výsledek</p>	<p>Kompromis na možném odklonu od plnohodnotného EDIS - možnost hybridního modelu</p>	<p>Postupná změna německého postoje vyústila ke shodě na potřebě společného rozpočtu pro eurozónu</p>	<p>Neshoda na zařazení ESM do právního rámce EU</p>

Zdroj: vytvořeno autorkou.

Nyní budou představeny závěry z analýzy, které poskytnou souhrnnou představu o pozicích obou států. Co se týče dokončení bankovní unie, německé preference odráží řada faktorů. Jedním z nich je nutnost ochrany daňových poplatníků v Německu či odmítání centrálního rozhodování o těchto otázkách. Německo se snaží zabránit vzájemnému sdílení vnitrostátních fondů, což souvisí s obavou z finančních transferů. Německo v rámci mechanismu řešení krizí upřednostňuje dvoufázový model, kdy je nakloněno kombinaci centrálního dohledu s dohledem ze strany vnitrostátních orgánů. Německo je opatrné především v rámci vyjednávání o EDIS, kdy jeho preference odráží obava z morálního hazardu a ze společného sdílení rizik. Německo souhlasilo s hybridním řešením, kdy by se zachovaly národní systémy pojištění vkladů, pouze

by se doplnily o ty nadnárodní. Souhrnně lze tvrdit, že Německo nebylo nakloněno úplným změnám, ale bylo ochotno se dohodnout na kompromisu, přičemž se tolik neobávalo morálního hazardu a možnosti sdílení rizik.

Naproti tomu, co se týče francouzských preferencí, na ty mají ve Francii vliv především velké banky s přeshraničními aktivitami, které by z dokončené bankovní unie měly prospěch. Politické sítě mezi bankéři a vládními představiteli poskytují silnou interakci mezi nimi a zájmy bankovního sektoru jsou tak transparentní. Francouzské preference během krize eurozóny byly také ovlivněny tím, že francouzské banky byly více exponované. Francie se však snažila s Německem uzavírat kompromisy, které by vedly ke společnému prospěchu. Společným kompromisem byly výše zmíněné hybridní modely, které kombinovaly systémy národního dohledu s těmi nadnárodními. Co se týče EDIS, Francie byla pro to, aby byl součástí bankovní unie. Jeho existence totiž opět odráží preference velkých francouzských bank. Podle guvernéra Banque de France však nemá cenu se držet přehnaných požadavků, je zde tedy snaha o alespoň částečné přijetí. Cestou je tedy francouzsko-německý kompromis.

Co se týče vytvoření rozpočtu pro eurozónu, výrazným faktorem v rámci německých preferencí je zásada ordoliberalismu, která vychází z německé tradice. Političtí představitelé byli před rokem 2018 velice opatrní s návrhem fiskální kapacity. Změny však přišly, když bylo po projevu prezidenta Emmanuela Macrona v Sorboně slíbeno, že Německo rozpočet podpoří a bude vytvořen na začátku roku 2021. Avšak Německo požadovalo nízkou rozpočtovou částku. Německo taktéž upřednostňovalo BICC, neboť ten nezahrnoval sdílení rizik, což je jedním z faktorů, který obecně vysvětluje německé pohnutky. Velmi výrazným přelomem byla doba pandemie covid-19, kdy se změnila ekonomická situace, a Německo uznalo potřebu fiskální kapacity a bylo se ochotno domluvit na kompromisu o jeho velikosti a rozsahu.

Francouzské preference byly vytvoření rozpočtu vždy nakloněny. Právě tato iniciativa zazněla z úst Emmanuela Macrona v projevu v Sorboně a Francie dělala vše proto, aby byl takový rozpočet vytvořen, neboť věřila v jeho přínosy v rámci stabilizace eurozóny. Francie rozpočet viděla jako základní prvek úspěšné

evropské integrace. Nakonec se Francie s Německem dohodly na implementaci BICC, avšak tento krok přerušila pandemie covid-19. Teď už ale lze říci, jaký nástroj Německo přijme a lze v budoucnu dosáhnout kompromisu.

Zatímco ve dvou předchozích oblastech lze zaznamenat snahu o kompromis a taktéž jeho možnou budoucí existenci, sporná zůstává otázka zařazení mezivládních mechanismů do práva Evropské unie. V Německu jsou v rámci rozhodování o reformě institucionální struktury především německé odborové organizace, které jsou reformě nakloněny. I přesto však Angela Merkelová prosazovala, aby nástroje jako především ESM nebyly zařazeny do primárního práva. Pro Německo je totiž mezivládní uspořádání ESM velice vyhovující z důvodu přímé kontroly, kterou nad nástrojem má ministr financí. Opět zde narážíme na obavu ze sdílení rizik, která se prolíná pozicemi ke všem ostatním návrhům. Obava z morálního hazardu, fiskálních transferů a sdílení rizik zatím blokuje návrh na plné zařazení mezivládních mechanismů do práva Evropské unie, což by napomohlo legitimitě těchto nástrojů.

Francie v rámci této iniciativy upřednostňovala vysokou fiskální kapacitu ESM a dokonce chtěla, aby prostředky byly zcela neomezené. V roce 2017 byl představen návrh na dokončení fiskální unie, který zahrnoval zařazení ESM do právního rámce Evropské unie. Francie je taktéž pro rozšíření ESM na EMF, což by znamenalo jeho zařazení do práva Evropské unie a taktéž existenci silnějších kompetencí evropských institucí. Francie je ve svých návrzích dosti odvážná, avšak právě tyto odvážné návrhy nejsou dobře přijímány ze strany Německa. Zde doposud nebyl nastíněn kompromis, který by vyhovoval oběma stranám, a tak se tento návrh reformy stále jeví jako velmi problematický co do dohody obou států.

9. Závěr

V této práci byly představeny pozice Francie a Německa k reformě eurozóny. Využita byla metoda synchronní komparace, která porovnává dva objekty v rámci jedné časové osy. Byly představeny pozice Francie a Německa k dokončení bankovní unie, k vytvoření společného rozpočtu a k reformě spojené s demokratickým deficitem v souvislosti s mezivládními nástroji. Výsledkem poté byla komparativní analýza, která sleduje, zda v rámci obou přístupů pozorujeme spíše shodu, nebo zda se zde objevují určité konfliktní linie.

Co se týče struktury práce, v první části práce byla představena, kterou je celý výzkum rámován. Jedná se o teorii liberálního intergovernmentalismu. Tato teorie napomáhá vysvětlení toho, proč jsou pozice států v rámci evropské debaty a vládnutí tak důležité. Taktéž napomáhá vysvětlit, jaký postup státy při vyjednávání volí a jakým způsobem své pozice představují. Na teoretický rámec navazuje kapitola, jež shrnuje literaturu a současný výzkum v rámci této problematiky, na který navazují a reagují. V rámci další kapitoly věnované metodologii byla představena kritéria, podle kterých byla komparace vedena. Postoje států byly analyzovány na základě jednotlivých návrhů reform, které jsem vyhodnotila jako nejzásadnější. Výzkum byl poté rozdělen do tří zásadních kapitol, které analyzovaly pozadí jednotlivých návrhů reform a vysvětlovaly, proč je ona reforma na místě. Také se zaměřovaly na pozice států k těmto agendám. Poslední část práce byla věnována komparativní analýze, která shrnuje výstupy z dílčích kapitol. V rámci závěru budou také poskytnuty odpovědi na výzkumné otázky, neboť přímo navazují na výsledky analýzy.

První výzkumná otázka je formulována takto: *Jaký postoj k jednotlivým návrhům reformy eurozóny zaujímá Francie?* Francie se obecně profiluje jako země, která je nakloněna reformám. Prosazuje fiskální unii a nestaví se proti finančním transferům. Často je nucena přistupovat na kompromisy, neboť její

pozice nejsou dobře přijímány ze strany Německa. Francouzské návrhy jsou ve své prvotní formě často příliš radikální a je tedy třeba přistoupit na kompromis, který by byl pro Německo přijatelnější. Zatímco v případě, kdy by Francie trvala na svých původních stanoviscích, shoda s Německem by byla nemožná. Pomocí kompromisu a ústupků však lze o tomto kompromisu uvažovat. Podle výsledků analýzy je Francie nakloněna i odvážnějším návrhům na reformu eurozóny. Počítá jak s dokončením bankovní unie, vytvořením rozpočtu, tak s reformou ESM. Francie je taktéž významným akcelerátorem těchto změn. Příkladně francouzský prezident Emmanuel Macron představuje silný hlas v rámci diskuse o reformě, neboť on sám ve svém projevu v Sorboně vyzdvihl tyto iniciativy a otevřel tak diskusi o jejich implementaci.

Druhá otázka je formulována takto: *Jaký postoj k jednotlivým návrhům reformy eurozóny zaujímá Německo?* Německo zastává oproti Francii velmi striktní zásady, které se odvíjejí od historické ekonomické tradice. Jedná se o výrazné naklonění ordoliberalismu a fiskální odpovědnosti. Velmi striktně se Německo těchto zásad drželo počátkem krize eurozóny a taktéž po jejím konci. Velmi výraznou změnou v německé pozici však byla pandemie covid-19, kdy se pozice Německa k dokončení bankovní unie a k vytvoření rozpočtu uvolnila. Německo však zůstává kohezní v přístupu k reformě ESM. Zde prosazuje, aby ESM nebyl součástí právního rámce Evropské unie, neboť si uvědomuje výhodnost jeho mezivládní povahy. Německo je stále opatrné v případě, kdy by se omezil vliv států v rámci rozhodování o fiskálních otázkách. Liberální intergovernmentalisté by změnu v přístupu Německa zřejmě vysvětlili jako reakci na možné náklady rozpadu eurozóny. Tyto zájmy byly silně ovlivňovány strukturou bankovního sektoru, silnou pozicí Deutsche Bank a domácích zájmových koalic, které často hrají rozhodující roli při určování národních pozic (Culpepper – Tesche 2021: 134–139).

Třetí výzkumná otázka je formulována takto: *Dosahují oba státy v tomto ohledu spíše shody? Objevují se zde nějaké konfliktní linie? Co se týče toho, zda se tedy pozice obou států spíše přibližují, nebo zda se jedná o protichůdné postoje, závěry jsou následující.* Německo vždy bylo s Francií v intenzivním

kontaktu, kdy se oba státy účastnily častých bilaterálních jednání. Později se kolem obou států začaly tvořit koalice podobně smýšlejících států a došlo tak k názorovému rozkolu. Německo se stále drží svých zásad, avšak na základě snahy o kompromis a na základě ekonomického šoku způsobeného pandemií, svou pozici postupně uvolňuje. V otázkách dokončení bankovní unie a vytvoření rozpočtu můžeme pozorovat spíše shodu, zatímco v otázce reformy ESM a pozměnění institucionální podoby eurozóny, pozorujeme neshodu. Ve dvou ze tří případů tedy pozorujeme spíše shodu a tím je možné tvrdit, že Německo a Francie se v otázkách reformy eurozóny spíše shodují. Třetí plochou však stále zůstává otázka mezivládní podoby nástrojů finanční stability v rámci eurozóny.

Ač mnoho autorů v rámci vědecké debaty pracuje s postoji států a snaží se jednotlivé pozice vysvětlit, málokdy je výsledkem výzkumu podrobná komparativní analýza, která by odpovídala na otázku, zda státy spíše kooperují, či zda je nemožné dosáhnout kompromisu. Na tuto otázku, která se zpočátku zdá být velmi problematická, se soustředil právě můj výzkum. Cílem práce bylo odpovědět na otázku, zda se Francie a Německo v přístupu k reformě spíše shodují, nebo zda se spíše neshodují. Při postupu v rámci komparace, kdy jsem analyzovala každý ze států zvlášť, potvrdilo se, že mají velmi odlišné zájmy, které často vychází ze samotné institucionální struktury či z historického vzorce chování. Zatímco Francie zůstává ve své pozici poměrně konzistentní, Německo se postupem času kvůli nutné reakci na vnější i vnitřní otřesy v rámci eurozóny částečně názorově transformovalo. Jedním z aspektů je potřeba alespoň částečného kompromisu s francouzskými protějšky. Je zde ale i silná potřeba reagovat na krize a přizpůsobit se novodobým změnám v rámci eurozóny. Jedním z důležitých milníků byla zcela jistě pandemie covid-19, která donutila státy přehodnotit hospodářskou politiku a urychlila potřebu kompletace institucionální architektury eurozóny, aby byla odolná vůči ekonomickým šokům. Mým předpokladem bylo, že Francie a Německo se postojově spíše neshodují, neboť každá země má odlišnou podobu bankovního sektoru a hospodářské tradice. Postupné uvolnění německé pozice však potvrdilo, že v současné době lze ve

dvou ze tří reformních návrhů (jedná se o dokončení bankovní unie a vytvoření rozpočtu pro eurozónu) hovořit o možném kompromisu a společné kooperaci.

Německo obecně zastává řadu zásad, od kterých se málokdy odkloní. Jedná se o zásadu ordoliberalismu či o zásadu odmítání morálního hazardu. Oba tyto přístupy jsou v práci konceptualizovány a prolínají se celým výzkumem. Francie pochopila, že Německo často potřebuje takový kompromis, který se úplně neodklonuje od těchto zásad. Výsledným kompromisem pak může být příkladně hybridní model u EDIS v rámci bankovní unie, nebo například vytvoření rozpočtu s nižší úvěrovou kapacitou.

I přesto, že byla otázka reformy eurozóny částečně odsunuta kvůli pandemii covid-19, či kvůli válečnému konfliktu na Ukrajině, stále se jedná o velmi podstatnou agendu, kterou bude potřeba se nadále zabývat, neboť eurozóna postrádá řadu aspektů k tomu, aby její architektura a systém rozhodování byl kompletní a transparentní. Výzkum v této oblasti je současně velmi rozsáhlý, avšak většinou zde chybí kompletní shrnutí a porovnání preferencí jednotlivých států v rámci eurozóny, což by napomohlo transparentnosti jednotlivých postojů, a bylo by tak jednodušší dosáhnout kompromisu. Díky podrobné analýze lze interpretovat, že státy do vyjednávání vstupují s odlišnými preferencemi, avšak snaží se ze spolupráce profitovat a dosáhnout takového výsledku, který je *pareto-optimální*, a tak většinou přistoupí na kompromis, který je další integraci nakloněn. Budoucí výzkum ještě nadále může čerpat z pozic států eurozóny a snažit se vysvětlit, co brzdí integraci v rámci eurozóny, a zda lze dosáhnout i v oblastech sporu určitého kompromisu.

10. Seznam využitých literatury

Asimakopoulos, F. – Howarth, D. (2021). Stillborn Banking Union: Explaining Ineffective European Union Bank Resolution Rules. *Journal of Common Market Studies*, p. 1–29.

Ban, C. – Seabrooke, L. (2017). *From Crisis to Stability: How to make the European Stability Mechanism transparent and Accountable* (Brusel: Transparency International EU).

Banque de France (2021). The Banking Union: Time to move forward again. *Banque de France* 10. 9. 2021 (<https://www.banque-france.fr/en/intervention/banking-union-time-move-forward-again>, 15. 2. 2023).

Banque de France (2022). Looking up to achieve a Financing Union. *Banque de France* 23. 2. 2022 (<https://www.banque-france.fr/en/intervention/looking-achieve-financing-union>, 15. 2. 2023).

Barrett, G. (2018). European economic governance: deficient in democratic legitimacy? *Journal of European Integration* 40 (3), p. 249–264.

Berthold, B. – Jürgen, M. (2019). A Eurozone Budget – For Which Purposes Exactly? *Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich* 17 (2), p. 23–27.

Bora, S. I. – Schramm, L. (2023). Toward a more 'sovereign' Europe? Domestic, bilateral, and European factors to explain France's (growing) influence on EU politics, 2017-2022. *French Politics* 21, p. 3–24.

Brussels Report (2021). German President withholds signature for ESM reform following Constitutional Court challenge. *Brussels Report*. 2. 7. 2021 (<https://www.brusselsreport.eu/2021/07/02/german-president-withholds-signature-for-esm-reform-following-constitutional-court-challenge/>, 3. 3. 2023).

Bundesverfassungsgericht (2014). Judgment of 18 March 2014. *Bundesverfassungsgericht*. 18. 3. 2014 (https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2014/03/rs20140318_2bvr139012en.html, 10. 4. 2023).

Busch, B. – Matthes, J. (2019). A Eurozone Budget - For Which Purposes Exactly? *Dice Report* 17 (2), p. 23–27.

CDU (2018). Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode. *CDU.de*. 12. 3. 2018 (https://archiv.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/koalitionsvertrag_2018.pdf?file=1, 5. 3. 2023).

CFI Team (2022). What is Eurobond? *CFI* 14. 12. 2022 (<https://corporatefinanceinstitute.com/resources/fixed-income/eurobond/>, 11. 3. 2023).

Crespy, A. – Schmidt, W. A. (2014). The clash of Titans: France, Germany and the discursive double game of EMU reform. *Journal of European Public Policy* 20 (7), p. 1025–1039.

Crum, B. – Merlo, S. (2020). Democratic legitimacy in the post-crisis EMU. *Journal of European Integration* 42 (3), p. 399–413.

Culpepper, P. D. – Tesche T. (2021). Death in Veneto? European banking union and the structural power of large banks. *Journal of Economic Policy Reform* 24 (2), p. 134–150).

Degner, H. – Leuffen, D. (2019). ‘Franco-German cooperation and the rescuing of the Eurozone’. *European Union Politics* 20 (1), p. 89–108.

Der Bundeskanzler (2018). Europa muss handlungsfähig sein. *Der Bundeskanzler*. 3. 6. 2018 (<https://www.bundeskanzler.de/bk-de/aktuelles/europa-muss-handlungsfahig-sein-1141498>, 15. 3. 2023).

Deters, H. – Schoeller, M. (2017). Waiting for Mercon: The Franco-German Relationship and Eurozone Reform after the Elections. *College of Europe Policy Brief* 8, p. 1–6.

Deutsche Bundesbank (2013). Stellungnahme zum SSM-Zustimmungsgesetz. Anhörung im Finanzausschuss des Bundestages am 3. Juni 2013. *Deutsche Bundesbank*. 31. 5. 2013 (<https://www.bundesbank.de/de/presse/stellungnahmen/stellungnahme-zum-ssm-zustimmungsgesetz-662882>, 13. 2. 2023).

Die Deutsche Kreditwirtschaft (N). Association of German Banks. *Die Deutsche Kreditwirtschaft* (<https://die-dk.de/en/about-us/association-german-banks/>, 3. 3. 2023).

Dinan, D. eds. (1998). *Encyclopedia of the European Union* (London: Macmillan Reference).

Donnelly, S. (2018). Advocacy coalitions and the lack of deposit insurance in Banking Union. *Journal of Economic Policy Reform* 21 (3), p. 210–223.

Donnelly, S. (2021). German Politics and Intergovernmental Negotiations on the Eurozone Budget. *Politics and Governance* 9 (2), p. 230–240.

Dosi, G. a kol. (2018). *Making the Eurozone work: a risk-sharing reform of the European Stability Mechanism* (Pisa: Sant'Anna School of Advanced Studies).

Dosi, G. a kol. (2019). Making the Eurozone work: a risk-sharing reform of the European Stability Mechanism. *Annals of Operations Research*, p. 617–657.

EUR-Lex (2012). Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union. *EUR-Lex*. 2. 3. 2012 ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:42012A0302\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:42012A0302(01)&from=EN), 12. 4. 2023).

Euractiv (2021). EU schválila Fond obnovy, peníze mají začít proudit v létě. *Euractiv* 12. 2. 2021

(<https://euractiv.cz/section/evropske-finance/news/eu-schvalila-fond-obnovy-peni-ze-maji-zacit-proudit-v-lete/>, 11. 3. 2023).

Evropská centrální banka (N). Single Supervisory Mechanism. *Evropská centrální banka* (<https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/thessm/html/index.en.html>, 14. 2. 2023).

Evropská komise (Na). European Stability Mechanism (ESM). *Evropská komise* (https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/euro-area-countries/european-stability-mechanism-esm_en, 26. 1. 2023).

Evropská komise (Nb). Single resolution mechanism. *Evropská komise* (https://finance.ec.europa.eu/banking-and-banking-union/banking-union/single-resolution-mechanism_cs, 14. 2. 2023).

Evropská komise (2011). EU Economic governance “Six-Pack” enters into force. *Evropská komise*. 12. 12. 2011 (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_11_898, 1. 4. 2023).

Evropská rada (2011). Statement by the Euro-area heads of state or government. *Evropská rada*. 9. 12. 2011 (https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/126658.pdf, 10. 4. 2023).

Evropská rada (2018). Euroskupina, 19. listopadu 2018. *Evropská rada. 19. 11. 2018* (<https://www.consilium.europa.eu/cs/meetings/eurogroup/2018/11/19/>, 1. 3. 2023).

Fabbrini, S. (2013). Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the European Union's Answer to the Euro Crisis. *Comparative Political Studies* 46(9), p. 1003–1029.

Federal Ministry of Finance (2022). Germany's Federal Debt Rule (Debt Brake). *Federal Ministry of Finance* 25. 2. 2022 (https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Downloads/Public-Finances/germanys-federal-debt-rule.pdf?__blob=publicationFile&v=5, 11. 3. 2023).

Folketinget (2010). Statement for the France-Germany-Russia Summit. *Folketinget. 18. 10. 2010* (https://www.eu.dk/~media/files/eu/franco_german_declaration.ashx?la=da, 1. 4. 2023).

Fontan, C. – Saurugger, S. (2020). Between a Rock and a Hard Place: Preference Formation in the France during the Eurozone Crisis. *Political Studies Review* 18 (4), p. 507–524.

Forster, A. (1998). Britain and the Negotiation of the Maastricht Treaty: A Critique of Liberal Intergovernmentalism. *Journal of Common Market Studies* 36 (3), p. 347–367.

Frieden, J. – Walter, S. (2017). Understanding the Political Economy of the Eurozone Crisis. *Annual Review of Political Science* 20, p. 371–390.

Geeroms, H. (2017). Why the eurozone needs a minister of finance and economic reform. *European View*, p. 219–230.

German Trade Union Confederation (N). DGB – A Strong Workers’ Voice. *German Trade Union Confederation* (<https://en.dgb.de/>, 2. 3. 2023).

Gocaj, L. – Meunier, S. (2013). Time Will Tell: The EFSF, the ESM, and the Euro Crisis. *European Integration* 35 (3), p. 239–253.

Guttenberg, L. – Rubio, E. (2018). *The future of the Eurozone Cross - Perspective from France and Germany* (Berlin: Jacques Delors Institute).

Guttenberg, L. (2020). Time to come home: If the ESM is to stay relevant, it should be reinvented inside the EU. *Jacques Delors Centre*, p. 1–5.

Hoffmann, S. (1966). Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe. *Daedalus* 95 (3), p. 862–915.

Hoffmann, S. (1995). *The European Sisyphus Essays on Europe, 1964-1994* (New York: Routledge).

Howarth, D. – Quaglia, L. (2017). The difficult construction of a European Deposit Insurance Scheme: a step too far in Banking union? *Journal of Economic Policy Reform* 21 (3), p. 190–209.

Howarth, D. – Spendzharova, A. (2019). Accountability in Post-Crisis Eurozone Governance: The Tricky Case of the European Stability Mechanism. *Journal of Common Market Studies* 57 (4), p. 894–911.

Howarth, D. – Quaglia, L. (2021). Falling forward in Economic and Monetary Union: Explaining weak Eurozone financial support mechanism. *Journal of European Public Policy* 28 (10), p. 1555–1572.

Howarth, D. – Schild, J. (2021). 'Nein' to 'Transfer Union': the German bracke on the construction of a European Union fiscal capacity. *Journal of European Integration* 43 (2), p. 209–226.

Hroch, M. (2016). *Hledání souvislostí: Esej z komparativních dějin* (Praha: Sociologické nakladatelství SLON).

Chang, M. (2021). Euro Area fiscal policies and capacity in post-pandemic times. *Evropský parlament* ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/689445/IPOL_STU\(2021\)689445_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/689445/IPOL_STU(2021)689445_EN.pdf), 10. 3. 2023).

Jones, E. a kol. (2016). Failing Forward? The Euro Crisis and the Incomplete Nature of European Integration. *Comparative Political Studies* 49 (7), p. 1010–1034.

Keller, E. (2018). *From Meseberg to Nowhere? A Franco-German Impetus for the Eurozone* (Stuttgart: Robert Bosch Stiftung).

Kleine, M. – Pollack, M. (2018). Liberal Intergovernmentalism and its Critics. *Journal of Common Market Studies* 56 (7), p. 1493–1509.

Kratochvíl, P. – Sychra, Z. (2019) The end of democracy in the EU? The Eurozone crisis and the EU's democratic deficit. *Journal of European Integration* 4 (2), p.169–185.

Lehner, T. – Wasserfallen, F. (2019). Political conflict in the reform of the Eurozone. *European Union Politics* 20 (1), p. 45–64.

Lewicki, G. (2019). *Hansa 2.0 A return to the Golden Age of trade* (Warsaw: Polish Economic Institute).

Lombardi, D. – Moshella, M. (2016). Domestic preferences and European banking supervision: Germany, Italy and the Single Supervisory Mechanism. *West European Politics* 39 (3), p. 462–482.

Lundgren, M. – Bailer, S. a kol. (2019). Bargaining success in the reform of the Eurozone. *European Union Politics* 20 (1), pp. 65–88.

Majone, G. (1999). The regulatory state and its legitimacy problems. *West European Politics* 22 (1), p. 1–24.

Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (2018). Meseberg Declaration. Renewing Europe's promises of security and prosperity. *Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères*. 19. 6. 2018

(https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/declarationconjointe_cle0c657a.pdf, 11. 4. 2023).

Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (New York: Cornell University Press).

Moravcsik, A. (2002). In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies* 40 (4), p. 603–624.

Moravcsik, A. – Schimmelfennig, F. (2019). Liberal Intergovernmentalism. In: Wiener, A. – Börzel, A. – Risse, T. *European Integration Theory* (Oxford: Oxford University Press), pp. 64–84.

Mundell, R. (1961). A Theory of Optimum Currency Areas. *The American Economic Review* 51 (4), p. 657–665.

Ouest France (2017). Initiative for Europe. Speech by M. Emmanuel Macron, President of the FRENCH Republic. *Ouest France*. 26. 9. 2017 ([macron-sorbonne-verbatim-europe-18583.html](https://www.ouestfrance.fr/actualites/actualites/2017/09/26/macron-sorbonne-verbatim-europe-18583.html), 2. 3. 2023).

Pierret, L. (2019). The political use of the term "moral hazard": evidence from policymakers of the Eurozone. *Bruges Political Research Papers* 78, p. 1–37.

Rehm, M. (2021). Tug off War over Financial Assistance: Which way forward for Eurozone Stability Mechanisms? *Politics and Governance* 9 (2), p. 173–184.

Reuters Staff (2015). France's Hollande calls for Euro zone budget. *Reuters* 25. 8. 2015

(<https://www.reuters.com/article/eurozone-france-hollande-idINP6N0SV01E20150825>, 11. 3. 2023).

Reuters Staff (2021). German Audit Office sees substantial risks in planned ESM reform - ZDF. *Reuters* 30. 5. 2021

(<https://www.reuters.com/article/us-eurozone-esm-germany-idUSKCN2DB0AV>, 2. 3. 2023).

Říchová, B. (2007). Komparativní politologie, In: Cabada, L. – Kubát, M. a kol. *Úvod do studia politické vědy* (Plzeň: Aleš Čeněk), s. 68–75.

Schäfers, M. (2021). ESM-Gesetz: Verzögert sich: Steinmeier setzt Ausfertigung aus. *Frankfurter Allgemeine*. 1. 7. 2021

(<https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/esm-gesetz-steinmeier-setzt-ausfertigung-aus-17416841.html>, 3. 4. 2023).

Schild, J. (2010). Mission Impossible? The potencial for Franco-German leadership in the enlarged EU. *Journal of Common Market Studies* 48 (5), p. 1367–1390.

Schild, J. (2018). Germany and France at cross purposes: the case of Banking Union. *Journal of Economic Policy Reform* 21 (2), p. 102–117.

Schimmelfennig, F. (2015). Liberal intergovernmentalism and the euro area crisis. *Journal of European Public Policy* 22 (2), p. 177–195.

Schimmelfennig, F. (2018). Liberal Intergovernmentalism and the Crises of the European Union. *Journal of Common Market Studies* 56 (7), p. 1578–1594.

Schneider, E. (2023). NextGenerationEU and the Future of the European Monetary Union: Shifting Interest and New Fractures in the German Power Block. *Journal of Common Market Studies*, p. 1–20.

Schoeller, M. (2021). Preventing the Eurozone budget: Issue replacement and small state influence in EMU. *Journal of European Public Policy* 28 (11), pp. 1727–1747.

Schuette, L. (2018). One Year since Macron's Sorbonne speech: Plus Ça change? *Centre for European reform* 25. 10. 2018 (<https://www.cer.eu/insights/one-year-macrons-sorbonne-speech-plus-%C3%A7a-change>, 2. 3. 2023).

Smeets, S. – Beach, D. (2020). Intergovernmentalism and its implications – new institutional leadership in major EU reforms. *Journal of European Public Policy* 27 (8), p. 1137–1156.

Smith-Meyer, B. (2018). France and Germany eye eurozone budget by 2021. *Politico* 19. 11. 2018 (<https://www.politico.eu/article/france-and-germany-eye-eurozone-budget-by-2021/>, 10. 3. 2023).

The Federation of German Industries (N). About us. The *Federation of German Industries* (<https://english.bdi.eu/bdi/about-us>, 2. 3. 2023).

Tsigkou, D. (2020). The role of France and Germany in the Euro Area Reform. *Hellenic Foundation for European and Foreign Policy* 113, p. 4–23.

Tümmler, M. – Thiemann, M. (2020). Beyond moral hazard arguments. The role of national deposit insurance schemes for member states' preferences on EDIS. *SAFE White Paper* 72, p. 1–18.

Tümmler, M. (2022). Completing Banking Union? The Role of National Deposit Guarantee Schemes in Shifting Member States' Preferences on the European Deposit Insurance Scheme. *Journal of Common Market Studies* 60 (6), p. 1556–1572.

Úřední věstník Evropské unie (2012). SMLOUVA O FUNGOVÁNÍ EVROPSKÉ UNIE (KONSOLIDOVANÉ ZNĚNÍ). *Úřední věstník Evropské unie* 26. 10. 2012 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FI>, 1. 3. 2023).

Vanberg, V. J. (2017). *Ordoliberalism and Ordnungspolitik: A Brief Explanation* (Freiburg i. Br: Aktionskreis Freiburger Schule - Initiative für Ordnungspolitik e. V.).

Zoppé, A. – Dias, C. (2019). The European Stability Mechanism: Main Features, Instruments and Accountability. *Economic Governance Support Unit EGOV*, p. 1–21.

Resumé

This thesis concerns the approach of Germany and France to eurozone reform proposals. This research uses the scientific method of comparison. Both approaches are compared due to this method. This research also uses the theory of liberal intergovernmentalism, which concerns the role of states in European integration theory. There is an analysis of approaches of both states to completing banking union, creation of a common budget for eurozone and democratic deficit, which is mainly linked to reform of European Stability Mechanism. The reform of the eurozone has been discussed primarily since the outbreak of the euro crisis, which began in 2009. These reform proposals below should help with completing the architecture of the eurozone and help its legitimacy and transparency. The aim of this thesis is to find out if positions of both states are match or if there are any conflict lines. The comparative analysis will deliver answers to this aim.