

## Veřejné dluhy zemí Evropské unie – vývoj a problémy v letech 2007 až 2011\*

---

### Abstrakt:

Značná nahromaděná veřejná zadluženost je chronickým problémem mnoha zemí EU. Dosa-  
vadní zlepšení v tomto směru bylo možno zaznamenat spíše krátkodobě – v podmínkách  
silně konjunkturních cyklických fází anebo pod tlakem mimořádných okolností a požadavků,  
například v době přípravy jednotlivých zemí EU na vstup do eurozóny. Skutečně koncepční  
a systémové změny však ve fiskální politice většiny silně veřejně zadlužených zemí chyběly.  
To se projevovalo jak v aktuálních bilancích veřejných rozpočtů tak právě v nahromaděných  
veřejných dlužích. Mimořádné zhoršení situace při kulminaci hospodářské krize po roce 2008  
však již bylo natolik varovné, že se přístupy k řešení problému veřejné zadluženosti přece  
jen podstatně změnilo. Cílem článku je popis nahromaděného veřejného zadlužení zemí EU,  
komentování závažnosti jeho rozsahu i jeho širších makroekonomických souvislostí a nástin  
snah i možností snižování nahromaděné veřejné zadluženosti ve zmíněném regionu.

### Klíčová slova:

Evropská unie, hospodářská krize, veřejné dluhy, bilance veřejných rozpočtů, růst HDP, infla-  
ce, míra nezaměstnanosti

---

**N**ahromaděný veřejný dluh je makroekonomickým indikátorem, kte-  
rý reflektuje dlouhodobou zadluženost státních institucí, příspěvko-  
vých institucí, institucí územní samosprávy, mimorozpočtových fondů  
i veřejných a veřejnoprávních institucí té které země. Jde tedy o indikátor, který  
ze střednědobého či dokonce dlouhodobého hlediska nepřímo referuje o vývoji  
bilancí veřejných rozpočtů. Přináší velmi pravděpodobně informaci o typu i kva-  
litě fiskální politiky vlády a zároveň podstatnou informaci o vnitřní ekonomické  
rovnováze země, a také o její tzv. ekonomické důvěryhodnosti.

Region ES/EU celkově inklinoval k vysoké nahromaděné veřejné zadluženosti  
vždy, jakkoli mezi členskými zeměmi ES/EU byly většinou značné rozdíly. Celko-  
vý regionální průměr nahromaděné veřejné zadluženosti byl, a to zpravidla i bez  
ohledu na konjunkturální či krizovou fázi cyklu, nepříznivě ovlivněn řadou zemí,  
jejichž vlády dlouhodobě praktikovaly nepřiměřeně sociálně ekonomicky vstříc-  
nou či dokonce nezodpovědnou fiskální politiku. Systémové řešení fiskálních pro-  
blémů se stávalo stále obtížnějším v důsledku demografické struktury členských

---

\* Tento článek vznikl v rámci výzkumné činnosti FMV VŠE v Praze hrazené z prostředků instituciona-  
lizované podpory na rozvoj výzkumné organizace.

zemí EU, a to především v souvislosti s rostoucími nároky na důchodové zabezpečení a sociální i zdravotní výdaje. Potíže se kumulovaly nekonceptností fiskálních úprav v důsledku střídání politických garnitur. Kromě toho reálné řešení fiskálních reforem v některých letech přece jen oddalovaly opravdu akutní krizové makroekonomické potíže, protože veřejné rozpočty byly oslabeny na příjmové straně a sociální výdaje, případně i výdaje podporující oživení ekonomiky rostly.

Mezi silně veřejně zadluženými zeměmi soudobé EU nalzáme jak země s velmi vysokou ekonomickou úrovní, tak naopak země s ekonomickou úrovní nízkou. Z regionálního hlediska lze konstatovat, že země východního rozšíření potížemi s vysokou nahromaděnou zadlužeností zprvu téměř nestrádaly, protože v transformačním období ještě z historických důvodů možnost vysokého nahromaděného veřejného zadlužení logicky odpadala. Rovněž později byla situace poměrně uspokojivá; zmíněné země se snažily v souvislosti se vstupem do EU, respektive v rámci perspektivy na vstup do eurozóny, nahromaděnou veřejnou zadluženost brzdit. Trendově však vesměs úspěšné nebyly.

Z pohledu celé EU v průběhu uplynulých dvaceti let fungovala jako poněkud účinnější impuls ke snižování nahromaděné veřejné zadluženosti především motivace těch zemí, které usilovaly o vstup do eurozóny. V této souvislosti skutečně došlo k určitému snižování nahromaděného veřejného zadlužení i v případě zemí, které neplnily samotný limit nominálního konvergenčního kritéria. Dílčí reformní kroky a statistický vliv vstupu mnoha málo veřejně zadlužených zemí regionu střední a východní Evropy do EU pak kromě toho příznivě ovlivnily průměrný nahromaděný veřejný dluh EU v roce 2007.

V následujícím období se však nahromaděná veřejná zadluženost začala dramaticky zhoršovat v souvislosti s hospodářskou krizí. Bylo tomu tak v důsledku rychle se prohlubujících schodků veřejných rozpočtů, pro něž bylo příznačné jak slábnutí příjmů, tak rapidní růst výdajů – v rozsahu větším a déletrvajícím než tomu bylo v případě krize v období let 2001 až 2003. Mimořádně varovným signálem byly stále větší potíže několika mezně veřejně zadlužených unijních zemí, jejichž vnitřní ekonomická nerovnováha se stávala neúnosnou, takže musely usilovat o půjčky od mezinárodních institucí, přičemž jejich ekonomická důvěryhodnost dále dramaticky klesala. Snížení nahromaděné veřejné zadluženosti zemí EU se tak stalo urgentním tématem v samotném krizovém kontextu, ale samozřejmě i z hlediska konjunkturální perspektivy.

Všechny členské země EU přistoupily, byť s ohledem na závažnost své nahromaděné veřejné zadluženosti diferencovaně, k postupným reformním, především fiskálním opatřením. Nabyté historické zkušenosti totiž ostatně navíc dostatečně svědčily o tom, že životaschopnost eurozóny a udržení či zvyšování konkurenceschopnosti i ekonomické úrovně zemí EU jsou bez zásadního snížení nahromaděné veřejné zadluženosti nereálné. Také proto byla konec konců již v roce 2010 provedena další úprava Paktu stability a růstu. Poté v letech 2011

a 2012 následovala řada jednání vlád zemí eurozóny i celé EU, která směřovala přímo k budování fiskální unie.

Cílem článku je popis veřejného zadlužení zemí EU, komentování závažnosti jeho rozsahu i jeho širších makroekonomických souvislostí a nástin snah i možností snižování nahromaděné veřejné zadluženosti ve zmíněném regionu. Text tematicky navazuje na článek autorky (Karpová 2012), který se zabýval krátkodobou nerovnováhou veřejných financí, a to do roku 2010. Téma je zpracováno především komparativní metodou a interpretováno chronologicky. Kvantitativní údaje a komentáře jsou odvozeny zejména ze zdrojů EUROSTAT a OECD.

## 1. Veřejné dluhy zemí EU při nástupu a v průběhu hospodářské krize

### 1.1 Vývoj veřejných dluhů v letech 2007 až 2011

Rok 2007 byl mimořádný potud, že se podařilo, byť nepatrně, snížit průměrnou nahromaděnou veřejnou zadluženost zemí EU pod hranici 60 % HDP (viz tab. č. 1). V roce 2006 totiž průměrný veřejný dluh EU přesahoval tuto hranici téměř o 2 %. Nahromaděný veřejný dluh v roce 2007 snížily téměř všechny země EU. Mírné zvýšení bylo zaznamenáno pouze ve Francii, Irsku, Rumunsku a ve Velké Británii, zatímco v Lucembursku nahromaděný veřejný dluh stagnoval. V roce 2008 se nástup hospodářské krize především starších členských zemí EU již projevil na opětovném, jakkoli mírném překročení limitu 60 % (viz tab. č. 1). Pouze tři země eurozóny (Finsko, Kypr a Slovinsko) nahromaděný veřejný dluh snížily a stejný úspěch zaznamenaly také čtyři další unijní země (Bulharsko, Litva, Slovensko a Švédsko). Hranici 60 % HDP překročilo osm zemí eurozóny (Belgie, Francie, Itálie, Malta, Německo, Portugalsko, Rakousko a Řecko), a dále ze zemí EU rovněž Maďarsko. Situace ale zůstávala únosná potud, že extrémní nahromaděný veřejný dluh vykazovaly pouze země, u nichž se jednalo o symptomatický jev, tedy Belgie, a především pak Itálie a Řecko. Nahromaděný veřejný dluh těchto dvou zemí bezvýhradně překračoval 100 % HDP (viz tab. č. 1).

Problémy plynoucí z hospodářské krize ovlivnily nahromaděnou veřejnou zadluženost zemí EU s větší intenzitou až v roce 2009. Průměrný nahromaděný veřejný dluh se přiblížil 75 % HDP a reprezentoval zhoršení situace v uvedeném směru v naprostě všech zemích EU. K tradičním a dlouhodobým problémům fiskální politiky přibyl faktor téměř plošné hospodářské recese, což vyústilo v rapidní růst krátkodobé i nahromaděné veřejné zadluženosti. Zhruba polovina zemí EU strádala mimořádně rychlým zvýšením nahromaděného veřejného dluhu, tj. meziročně zhruba o 10 až 20 % (viz tab. č. 1). Limit 60% nahromaděného dluhu v relaci k HDP plnilo pouze šest zemí eurozóny (Finsko, Kypr, Lucembur-

sko, Slovensko, Slovinsko a Španělsko) a devět dalších unijních zemí (Bulharsko, ČR, Dánsko, Estonsko, Litva, Lotyšsko, Polsko, Rumunsko a Švédsko).

V roce 2010 nenastalo natolik průkazné hospodářské oživení, aby bylo podstatné zlepšení v nahromaděné veřejné zadluženosti možné. Průměrná nahromaděná veřejná zadluženost zemí EU se dokonce ještě zvýšila; dostala se dokonce na nebývalých 80 % HDP (viz tab. č. 1). Jen dvěma zemím EU se podařilo nahromaděný veřejný dluh snížit (Estonsku a Švédsku). Na druhé straně závažné zvýšení nahromaděného veřejného dluhu v tomto roce postihlo Irsko, Litvu, Lotyšsko, Německo, Portugalsko, Řecko a Velkou Británii. V plnění limitu 60 % byly úspěšné již jen čtyři země eurozóny (Finsko, Lucembursko, Slovensko a Slovinsko) a devět dalších zemí (stejných jako v roce 2009). Celkově se jako extrémně veřejně zadlužené jeví především Itálie a Řecko, jejichž nahromaděné veřejné dluhy jednoznačně překračovaly 100 % HDP. V Irsku se nahromaděný veřejný dluh 100 % HDP přibližoval. Belgický nahromaděný veřejný dluh se sice 100 % HDP přibližoval také, ale schodek veřejných rozpočtů a makroekonomická situace byly v případě belgické ekonomiky komparativně únosnější. Obecně byla zároveň znepokojující silná dynamika dvouletého prohlubování nahromaděné veřejné zadluženosti řady zemí EU, a to jak mimořádně zadluženého Irska, tak Litvy, Lotyšska, Portugalska a Rumunska, a konec konců i Španělska a Velké Británie.

Nesporná, ale evidentně nedostačující úspěšná opatření se při nevýrazném ekonomickém výkonu promítla do dalšího zvýšení průměrného nahromaděného zadlužení zemí EU i v roce 2011, neboť toto zadlužení překročilo 82 % HDP (viz tab. č. 1). Nezvýšit či dokonce snížit nahromaděný veřejný dluh podařilo pouze čtyřem zemím eurozóny (Estonsku, Finsku, Lucembursku a Německu) a pěti dalším zemím (Bulharsku, Litvě, Lotyšsku, Maďarsku a Švédsku). Zároveň se tak jednalo – s výjimkou Maďarska a Německa – o v tomto směru dlouhodobě relativně bezproblémové země, tj. o země, jejichž nahromaděný veřejný dluh v průběhu uplynulých 15 let nepřesahoval 40 % HDP, ale zpravidla byl dokonce mnohem menší. Naproti tomu další závažné zvýšení nahromaděného veřejného dluhu vykazalo šest zemí eurozóny (Irsko, Kypr, Portugalsko, Řecko, Slovensko, Španělsko) a více méně v rámci EU i Velká Británie. Jednalo se tedy – s výjimkou Irska a Slovinska – naopak o země s mezně závažným nahromaděným veřejným zadlužením a o země dlouhodobě v tomto směru spíše problémové, tedy o země, které měly v uplynulých 15 letech soustavné či přetrvávající problémy s dodržením limitu 60% nahromaděného veřejného dluhu v relaci k HDP. Ve skupině značně veřejně zadlužených zemí tak zaznamenala pouze mírné zvýšení nahromaděného veřejného dluhu jen Itálie. Limit nahromaděného veřejného dluhu pod 60 % HDP splňovalo pouze pět zemí eurozóny (Estonsko, Finsko, Lucembursko, Slovensko a Slovinsko) a dalších osm unijních zemí (Bulharsko, Česká republika, Dánsko, Litva, Lotyšsko, Polsko, Rumunsko a Švédsko). Alarmující byla nahromaděná veřejná zadluženost Irska, Itálie, Portugalska a Řecka.

**Tab. č. 1: Veřejné dluhy zemí EU v letech 2007 až 2011 v % HDP**

Země	2007	2008	2009	2010	2011
Belgie	84,1	89,3	95,8	96,0	98,0
Bulharsko	17,2	13,7	14,6	16,3	16,3
Česko	27,9	28,7	34,4	38,1	41,2
Dánsko	27,5	33,4	40,6	42,9	46,5
Estonsko	3,7	4,5	7,2	6,7	6,0
Finsko	35,2	33,9	43,5	48,4	48,6
Francie	64,2	68,2	79,2	82,3	85,8
Irsko	24,8	44,2	65,1	92,5	108,2
Itálie	103,1	105,7	116,0	118,6	120,1
Kypr	58,8	48,9	58,5	61,5	71,6
Litva	16,8	15,5	29,4	38,0	38,5
Lotyšsko	9,0	19,8	36,7	44,7	42,6
Lucembursko	6,7	13,7	14,8	19,1	18,2
Maďarsko	67,0	73,0	79,8	81,4	80,6
Malta	62,1	62,3	68,1	69,4	72,0
Německo	65,2	66,7	74,4	83,0	81,2
Nizozemsko	45,3	58,5	60,8	62,9	65,2
Polsko	45,0	47,1	50,9	54,8	56,3
Portugalsko	68,3	71,6	83,1	93,3	107,8
Rakousko	60,2	63,8	69,5	71,9	72,2
Rumunsko	12,8	13,4	23,6	30,5	33,3
Řecko	107,4	113,0	129,4	145,0	165,3
Slovensko	29,6	27,9	35,6	41,1	43,3
Slovinsko	23,1	21,9	35,3	38,8	47,6
Španělsko	36,2	40,2	53,9	61,2	68,5
Švédsko	40,2	38,8	42,6	39,4	38,4
Velká Británie	44,4	54,8	69,6	79,6	85,7
EU 27	59,0	64,4	74,8	80,0	82,5
meziroční nárůst v %	-	5,4	10,4	5,2	2,5

Pramen: ECB (2012), vlastní úprava a výpočty.

## 1.2 Ekonomický výkon, inflace, nezaměstnanost a bilance veřejných rozpočtů v letech 2007 až 2011

Znepokojující a rychle rostoucí nahromaděná veřejná zadluženost zemí EU souvisela od r. 2008 evidentně s klesající dynamikou ekonomického výkonu regionu EU (uvnitř i vně eurozóny). Dopady krize na nahromaděnou veřejnou zadluženost se nicméně projevovaly s časovým skluzem. Nejzřetelnější to bylo při pozvolném odeznívání krize – zatímco v r. 2010 již byla hospodářská dynamika opět slibnější, nahromaděná veřejná zadluženost se dále zhoršovala, a to i v r. 2011. Ostatně i samotný začátek krize v EU neprobíhal ihned plošně. Ještě v roce 2008 ekonomický výkon EU jako celku více méně jen stagnoval a vyzníval pesimisticky spíše ve srovnání s rokem 2007. Skutečná recese zastihla v roce 2008 jen Estonsko, Irsko a Lotyšsko, zatímco několik zemí východního rozšíření naopak setrvalo ve fázi silného hospodářského růstu (viz tab. č. 2).

V r. 2009 však již recese postihla téměř celou EU. Výjimkou byla pouze mírně rostoucí polská ekonomika, a dále pak jen slabý útlum ekonomiky kyperské (viz tab. č. 2). Naproti tomu do zcela mimořádné, dvouciferné recese upadly ekonomiky všech pobaltských zemí. Průměrný propad ekonomického výkonu zemí EU o 4,3 % byl v regionu z historického hlediska nevídaný a o to dramatičtější, že silnější než uvedenou průměrnou recesí byly postiženy některé ekonomicky slabší i jednoznačně vyspělé země.

Zejména výraznější dynamika zahraničního obchodu řady zemí EU vyvedla v roce 2010 region ze stádia recese do alespoň mírného ekonomického oživení, byť hospodářský růst EU dosáhl jen 2,0 % (viz tab. č. 2). Po dramatickém meziročním poklesu exportu EU o 16,2 % v roce 2009 se totiž dostavil v roce 2010 jeho růst 23,0 % (Eurostat 2011). Jednoznačně se však přesto do prohlubující se ekonomické recese dostávalo Řecko a v mírném útlumu či úplné stagnaci setrvaly ekonomiky Bulharska, Irska, Lotyšska, Rumunska a Španělska. Povzbuzující byly na druhé straně svou alespoň regionální nadprůměrností ekonomické výkony osmi zemí eurozóny (Belgie, Estonska, Finska, Lucemburska, Malty, Německa, Rakouska a Slovenska) a tří dalších unijních zemí (ČR, Polska a Švédsko).

Naděje vkládané do dalšího ekonomického oživení se však v roce 2011 nepotvrdily, průměrný ekonomický výkon EU dokonce oslabil (viz opět tab. č. 2). Do stále hlubší recese upadala řecká ekonomika a do mírného propadu se dostaly i ekonomiky Portugalska a Slovinska. Na druhé straně alespoň regionálně nadprůměrné dynamiky hospodářského růstu dosáhlo osm zemí eurozóny (Belgie, Estonsko, Finsko, Francie, Malta, Německo, Rakousko a Slovensko) a dalších osm unijních zemí (Bulharsko, ČR, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Polsko, Rumunsko a Švédsko). V kontextu těchto zemí se však vyznačovaly opravdu silnějším ekonomickým výkonem pouze země Pobaltí a slibnou dynamiku vykazovaly i ekonomiky Německa, Polska, Rakouska, Slovenska a Švédsko.

**Tab. č. 2: Ekonomický výkon zemí EU, 2007–2011 (přírůstek HDP v %)**

Země	2007	2008	2009	2010	2011
Belgie	2,9	1,0	- 2,8	2,2	1,9
Bulharsko	6,4	6,2	- 5,5	0,4	1,7
Česko	6,1	2,5	- 4,7	2,7	1,7
Dánsko	1,6	- 1,1	- 5,8	1,3	0,8
Estonsko	6,9	- 5,1	- 14,3	2,3	7,6
Finsko	5,3	0,9	- 8,5	3,3	2,7
Francie	2,4	- 0,1	- 3,1	1,7	1,7
Irsko	5,6	- 3,5	- 5,5	- 0,8	1,4
Itálie	1,5	- 1,3	- 5,5	1,8	0,4
Kypr	5,1	3,6	- 1,9	1,1	0,5
Litva	9,8	2,9	- 14,8	1,4	5,9
Lotyšsko	10,0	- 4,2	- 17,7	- 0,3	5,5
Lucembursko	6,6	1,4	- 5,3	2,7	1,6
Maďarsko	0,8	0,8	- 6,8	1,3	1,6
Malta	3,9	5,3	- 2,6	2,5	2,1
Německo	2,7	1,0	- 5,1	3,7	3,0
Nizozemsko	3,9	1,9	- 3,7	1,6	1,0
Polsko	6,8	5,1	1,6	3,9	4,3
Portugalsko	2,4	0,0	- 2,9	1,4	- 1,6
Rakousko	3,7	2,2	- 3,8	2,3	3,0
Rumunsko	6,3	7,4	- 6,6	- 1,7	2,5
Řecko	4,3	1,0	- 3,3	- 3,5	- 6,9
Slovensko	10,5	5,8	- 4,9	4,2	3,3
Slovinsko	6,9	3,7	- 8,0	1,4	- 0,2
Španělsko	3,6	0,9	- 3,7	- 0,1	0,7
Švédsko	3,3	- 0,6	- 5,0	6,2	3,9
Velká Británie	2,7	- 0,1	- 4,0	1,8	0,8
EU 27	3,0	0,5	- 4,3	2,0	1,5

Pramen: ECB (2012), vlastní úprava a výpočty.

Index růstu spotřebitelských cen (CPI) měl vzdor nastupující hospodářské krizi silnou dynamiku ještě v roce 2008; téměř se přiblížil 4 % (viz tab. č. 3).

Tento trend byl ovlivněn silným ekonomickým výkonem a související inflací především v zemích východního rozšíření. Vyšší inflace ve starších členských zemích byla poplatná buď zvyšujícím se cenám surovin a energií nebo alespoň v první polovině roku ještě dozvukům relativně silnějšího hospodářského růstu.

Nastávající recese růst cen v r. 2009 zastavila, a to na velmi nízkém přírůstku pouhého 1 % (viz tab. č. 3). Nepatrně vyšší než zmíněný CPI vykázaly tři země eurozóny a nad 2% hranici se dostalo pouze sedm unijních zemí. V eurozóně některé ekonomiky vykazovaly deflační tendence (Irsko, Portugalsko a Španělsko).

Přesto, že obnovení růstu v r. 2010 bylo nevýrazné, provázel je dosti znatelný růst inflace (viz tab. č. 3). K růstu cen totiž přispívalo zdražování ropy a zemního plynu, trvajícím nízké úrokové sazby a průběžné zvyšování sazeb nepřímých daní. Průměrný unijní růst spotřebitelských cen sice v r. 2010 činil jen 2,1 %, ale jedenáct zemí EU tuto úroveň překročilo. Mezi zeměmi eurozóny se však se závažnější inflací potýkalo jen Řecko, protože další obdobně skutečně problémové země členy eurozóny nebyly (Maďarsko, Rumunsko a Velká Británie). Deflace zůstala ekonomicky sporným rysem irské ekonomiky a postihla také Lotyšsko.

V roce 2011 byl však již růst inflace zcela nesporný, neboť překračoval 3 % (viz tab. č. 3). Tento růst reflektoval především růst sazeb nepřímých daní ve většině zemí EU a zároveň skutečnost, že Evropská centrální banka (ECB) nezvyšovala s ohledem na slabý ekonomický výkon většiny zemí eurozóny klíčovou úrokovou sazbu. Podobnou strategii volily i centrální banky zemí vně eurozóny.

Inflační cíl 2% růstu spotřebitelských cen skutečně jednoznačně splnilo v eurozóně pouze Irsko a Slovinsko, mimo rámeček eurozóny pak téměř v tomto intervalu setrvala ČR a Švédsko. Z hlediska průměru celé EU pak byla relativně nízká inflace ještě v pěti zemích eurozóny (ve Francii, Itálii, na Maltě, v Německu a Nizozemsku) a vně eurozóny v Dánsku. V rámci eurozóny vykázalo naopak mimořádně vysokou inflaci osm zemí (Belgie, Estonsko, Finsko, Kypr, Lucembursko, Rakousko, Portugalsko a Slovensko), mimo eurozónu pak dalších sedm zemí (Bulharsko, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Polsko, Rumunsko a Velká Británie). V Řecku a ve Španělsku byla inflace z pohledu celé EU průměrná.

Dopad hospodářské krize na míru nezaměstnanosti byl pozvolný; výrazněji se ukázal až v roce 2009 (viz tab. č. 4). Po dvouletém období přijatelné průměrné míry nezaměstnanosti (s výjimkou v tomto směru problematického Slovenska a Španělska), tj. mírně nad 7 %, se v roce 2009 průměrná míra nezaměstnanosti zvýšila až na 9 %. Přitom tuto míru překračovalo deset unijních zemí a osm z nich čelilo skutečně vysoké, dvouciferné nezaměstnanosti (Estonsko, Irsko, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Portugalsko, Slovensko a Španělsko).

Rok 2010 byl z hlediska nezaměstnanosti ještě tíživější. Průměrná míra nezaměstnanosti v EU již dosáhla 9,6 % (viz tab. č. 4) a v eurozóně dokonce přesáhla 10 %. Nadprůměrnou nezaměstnaností strádalo jedenáct zemí. Nejzávažnější situace byla v Irsku, v pobaltských zemích, na Slovensku a ve Španělsku.



**Tab. č. 3: Inflace v zemích EU, 2007–2011 (přírůstek v %)**

Země	2007	2008	2009	2010	2011
Belgie	1,8	4,5	0,0	2,3	3,5
Bulharsko	7,6	12,0	2,5	3,0	3,4
Česko	3,0	6,3	0,6	1,2	2,1
Dánsko	1,7	3,6	1,1	2,2	2,7
Estonsko	6,7	10,6	0,2	2,7	5,1
Finsko	1,6	3,9	1,6	1,7	3,3
Francie	1,6	3,2	0,1	1,7	2,3
Irsko	2,9	3,1	- 1,7	- 1,6	1,2
Itálie	2,0	3,5	0,8	1,6	2,9
Kypr	2,2	4,4	0,2	2,6	3,5
Litva	5,8	11,1	4,2	1,2	4,1
Lotyšsko	10,1	15,3	3,3	- 1,2	4,2
Lucembursko	2,7	4,1	0,0	2,8	3,7
Maďarsko	7,9	6,0	4,0	4,7	3,9
Malta	0,7	4,7	1,8	2,0	2,5
Německo	2,3	2,8	0,2	1,2	2,5
Nizozemsko	1,6	2,2	1,0	0,9	2,5
Polsko	2,6	4,2	4,0	2,7	3,9
Portugalsko	2,4	2,7	- 0,9	1,4	3,6
Rakousko	2,2	3,2	0,4	1,7	3,6
Rumunsko	4,9	7,9	5,6	6,1	5,8
Řecko	3,0	4,2	1,3	4,7	3,1
Slovensko	1,9	3,9	0,9	0,7	4,1
Slovinsko	3,8	5,5	0,9	2,1	2,1
Španělsko	2,8	4,1	- 0,2	2,0	3,1
Švédsko	1,7	3,3	1,9	1,9	1,4
Velká Británie	2,3	3,6	2,2	3,3	4,5
EU 27	2,3	3,7	1,0	2,1	3,1

Pramen: ECB (2012), vlastní úprava a výpočty.

V roce 2011 se průměrná míra nezaměstnanosti v EU v důsledku pokračujících makroekonomických problémů v průměru nezměnila (viz tab. č. 4). Trvaly

v tomto směru také značné rozdíly mezi jednotlivými zeměmi. Nadprůměrnou nezaměstnaností bylo v rámci eurozóny nadále postiženo šest zemí (Estonsko, Irsko, Portugalsko, Řecko, Slovensko a Španělsko), mimo eurozónu pak vykazovaly nadprůměrně vysokou nezaměstnanost čtyři země (Bulharsko, Litva, Lotyšsko a Maďarsko). Alarmující byla nezaměstnanost ve Španělsku, protože se blížila 22 % a v Řecku pro svůj strmý meziroční nárůst z necelých 13 na téměř 18 %. V ostatních zemích EU byla situace značně příznivější.

Krizový vývoj se podle očekávání projevil v samotné veřejné zadluženosti, respektive v dramatickém prohlubování schodků veřejných rozpočtů. Ačkoliv se v předkrizovém období v letech 2006–2007 bilance veřejných rozpočtů zemí EU (kromě Maďarska a Řecka) značně zlepšily, nástup krize v r. 2008 tento trend zvrátil, byť průměrný schodek veřejných rozpočtů limit 3% schodku v relaci k HDP splňoval (viz tab. č. 5). Nicméně šest zemí eurozóny (Francie, Irsko, Malta, Portugalsko, Řecko a Španělsko) a šest dalších unijních zemí (Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Polsko, Rumunsko a Velká Británie) uvedenou hranici překročilo.

V r. 2009 se bilance veřejných rozpočtů zemí EU zhoršily v bezprecedentní míře, neboť průměrný schodek se blížil 7 % HDP. Pouze dvě země eurozóny (Finsko a Lucembursko) a tři další unijní země (Dánsko, Estonsko a Švédsko) se vešly do 3% limitu, a v případě Malty a Německa bylo jeho překročení přijatelné (viz tab. č. 5). Devět zemí eurozóny (Belgie, Francie, Itálie, Kypr, Nizozemsko, Portugalsko, Rakousko, Slovensko a Slovinsko) a sedm dalších unijních zemí (Bulharsko, ČR, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Polsko a Rumunsko) se potýkalo s hlubšími schodky veřejných rozpočtů. V těchto skupinách zemí ale schodky Belgie, Bulharska, ČR, Itálie, Kypru, Maďarska, Nizozemska, Rakouska a Slovinska nepřesáhly průměrný schodek regionu EU. Alarmující, 10 % HDP překračující schodky vykazovaly čtyři země eurozóny (Irsko, Portugalsko, Řecko a Španělsko) a vně eurozóny také Velká Británie (viz tab. č. 5).

Ozdravení veřejných financí co do bilancí veřejných rozpočtů nastalo v roce 2010 vzdor zlepšení hospodářské situace jen v minimální, sotva znatelné míře (viz tabulka č. 5). S 3% hranicí neměly problém jen dvě země eurozóny (Finsko a Lucembursko) a tři další unijní země (Dánsko, Estonsko a Švédsko). Přijatelné byly v kontextu EU bilance veřejných rozpočtů ještě také Belgie, Bulharska a Malty. Závažnými schodky rozpočtů až do 10 % HDP se však vyznačovaly bilance téměř dvou třetin zemí EU, tj. deseti zemí eurozóny (Francie, Itálie, Kypru, Německo, Nizozemsko, Portugalsko, Rakousko, Slovensko, Slovinsko a Španělsko) a šesti dalších unijních zemí (ČR, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Polsko a Rumunsko). V těchto skupinách zemí schodky veřejných rozpočtů ČR, Itálie, Kypru, Maďarska, Německo, Nizozemsko a Slovinsko při nejmenším přece jen nebyly tak hluboké jako průměrný schodek v EU. Přímo katastroficky se na druhé straně vyvíjela veřejně rozpočtová bilance Irska a dvouciferné zůstávaly i schodky veřejných rozpočtů Řecka a Velké Británie (viz tab. č. 5).

**Tab. č. 4: Nezaměstnanost v zemích EU v letech 2007 až 2011 (v %)**

Země	2007	2008	2009	2010	2011
Belgie	7,5	7,0	7,9	8,3	7,2
Bulharsko	6,9	5,6	6,9	10,3	11,3
Česko	5,3	4,4	6,7	7,3	6,7
Dánsko	3,8	3,3	6,0	7,5	7,6
Estonsko	4,6	5,6	13,8	16,8	12,4
Finsko	6,9	6,4	8,2	8,4	7,8
Francie	8,3	7,8	9,5	9,7	9,6
Irsko	4,6	6,3	11,9	13,7	14,5
Itálie	6,1	6,8	7,8	8,4	8,4
Kypr	4,0	3,6	5,5	6,4	7,9
Litva	4,3	5,8	13,7	17,8	15,4
Lotyšsko	6,0	7,5	18,1	19,8	16,3
Lucembursko	4,2	4,9	5,1	4,6	4,9
Maďarsko	7,4	7,8	10,0	11,1	10,9
Malta	6,4	6,0	7,0	6,9	6,5
Německo	8,4	7,6	7,8	7,1	6,0
Nizozemsko	3,6	3,1	3,7	4,5	4,4
Polsko	9,6	7,2	8,2	9,6	9,7
Portugalsko	8,1	7,7	10,6	12,0	12,9
Rakousko	4,4	3,8	4,8	4,4	4,1
Rumunsko	6,4	5,8	6,9	7,3	7,4
Řecko	8,3	7,7	9,5	12,6	17,7
Slovensko	11,2	9,5	12,1	14,5	13,6
Slovinsko	4,9	4,4	5,9	7,3	8,2
Španělsko	8,3	11,4	18,0	20,1	21,7
Švédsko	6,1	6,2	8,3	8,4	7,5
Velká Británie	5,3	5,7	7,6	7,8	8,0
EU 27	7,2	7,1	9,0	9,6	9,7

Pramen: ECB (2012), vlastní úprava a výpočty.

**Tab. č. 5: Bilance veřejných rozpočtů zemí EU, 2007–2011, v % HDP**

Země	2007	2008	2009	2010	2011
Belgie	- 0,3	- 1,0	- 5,6	- 3,8	- 3,7
Bulharsko	1,1	1,7	- 4,3	- 3,1	- 2,1
Česko	- 0,7	- 2,2	- 5,8	- 4,8	- 3,1
Dánsko	4,8	3,2	- 2,7	- 2,5	- 1,8
Estonsko	2,5	- 2,9	- 2,0	0,2	1,0
Finsko	5,3	4,3	- 2,5	- 2,5	- 0,5
Francie	- 2,7	- 3,3	- 7,5	- 7,1	- 5,2
Irsko	0,1	- 7,3	- 14,0	- 31,2	- 13,1
Itálie	- 1,6	- 2,7	- 5,4	- 4,6	- 3,9
Kypr	3,4	0,9	- 6,1	- 5,3	- 6,3
Litva	- 1,0	- 3,3	- 9,4	- 7,2	- 5,5
Lotyšsko	- 0,4	- 4,2	- 9,8	- 8,2	- 3,5
Lucembursko	3,7	3,0	- 0,8	- 0,9	- 0,6
Maďarsko	- 5,1	- 3,7	- 4,6	- 4,2	4,3
Malta	- 2,4	- 4,6	- 3,8	- 3,7	- 2,7
Německo	0,2	- 0,1	- 3,2	- 4,3	- 1,0
Nizozemsko	0,2	0,5	- 5,6	- 5,1	- 4,7
Polsko	- 1,9	- 3,7	- 7,4	- 7,8	- 5,1
Portugalsko	- 3,1	- 3,6	- 10,2	- 9,8	- 4,2
Rakousko	- 0,9	- 0,9	- 4,1	- 4,5	- 2,6
Rumunsko	- 2,9	- 5,7	- 9,0	- 6,8	- 5,2
Řecko	- 6,5	- 9,8	- 15,6	- 10,3	- 9,1
Slovensko	- 1,8	- 2,1	- 8,0	- 7,7	- 4,8
Slovinsko	0,0	- 1,9	- 6,1	- 6,0	- 6,4
Španělsko	1,9	- 4,5	- 11,2	- 9,3	- 8,5
Švédsko	3,6	2,2	- 0,7	0,3	0,3
Velká Británie	- 2,7	- 5,0	- 11,5	- 10,2	- 8,3
EU 27	- 0,9	- 2,6	- 6,9	- 6,5	- 4,5

Pramen: ECB (2012), vlastní úprava a výpočty.

Částečná realizace reformních opatření (zejména úspor ve státní správě a institucích veřejného sektoru a v systému sociálního i penzijního zabezpečení

a zvyšování nepřímých daní) se v roce 2011 přece jen promítla do alespoň mírného zlepšení bilance veřejných rozpočtů, jakkoli průměrný schodek veřejných rozpočtů byl ve srovnání s předkrizovými lety 2007 a 2008 stále znepokojivý (viz tab. č. 5). Nižší než 3% schodek veřejných rozpočtů v relaci k HDP vykazovalo již šest zemí eurozóny (Estonsko, Finsko, Lucembursko, Malta, Německo a Rakousko) a čtyři další unijní země (Bulharsko, Dánsko, Maďarsko a Švédsko). Respektive Estonsko, Maďarsko<sup>1</sup> a Švédsko měly bilance dokonce přebytkové a Lucembursko vykazovalo schodek jen stopový. Mezi bilančně nejproblémovějšími zeměmi zaznamenaly alespoň významné meziroční zmenšení schodku veřejných financí jen Irsko, Lotyšsko a Portugalsko. Naopak v případě Řecka a Španělska bylo zlepšení nevýrazné, stejně jako konec konců v případě Velké Británie.

## 2. Nahromaděné veřejné zadlužení a snahy o jeho snížení

### 2.1 Naléhavost problému

Vyhrocená situace ve veřejném zadlužování se v regionu EU od roku 2009 stala urgentním problémem, od jehož řešení odviselo další překonávání krizových jevů, měnová stabilita, možnost rozvinutí konjunktury a samotné zvyšování konkurenceschopnosti regionu. Perspektiva EU jakožto jednoho ze světových stabilních ekonomických center je zpochybnitelná či přímo nereálná, pokud by se tento region vyznačoval vážnými problémy s bilancemi veřejných rozpočtů a především vysokou veřejnou nahromaděnou zadlužeností. Ekonomická stabilita a prosperita jsou v současné světové ekonomice bezprostředně a ve vzájemné spojitosti provázány s ekonomickou důvěryhodností a intenzitou působení nabídkových i poptávkových faktorů. Proto v regionu EU v roce 2009 začal svým způsobem nezvykle silný reformní proces, který má za cíl snížení schodků veřejných rozpočtů a především zbrzdění a snižování nahromaděné veřejné zadluženosti. A to přesto, že právě v krizovém období jsou ozdravná fiskální opatření zvláště obtížná, a jejich uplatnění navíc omezuje schopnost ekonomik překonávat útlum.

Drastické meziroční zvýšení nahromaděné veřejné zadluženosti v relaci k HDP v regionu EU o více než 10 % roce 2009, respektive následně pak o dalších 5,2 % v roce 2010 bylo natolik zneklidňující, že se vlády většiny zemí EU rozhodly vzdor objektivně nepříznivým krizovým podmínkám realizovat urychleně již dříve zamýšlená razantní, především úsporná fiskální opatření. Skutečnosti, že v roce 2010 dosáhl průměrný nahromaděný veřejný dluh v EU 80 % HDP (a pod 60 % v relaci k HDP byl pouze ve čtvrtině zemí eurozóny a ani ne polovině zemí celé EU), nebylo již možno pouze pasivně přihlížet – tím spíše, že v roce 2011 se situace dále zhoršovala. Riziko neúnosné nahromaděné veřejné zadluženosti

---

<sup>1</sup> Přebytek veřejných rozpočtů Maďarska souvisel se znárodněním soukromých penzijních fondů.

přestávalo být výhradním dlouhodobým stigmatem Řecka, Itálie a Belgie. S ohledem na odstrašující dynamiku nahromaděného veřejného zadlužování Irska a Portugalska, a v méně dramatické, ale závažné podobě i mnoha dalších zemí, se toto riziko stávalo naléhavým obecným tématem celé EU a eurozóny zvláště.

Na druhé straně i ve zmiňovaném období zůstávaly nahromaděné veřejné dluhy zemí východního rozšíření na velmi přijatelné úrovni; nad hranici 60 % HDP byly jen Maďarsko s Maltou, respektive Kypr překračoval tuto hranici jen stopově. Nicméně vzhledem k samotnému prudkému růstu nahromaděného, byť ještě únosného veřejného zadlužení (a především vzhledem k nepříznivým bilancím veřejných rozpočtů) zemí východního rozšíření, vnímaly vlády těchto zemí rizika veřejného zadlužení stejně jako starší členské země.

Bez zřetele ke stagnaci a recesi ekonomik zemí EU hledaly vlády jednotlivých zemí cesty k alespoň relativnímu snížení veřejné rozpočtových schodků a související nahromaděné zadluženosti prostřednictvím úsporných výdajových opatření a modifikace příjmových položek. Obojí bylo a priori obtížné, protože tlak na sociální výdaje v důsledku sociálně-ekonomické situace naopak rostl a rozpočtové příjmy z přímých i nepřímých daní, cel atd. měly v průběhu makroekonomického útluhu převážně klesající tendenci. Reformy spočívající v rychlých, a v některých případech až drastických fiskálních úpravách, byly přesto ve většině zemí EU avizovány již v r. 2008, a poté konkrétně připravovány v r. 2009. S jejich realizací se postupně začínalo zhruba v roce 2009, a zejména v roce 2010.

Specifickou hospodářsko politickou překážkou realizace tzv. reformních úsporných balíčků byly samozřejmě politické a sociální konsekvence, které jsou pro fiskální změny příznačné obecně, a v nepříznivé hospodářské situaci pak zvláště. Konsensus občanů s úspornými fiskálními kroky je ze sociálně psychologického hlediska zcela přirozeně mizivý, což schvalování reformem a jejich zavádění brzdí a komplikuje. V počátku krizového období, ale také později letech 2011 a 2012, byl veřejný nesouhlas s reformními úspornými opatřeními v mnoha zemích EU velmi silný. Narušoval přirozeně politickou stabilitu, vedl dokonce i k překotným výměnám vládních garnitur, a ztěžoval tak přípravu i realizaci reformem. Přitom zejména v případě těch značně veřejně zadlužených zemí, které čerpaly mezinárodní půjčky, generovalo zpomalování reformních kroků další ekonomické problémy, protože uvolňování půjček od Mezinárodního měnového fondu (MMF) a zemí EU bylo na plnění úsporných opatření vázáno.

Pro občany prakticky všech zemí EU bylo zároveň v dané konstelaci poněkud nemotivující, že měli v paměti neschůdnost snižování nahromaděné veřejné zadluženosti v uplynulých dvaceti letech, tedy i v obdobích konjunkturálně úspěšných, kdy pro koncepční a systémový přístup k fiskálním reformám byly příhodnější ekonomické a časově méně stresující podmínky. Úspěchy ve snižování nahromaděného dluhu byly většinou dosahovány dočasně, a to pouze pod tlakem plnění požadavků stanovených pro vstup do eurozóny. Výjimku představovaly

jen ty členské země EU, které bez ohledu na zmíněné okolnosti dlouhodobě realizují koncepční a systémově logickou fiskální politiku, jsou stabilně ekonomicky výkonné a konkurenceschopné (zejména skandinávské země či Lucembursko).

## 2.2 Konkrétní snahy o snížení nahromaděných veřejných dluhů

Strategie snižování nahromaděné veřejné zadluženosti musí být prioritně založena na snižování schodků veřejných financí. Dlouhodobě deficitní veřejné rozpočty jednotlivých členských zemí EU stále znovu vyvolávají nutnost řešit aktuální zadluženost emisemi dluhopisů nebo dokonce přijímat půjčky od mezinárodních veřejných institucí i od institucí soukromých. Tato situace opakovaně vede ke zvyšování nahromaděného veřejného dluhu a komplikuje pozici zadlužených zemí, protože ztrácejí důvěryhodnost, respektive i šanci na výhodné úroky a zájem investorů. K přípravě a realizaci ozdravné fiskální politiky tedy vlády naprosté většiny členských zemí EU přistoupily nejen v důsledku aktuálního makroekonomického vývoje, ale i na základě uvedených zkušeností.

Reformní kroky byly naprogramovány zpravidla na období tří, ale posléze i pěti let. Od ledna 2011 začaly být podporovány systémověji v unijním měřítku v rámci tzv. Evropského semestru (viz EU 2013 a ČNB 2013), tj. v rámci pravidelné procedury posouzení ekonomických rizik zemí EU Komisí, Radou a Evropským parlamentem a jejich doporučení zejména pro fiskální politiku. Požadovaná úsporná opatření byla prosazována ve velmi obtížné situaci, tj. v málo výkonných, recesí a stagnací oslabených ekonomikách. Vlády jednotlivých zemí se pro ně přesto urychleně rozhodovaly proto, že panovaly vážné obavy ze státních bankrotů, rozpadu eurozóny a z dlouhodobé recidivy krize v celém regionu EU.

S ohledem na ekonomickou situaci a posléze od roku 2011 systematicky v souvislosti s doporučeními Rady a Komise v rámci procedury Evropského semestru, respektive prostřednictvím Alert Mechanism Reports (viz dále) připravily vlády všech zemí EU své Stabilizační (EC 2011a) a Národní reformní programy (EC 2011b). V případě Portugalska se tak stalo až v roce 2012. V dalším textu jsou vybrané intenzivnější reformní kroky jednotlivých vlád zmiňovány. Jelikož se však většina standardních úsporných opatření samozřejmě dost překrývá, byla komplikovaně korigována a zároveň jsou obdobná, je vhodné shrnout úsporná (téměř ve všech případech uplatňovaná) opatření zprvu spíše typově. Jde o:

- úsporná opatření ve státní správě a institucích veřejného sektoru (nákladová, včetně mezd a snižování zaměstnanosti);
- úsporná opatření v penzijním systému (úpravy nároků na důchod, změny ve valorizacích);
- úsporná opatření v systému sociálního zabezpečení, zdravotnictví a školství (rozpočtově výdajová);

- ♦ zvyšování sazeb nepřímých daní (sazeb daní z přidané hodnoty);
- ♦ zvyšování sazeb daní z příjmů fyzických osob (zejména vyšších příjmových kategorií).

Podpurná opatření na oživení ekonomického výkonu byla do roku 2011 naopak jen stopová a dílčí. Výrazněji vybočila pouze vláda Velké Británie snížením firemních daní o 2 % body a rozšířením daňových úlev pro investory.

Nejakučnějším adeptem na realizaci zásadních úsporných opatření bylo jednoznačně Řecko. Na rozdíl od jiných unijních zemí s aktuálně problematickou zadlužeností strádala řecká ekonomika dlouhodobě, a to i v konjunkturálních obdobích hlubokými schodky veřejných rozpočtů a vysokým nahromaděným dluhem souběžně. Po roce 2007 se tyto indikátory začaly dále katastrofálně zhoršovat. Přitom bylo Řecko již od roku 2001 členskou zemí eurozóny, avšak zemí s velmi nepříznivým renomé člena eurozóny nedodržujícího fiskální pravidla.

Situace dalších zemí s velmi problémovým stavem veřejných financí byla v určitých ohledech snazší. Buď se, alespoň na začátku krize, jednalo o země s hlubokým schodkem veřejných rozpočtů, ale s nižším nahromaděným dluhem (Irsko, Litva, Lotyšsko, Portugalsko, Rumunsko, Španělsko, Velká Británie) nebo naopak vysoký dluh nebyl provázen závažným schodkem veřejných financí (Belgie, Itálie či mezi zeměmi východního rozšíření komparativně Maďarsko), anebo se alespoň nejednalo o členské země eurozóny (Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Velká Británie). V řadě těchto zemí bylo alespoň do určité míry možno bezprostředně spojovat jejich zadluženost s mimořádnými vnějšími okolnostmi (zejména s mezinárodní finanční, bankovní a hospodářskou krizí). Takové okolnosti bylo možno přece jen interpretovat jako spíše dočasné a dávající potud naději na relativně brzké zlepšení situace. V naznačeném kontextu byly ostatně také v roce 2009 posuzovány MMF a institucemi EU žádosti krizí postižených zemí o půjčky (žádosti Lotyšska, Maďarska a Rumunska) a později Irsko i Portugalska. Přesto byly i tyto země nuceny přistoupit k razantním (výše naznačeným) úsporným opatřením, neboť tato opatření byla podmínkou uvolňování jednotlivých tranší příslibených půjček. Řecká ekonomika však ve zmíněném směru žádným zcela mimořádným, specifickým otřesům plnoucím z finanční a bankovní krize nečelila. Její tradiční závažná veřejná zadluženost byla tak či onak poplatná dlouhodobě nekvalitní hospodářské a samozřejmě především fiskální politice.

Rostoucí a vzhledem ke klesající ekonomické důvěryhodnosti téměř neřešitelná zadluženost Řecka přivedla řeckou vládu v r. 2009 k nutnosti žádat o mezinárodní půjčku od MMF a zemí eurozóny (finanční pomoc Řecku odmítlo pouze Slovensko), respektive z Evropského nástroje finanční stability (viz dále). Touto cestou Řecko získalo v roce 2010 půjčku ve výši 110 mld. EUR. Jednalo se svým způsobem o bezprecedentní a problematický krok, protože poskytování půjček zmíněného typu mezi členskými zeměmi eurozóny nebylo s legislativou eurozóny plně v souladu. Řecká vláda se zavázala ke snížení mezd a většiny důchodů, ke



snížení výdajů na státní správu a ke zvýšení sazeb přímých i nepřímých daní (EC 2011c). Postupně, a to pod tlakem kritiky ze strany MMF a vlád zemí EU, byla řecká vláda nucena zmíněné závazky rozšiřovat a rozhodla se rovněž pro rozsáhlé privatizační kroky s cílem posílit příjmy do veřejných rozpočtů.

Původní časový plán na snížení řeckého schodku veřejných rozpočtů na 3 % HDP byl nastaven do roku 2013. V roce 2011 však již byl tento termín více než zpochybnitelný. Ještě v roce 2010 byla řecká ekonomika v hluboké recesi, která se přelévávala do roku 2011. Schodek veřejných rozpočtů v roce 2010 v Řecku významně překročil 10 % HDP, a především obrovský nahromaděný dluh ve výši 145 % HDP z roku 2010 v roce 2011 nadále rychle rostl. Reformní kroky přitom vážily pro absolutní nedostatek společenského i politického konsensu a v důsledku ztráty ekonomické důvěryhodnosti hrozil řecké ekonomice de facto bankrot.

Vzhledem k obavám o další existenci eurozóny a o kvalitu portfolia řady evropských obchodních bank, které držely řecké dluhopisy, byla nicméně Řecku v r. 2011 přislíbena druhá půjčka ve výši 130 mld. EUR. (Poté, kdy jeho parlament schválil další úsporná opatření a vyrovnání veřejných rozpočtů do roku 2014.) Z toho zhruba 40 mld. EUR se zavázaly poskytnout země eurozóny, 40 mld. EUR MMF a zbytek měli poskytnout soukromí investoři (výměnou již nakoupených řeckých dluhopisů za dluhopisy pro Řecko výhodnější, anebo dalším nákupem řeckých dluhopisů). Věřitelské banky pod tlakem vlád zemí eurozóny do počátku roku 2012 nakonec dojednaly de facto odpuštění 75 % řeckého dluhu. S výměnou řeckých dluhopisů také předběžně souhlasila ECB a vlády řady zemí eurozóny.

Situaci ovšem souběžně komplikovaly problémy na řecké politické scéně a otálení s reformami, ačkoliv nahromaděný veřejný dluh v roce 2011 překročil 165 % HDP a schodek veřejných rozpočtů přesáhl 9 % HDP. Teprve schválení dalších tvrdých reformních kroků řeckým parlamentem v únoru 2012 a deklarovaný závazek plnit důsledněji dosavadní úsporná opatření (respektive usilovat o snížení nahromaděného dluhu na 120 % HDP do roku 2020) vedly k přislíbu samotného uvolnění druhé půjčky. V květnu 2012 však nová vláda reformní kroky s ohledem na trvající mimořádnou recesi a kumulující se sociální problémy zčásti zpomalila. Ochota Řecka plnit úsporný program, tedy podmínku uvolňování půjčky, zůstávala nejistá i po následujících volbách v červnu 2012. Navíc řecká vláda opakovaně požadovala odklady splátek poskytnutých půjček.

Vedle Řecka bylo příjemcem mezinárodní půjčky Irsko<sup>2</sup>. Situace Irska byla specifická, protože dominantní příčinou vážné recese v r. 2009 (a poté v r. 2010 v rámci regionu EU nejhlubšího schodku veřejných rozpočtů a rychle rostoucího

<sup>2</sup> Dále uváděný výběr značně veřejně zadlužených zemí, u nichž jsou stručně komentovány úsporné kroky, je odvozen od míry jejich nahromaděné veřejné zadluženosti a dle abecedního kritéria. Proces žádostí o půjčky podstatným kritériem výběru není – procedury žádostí o půjčky byly totiž chronologicky i předmětně velmi rozmanité a některých významně zadlužených zemí (Itálie) se ve sledovaném období ani netýkaly.

nahromaděného dluhu) byla hypoteční krize a mimořádná zadluženost irského bankovního sektoru. Dluhy irských obchodních bank spolu s dluhy irských soukromých firem se podílely na HDP Irska více než 200 %. Koncem r. 2010 proto MMF a země EU schválily Irsku půjčku ve výši 85 mld. EUR s tím, že více než třetinu uvedené částky lze čerpat na sanaci bankovního sektoru.

Irská vláda byla nucena (ještě před tím, než Irsko obdrželo půjčku) reagoval na tristní ekonomickou situaci Programem stabilizace, který sliboval snížení schodku veřejných financí v horizontu 5 let (tj. do roku 2014) na 3 % HDP. Jádrem v roce 2011 upřesněného programu (EC 2011d) bylo razantní snížení všech výdajových veřejně rozpočtových položek a zvýšení sazeb zejména nepřímých daní. Přes trvající mimořádnou aktuální a nahromaděnou zadluženost se tak v roce 2011 podařilo alespoň významně meziročně snížit schodek veřejných rozpočtů – i proto, že se ekonomika přece jen vymanila z recese.

Kondice italské ekonomiky byla problematická především z hlediska jejího chronicky vysokého nahromaděného veřejného dluhu, který značně převyšuje 100 % HDP a v posledních letech jednoznačně dále rostl. Na druhé straně bilance veřejných rozpočtů a samotný ekonomický výkon italské ekonomiky byly v krizovém období v rámci EU ještě komparativně únosné. Zhoršující se rating italské ekonomiky, trvající vysoký nahromaděný veřejný dluh a historická dlouhodobost neúspěšných pokusů dluh snížit vedl nicméně italskou vládu k přijetí velmi náročného reformního programu. Program prioritně spočíval ve snižování výdajů ve státní správě omezováním nákladů a snižováním počtu pracovních míst, ve snižování výdajů sociálních a v úsporách v penzijním systému cestou zvýšení důchodového věku. Byly rovněž zvýšeny sazby daní z přidané hodnoty a sazby spotřebních daní (EC 2011e). Jeho součástí se stal také boj proti šedé ekonomice, což mělo předcházet velkým daňovým únikům. Prosazování hlubších reformů však začalo fakticky probíhat až po převzetí vlády novým kabinetem, tedy v listopadu 2011 (EC 2011f). V r. 2011 bylo tak možno zaznamenat další růst nahromaděného dluhu, jakkoli snížení schodku veřejných rozpočtů bylo slibné.

Portugalská vláda byla s ohledem na velmi špatnou kondici ekonomiky dokonce přímo vyzývána vládami členských zemí eurozóny, aby žádala o mezinárodní půjčku. Přesto s touto žádostí do poloviny r. 2011 otálela a snažila se prosazovat ozdravný ekonomický program. K jejím úsporným krokům patřilo především omezování sociálních a důchodových výdajů, výdajů na státní správu a zvyšování sazeb nepřímých daní. Nicméně tyto kroky bezvýhodnost z tíživé situace neřešily. Po recesi v roce 2009 trvala v roce 2010 ekonomická stagnace, dvouciferný schodek veřejných rozpočtů v relaci k HDP z roku 2009 se v roce 2010 snížil jen nepatrně a především rychle rostl nahromaděný veřejný dluh. Toto vše vyvolávalo rapidní zhoršování ratingu portugalské ekonomiky a vzhledem k extrémně vysokým úrokům portugalských dluhopisů signalizovalo riziko nezvládnutí závazků Portugalska jakožto dlužníka. Obavy z rizika platební

neschopnosti nakonec portugalskou vládu k žádosti o mezinárodní půjčku přece jen přivedly. Členské země EU a MMF poté ještě v první polovině roku 2011 poskytly Portugalsku půjčku ve výši 78 mld. EUR. V roce 2011 sice růst nahromaděné zadluženosti nadále pokračoval, ale zlepšení bilance veřejných rozpočtů v důsledku úsporných opatření bylo nesporné, což bylo možno vzhledem k trvajícímu útlumu a vyšší nezaměstnanosti hodnotit s respektem (EC 2012).

Problémem španělské ekonomiky byl extrémní, v r. 2009 dvouciferný schodek veřejných rozpočtů a jeho jen nedostatečné zmenšení v r. 2010, což bylo provázáno strmým růstem nahromaděného dluhu. Přitom tuto situaci komplikovala ještě v r. 2010 doznívající recese a mimořádná, v regionu EU vůbec nejvyšší míra nezaměstnanosti. Nedařilo se řešit absolutní útlum stavebnictví a krizi hypotečního trhu. Španělská vláda se snažila snižovat výdaje na státní správu a omezovat sociální výdaje (EC 2011g), jejichž rozsah a spektrum patří v regionu EU k nejvyšším. Příjmová strana veřejných rozpočtů byla posílena zvyšováním sazeb přímých i nepřímých daní. Značná veřejná zadluženost španělské ekonomiky se vládám ostatních zemí eurozóny jevila jako značně riziková, a to jak pro vlastní význam této velké ekonomiky v rámci regionu tak pro nedostatek prostředků na případnou půjčku Španělsku. Navíc se ani v roce 2011 nepodařilo bilanci veřejných rozpočtů ve stagnující ekonomice podstatně zlepšit. V roce 2012 byla nová španělská vláda nucena žádat o mezinárodní pomoc kvůli sanaci předluženého bankovního sektoru. Od vlád zemí eurozóny a od MMF poté obdržela příslib půjčky ve výši až 100 mld. EUR (podmíněné restrukturalizací bank a plněním reformních kroků). Téměř souběžně žádal o půjčku také Kypr, jehož ekonomika strádala především v návaznosti na nepříznivý vývoj v Řecku.

Mimo rámec eurozóny pak patřila ke krizi výrazně zaskočeným starším unijním zemím Velká Británie. Dopad finanční a následně celkové hospodářské krize se projevil nejen v jednoznačné recesi britské ekonomiky v roce 2009, ale právě také a především ve dvouciferných schodcích veřejných rozpočtů v letech 2009 a 2010 i v rychlém následném růstu nahromaděného veřejného dluhu. Britská vláda proto snižovala nejen výdaje na státní správu, ale také masivně sociální a důchodové výdaje (EC 2011h). Zvýšila také sazby daní, a to jak přímých pro fyzické osoby tak, a to především, nepřímých. Zároveň však snížila sazby daní z výnosů firem. V roce 2011 však britská ekonomika ještě stagnovala a zlepšení nahromaděné i krátkodobé veřejné zadluženosti nebylo výrazné.

Úsporná opatření byla zaváděna v různé míře také v komparativně méně zadlužeností postižených starších členských zemích. Přinejmenším riziková, a to i perspektivně, byla situace ve všech těchto zemích – ať už z hlediska celkové ekonomické kondice jednotlivých zemí či například z hlediska demografického.

Vlády zemí východního rozšíření přikročily k rychlé přípravě a zavádění reformních úsporných opatření pod tlakem recese a souvisejícího závažného prohloubení schodků veřejných rozpočtů v roce 2009. Nahromaděný veřejný

dluh stěžejní stimul k reformám nepředstavoval, protože s výjimkou Maďarska a případně Malty byl komparativně přijatelný. Nicméně samotný vzestup nahromaděného veřejného zadlužení znepokojivý byl. I ve zmíněném regionu tak vlády jednotlivých zemí postupně do roku 2011 zvyšovaly sazby zejména nepřímých daní, modifikovaly systémy přímých daní, snižovaly sociální výdaje a reformovaly zásadně zdravotní a důchodový systém. Specifický imperativ k úsporným opatřením pak od roku 2009 měly Lotyšsko, Maďarsko a Rumunsko, v jejichž případě bylo snižování veřejné zadluženosti podmínkou pro uvolňování splátek půjček, které získaly od MMF a zemí EU. Všechny zmíněné země plnily požadované podmínky v letech 2009 až 2011 jen velmi těsně a přežít, ačkoliv usilovaly dokonce o další navýšení půjček. Přesto lze konstatovat, že relativně přesvědčivé zlepšení aktuální a nahromaděné veřejné zadluženosti i ekonomického výkonu doznalo Lotyšsko. (Přebytek veřejných rozpočtů Maďarska v roce 2011 není komparativně směrodatný; vyplynul z dříve zmíněného znárodnění penzijních fondů.)

Akutní závažnost nahromaděného veřejného zadlužení zemí EU a zhoršující se rating mnohých zemí EU si vyžádaly neodkladné kroky dvojího typu. Především to byly nezpochybnitelné korektury fiskální politiky spočívající ve zmíněných úsporných opatřeních na výdajové straně veřejných rozpočtů a v úpravách příjmových položek. Přitom však byla vnitřní ekonomická rovnováha některých zemí EU natolik podlomena, že nebylo možno čekat na (navíc nejisté) výsledky fiskálních reforem a bylo nutno hledat okamžité řešení prostřednictvím mezinárodních půjček. S žádostmi o tyto půjčky v období 2009–2011 uspěly Irsko, Lotyšsko, Maďarsko, Portugalsko, Rumunsko a Řecko. Poskytování mezinárodních půjček bylo v těchto případech zdůvodňováno mezním problémem jednotlivých zemí, tj. rizikem jejich platební neschopnosti.

Zmíněná skutečnost ovšem nic neměnila na tom, že ze střednědobého až dlouhodobého hlediska šlo o rozporné kroky. Zvýšení zadluženosti (včetně zahraniční) nejenže neřeší samotnou podstatu nedostatečného ekonomického výkonu a neúnosné zadluženosti, ale často tyto nedostatky nadále nově generuje. Přináší splácejícím zemím další ekonomickou zátěž a nejen pro jednotlivé příjemce půjček, ale i pro celou eurozónu či EU pak může představovat stigma nedůvěryhodnosti, snížení stability obchodního i investičního prostředí a měnovou nestabilitu se všemi možnými destruktivními důsledky v rovině makroekonomické.

Poskytování půjček mezi zeměmi EU (a v případě eurozóny zejména) bylo navíc problematické z pohledu primární legislativy. De facto předpokládalo dodatečnou úpravu Lisabonské smlouvy. Pro období let 2010 až 2013 byly přesto kvůli půjčkám nejvíce krizí a zadlužeností postiženým zemím zřízeny tzv. záchranné fondy, respektive Evropský nástroj finanční stability (EFSF) pro země eurozóny a Evropský finanční stabilizační mechanismus (EFSM) pro všechny země EU. Jednalo se o přechodné instrumenty, které byly vytvořeny s cílem zavést trvalý záchranný fond (Rada EU 2010). Ten byl brzy poté po dramatických jednáních

vlád zemí eurozóny i celé EU (a projednávání u německého ústavního soudu) ustaven; v říjnu 2012 začal být financován stálý fond, tj. Evropský stabilizační mechanismus (ESM) (viz Evropská komise 2011 a Evropská rada 2013). Jeho cíl byl vymezen jakožto poskytování půjček zemím, případně bankám v eurozóně v závažných ekonomických potížích, kterými ohrožují stabilitu eurozóny. Úvahy o naplňování Evropského stabilizačního mechanismu finančními prostředky měly původně několik možných scénářů. Posléze byla dohodnuta varianta, podle které budou v Evropském stabilizačním mechanismu k dispozici prostředky ve výši 500 mld. EUR (z toho 80 mld. EUR formou přímých vkladů od zemí eurozóny a zbytek formou záruk od těchto zemí). Celkový kapitál fondu by měl vzhledem k jeho předpokládaným aktivitám na finančních trzích dosahovat až 2 bil. EUR. Kromě toho se má za to, že unijní země vně eurozóny poskytnou MMF půjčku k obdobným účelům ve výši 200 mld. EUR.

Vlády většiny zemí EU totiž navíc prosazovaly koncept, který by umožňoval, aby půjčky veřejně zadluženým zemím eurozóny poskytovaly prostřednictvím MMF jednotlivé neunijní, respektive i neevropské země. Opíraly se o věřitelskou ochotu Brazílie, Číny, Indie, Japonska, Jižní Koreje, Ruska a Saudské Arábie. V dubnu 2012 se pak kromě mnoha evropských zemí skutečně připojila řada neevropských zemí k příslibům půjček MMF s cílem pomoci eurozóně (celková suma příslibu dosáhla 430 mld. USD). Jde ovšem o přísliby; plná realizace tohoto záměru se zdá v širším rozsahu dlouhodobě dost nepravděpodobná, takže vlády zemí eurozóny zvažují mimo jiné uzavření dohody o umoření dluhů. Do podle takové dohody (nazývané European Redemption Pact) zřízeného fondu by členské státy eurozóny převáděly své nahromaděné dluhy převyšující 60 % HDP a získaly by možnost splácet je až 25 let (viz German Council on Economic Experts 2012). Návrhy tohoto typu provokuje veřejná zadluženost velkých zemí, především Itálie a Španělska, protože poskytování půjček těmto zemím je náročné.

Zároveň se vlády zemí EU již v roce 2011 perspektivně dohodly (opět především s ohledem na konkrétní vývoj ekonomik Itálie a Španělska) na možnosti prodloužení splatnosti půjček zadluženým zemím na 15 let a snížení úroků u dluhopisů na maximálně 3,5 %. Rámcově se také dohodly na přijatelnosti půjček pro země s nikoliv tak dramatickými potížemi, jakými strádaly Irsko, Portugalsko a Řecko. Vlády jihoevropských silně veřejně zadlužených zemí navíc požadovaly zavedení evropských dluhopisů, za něž by ručily všechny země eurozóny. Pro ekonomicky stabilnější členy eurozóny, zejména pro Německo, to však bylo nepřijatelné – stejně jako požadované obchodování s dluhopisy úročenými stejně pro všechny země eurozóny. Za této situace byla ochotna nakupovat italské, portugalské, španělské a řecké dluhopisy převážně jen ECB. Ta již v prosinci 2011 a v únoru 2012 realizovala program výhodných 3letých půjček pro obchodní banky s tím, že jako zástavu akceptovala vládní dluhopisy zemí eurozóny.

Další regulační a stabilizační opatření byla přijímána především na základě zkušeností s příčinami obou posledních hospodářských krizí, tedy s ohledem na spojitost krizí s kolapsy finančních trhů a části bankovního sektoru. V roce 2011 byl předložen rozporuplný návrh na zavedení daně pro země eurozóny, respektive případně celé EU, která má být odváděna z finančních transakcí. V průběhu roku 2012 se s tímto návrhem více méně ztotožnily vlády všech členských zemí EU. Nejzávažnějším ekonomickým problémem však je v této souvislosti skutečnost, že institut zmíněných daní neexistuje v mimoevropských světových ekonomických centrech, takže jeho uplatnění může znamenat určitou degradaci a ztrátu konkurenceschopnosti těch finančních trhů, respektive na nich působících subjektů z evropského regionu, na které by se vztahoval.

Pokud jde o další nástroje, byly v daném kontextu ustaveny i nové orgány supervize. Koncem roku 2010 byl ustaven makroobezřetnostní dohled nad finančním systémem na úrovni EU a současně byla zřízena Evropská rada pro systémová rizika (EP 2010a). V návaznosti na tyto kroky začaly od roku 2011 fungovat nadnárodní instituce evropského dohledu nad sektorem bank, pojišťoven a finančních trhů (EP 2010b) se sídlem v Londýně a s dalšími pobočkami v zemích EU. Jedná se o Evropský orgán pro bankovníctví, o Evropský orgán pro pojišťovnictví a o Evropský orgán pro cenné papíry a trhy. Od roku 2012 má být také nekompromisně vyžadována nejméně 9% kapitálová přiměřenost obchodních bank. (Situaci týkající se kapitálové přiměřenosti zdramatizovala zejména kritická situace bank, které držely velké objemy řeckých dluhopisů, například z tohoto důvodu krachující francouzsko belgická banka Dexia či americká makléřská společnost MF Global.) V tomto kontextu se vlády zemí EU také dohodly zabezpečit zřízení evropské ratingové agentury.

V r. 2012 začala diskuse o projektu tzv. bankovní unie, která by znamenala zcela sjednocenou supervizi nad bankovním sektorem a případně i sdílené pojištění vkladů minimálně v eurozóně. Červnový summit přinesl (byť pouze rámcovou) dohodu o přípravě komplexního mechanismu jednotného dohledu nad bankovním sektorem v eurozóně zajišťovaného ECB. Ta by zároveň v novém systému definovala limity úroků státních dluhopisů jednotlivých zemí eurozóny. Tento mechanismus by měl být provázán jak s možností nákupu státních dluhopisů ECB na sekundárních trzích tak s možností centrálních i obchodních bank čerpat finanční prostředky přímo z Evropského stabilizačního mechanismu. Navíc by měl umožňovat přímé financování dluhopisů – tedy de facto bez souhlasu MMF. Uvedené záměry potvrdila ECB v září 2012 (EU 2013 a ČNB 2013).

Zcela kardinálním problémem se v těchto souvislostech a navíc při trvajících potížích s veřejnou zadlužeností stalo nalezení konsensu vlád členských zemí EU pokud jde o dlouhodobou spolupráci ve fiskální politice. Dosavadní aplikace a úpravy Paktu stability a růstu nebyly efektivní a navíc tento Pakt nebyl synonymem skutečné kooperace ve fiskální oblasti. Pakt stability a růstu po své úpravě

z r. 2005 kromě toho de facto zmírnil definici fiskální disciplíny. Byl poté v říjnu 2010 Evropskou radou znovu upraven – tak, aby jeho uplatnění přece jen plnilo preventivní a ochrannou funkci před závažnou zadlužeností zemí eurozóny (Evropská komise 2011), příp. celé EU. V prosinci 2011 byl Pakt stability a růstu inovován prostřednictvím pěti nařízení a jedné směrnice do podoby známé pod označením „Six-Pack“ (EU 2013b). Zmíněná legislativa zjednodušovala proceduru vyžadování nápravy, resp. uvalování sankcí v případech nadměrného schodku veřejných financí (dle nominálních konvergenčních kritérií) a vztahovala se nejen k rozpočtové rovnováze, ale rovněž k nahromaděnému veřejnému dluhu.

V prvním čtvrtletí 2012 proběhly finální úpravy smlouvy, která navazovala na dosavadní principy Paktu stability a růstu a na opatření uplatňovaná v rámci „Six-Pack“. V březnu 2012 podepsaly vlády všech zemí EU s výjimkou Velké Británie a ČR tzv. Dohodu o rozpočtové kázní, respektive Smlouvu o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii (TSCG) (EU 2013). Tato dohoda zavazuje signatáře k zakotvení dluhové brzdy, tedy více méně k dodržování vyrovnaných rozpočtů (European Council 2013b) do ústavy. Schodek veřejných rozpočtů očištěný od cyklických vlivů nemá přesáhnout 0,5 % HDP pod hrozbou sankce (pro země eurozóny) ve výši 0,1 % HDP. Nápravné kroky a sankce za nadměrný schodek veřejných rozpočtů a nahromaděný veřejný dluh jsou vymezeny jako automatické. V souvislosti s uvedenými změnami publikuje Komise od února 2012 Zprávy o varovném mechanismu (Alert Mechanism Reports). Na základě kontinuálních analýz prostřednictvím těchto Zpráv Komise ve spolupráci s Evropským parlamentem, Radou a Evropskou radou pro systémová rizika identifikuje rizikové země z hlediska jejich veřejné zadluženosti, dává jim doporučení, případně má možnost uvalovat sankce.

Dohodu o rozpočtové kázní lze vnímat jako přelom v ochetě vlád většiny zemí EU založit de facto fiskální unii<sup>3</sup>. Jde totiž zároveň o projekt takové spolupráce, v jejímž rámci by národní rozpočty podléhaly schvalování unijních institucí a navíc by byla sjednocena daňová politika. Signatářské země se zavazují poskytovat návrhy svých veřejných rozpočtů ke kontrole Komisi. Vymáhání příp. sankčních poplatků za rozpočtovou nekázeň Dohoda svěčuje Soudnímu dvoru, jakkoli kontrolní funkce má sdílet Komise a vlády signatářských zemí. Smlouva byla podepsána v březnu 2012, její ratifikace byla podmíněna souhlasem alespoň dvou třetin, resp. 12 zemí eurozóny. Možnost přistoupení ke smlouvě byla nabídnuta všem zemím EU. S připojením k dohodě za specifikovaných podmínek souhlasily zprvu s výjimkou ČR a Velké Británie vlády všech zemí EU (EU 2013).

<sup>3</sup> Již na březnovém summitu Evropské rady v r. 2011 byl 23 zeměmi EU uzavřen tzv. Pakt pro euro plus. Vlády těchto zemí (tedy zemí EU s výjimkou ČR, Maďarska, Švédska a Velké Británie) potvrdily závazek sladovat svoji hospodářskou politiku, a to právě především pokud jde o snižování zadluženosti, kontrolu mzdového růstu a reformy penzijního systému. Pakt měl přispět i v očekávané konjunkturní fázi cyklu ke zvýšení konkurenceschopnosti EU ve světové ekonomice.

V průběhu roku 2012 zároveň sílily snahy prosazovat kromě úsporných kroků i opatření pro růst a zvýšení konkurenceschopnosti. V červnu 2012 proto vlády zemí EU souhlasily s navýšením kapitálu EIB o 10 mld. EUR a s uvolněním investic v objemu 120 mld. EUR z evropských fondů na přeshraniční projekty.

Navrhovaná míra další ekonomické, a to již fiskální integrace však vyžaduje revizi Lisabonské smlouvy. Ve hře je navíc oblast, která byla vždy vnímána jako výsostně autonomní v národním rámci, přičemž tomu tak oproti někdejšími předpokladům zůstalo i v praxi fungování dosavadní hospodářské a měnové unie (i samotné eurozóny). Zkušenosti ovšem potvrdily, že vnitřní rozpornost souběžně fungující jednotné měnové a nikoliv jednotné fiskální politiky je z ekonomického hlediska velkou komplikací a zdrojem ekonomických ztrát.

## Závěr

Snížování nahromaděné veřejné zadluženosti je prioritně podmíněno dlouhodobě uspokojivými, vyrovnanými či v ideálním případě dokonce přebytkovými bilancemi veřejných rozpočtů jednotlivých zemí. V tomto smyslu jsou podmínky pro brzké snížení nahromaděných dluhů většiny zemí EU velmi nepříznivé. Strmý růst nahromaděných veřejných dluhů od roku 2008 korespondoval s dramatickým zhoršením bilancí veřejných rozpočtů a samotný ekonomický výkon byl i po odeznění všeobecné recese z roku 2009 do roku 2011 jen mdlý. Nedával tedy šanci na posílení příjmových toků do veřejných rozpočtů a vytvářel tlaky na větší výdaje. V případě řady zemí nucených přijmout mezinárodní půjčky se zvyšovala nahromaděná zadluženost samotného veřejného sektoru. Realisticky lze za dané situace očekávat pouze určité zbrzdění růstu či stagnaci nahromaděného veřejného zadlužení, a to s odkazem na historicky skutečně nebývalé snahy současných vlád zemí EU o ozdravení veřejných financí. Ze zmíněných dosavadních kroků Evropské rady, ECB a dalších institucí EU je zřejmá:

- ♦ vážná obava z toho, že neúnosná veřejná zadluženost prakticky likviduje funkčnost eurozóny a nese riziko širšího makroekonomického kolapsu v rámci Evropské unie;
- ♦ snaha ozdravit veřejné finance a potažmo zvýšit ekonomickou důvěryhodnost zemí EU (i bez ohledu na krizovou či konjunkturální fázi cyklu), a to kvůli udržení a zvýšení konkurenceschopnosti;
- ♦ orientace na dlouhodobou typovou změnu fiskální politiky kvůli demografickému vývoji a naplňování konceptu udržitelného rozvoje.

Ochota vlád zemí EU rychle a energicky konat ve prospěch snížování veřejné zadluženosti je od roku 2009 skutečně historicky nebývalá. Evidentně tomu tak je pod tlakem mimořádně nepříznivé situace, což ovšem na druhé straně snižuje šance na koncepčnost, systémovost a sociálně ekonomickou přijatelnost



reformních kroků, tedy i na sociální a politický konsensus při přijímání fiskálních ozdravných kroků. Je paradoxní, že dříve, v době budování a rozvíjení hospodářské a měnové unie, a to i za daleko příznivějších konjunkturálních podmínek, ochota k systémově zodpovědnější fiskální politice v mnoha členských zemích EU, respektive eurozóny, nefungovala. A to přesto, že formálně byla fiskální disciplína vyžadována, a především měla hlubokou logiku a opodstatněnost. Zatímco v době krize nutně značně brzdí možné oživení ekonomiky.

Zdá se také, že si vlády mnohých členských zemí EU a především samotné eurozóny v minulosti neuvědomovaly dostatečně svou odpovědnost za stav veřejných financí. Navíc v tomto směru poněkud přecenily možnosti ECB. Neboť ECB může do oblasti veřejné zadluženosti zasahovat jen velmi zprostředkovaně. A především: samotnými měnovými nástroji může ECB ekonomiky jednotlivých zemí fakticky ovlivňovat, avšak vždy jde aplikaci jednoho cíle či nástroje (limitu indexu spotřebitelských cen, klíčové úrokové sazby, nastavení měnového agregátu, vymezení rozsahu rezerv atd.) na diferencované objekty, respektive na kvalitativně odlišné ekonomiky jednotlivých členských zemí eurozóny. Účinnost takových aplikací musí být ze své podstaty nejistá, protože nemůže působit se stejnou intenzitou, nekonfliktně a se stejnými efekty na všechny objekty.

Určitý realistický optimismus a poučení lze čerpat z příkladů těch zemí EU, které mají nadále, i při odeznívání dopadů hospodářské krize, komparativně nízký nahromaděný veřejný dluh. Jde jednak o některé starší členské země, které se vyznačují vysokou konkurenceschopností, převážně stabilní ekonomickou výkonností a současně tradičně zodpovědnou i koncepční fiskální politikou (Dánsko, Finsko, Lucembursko, Švédsko). Dále pak jde o většinu zemí východního rozšíření, které vzdor rostoucím nahromaděným veřejným dluhům jsou po této stránce doposud v komparativně přijatelné situaci, a mají tedy šanci při změně fiskální politiky a nastartování ekonomického výkonu únosný standard nahromaděné veřejné zadluženosti udržet. Od roku 2012, zejména po květnovém summitu Evropské rady, lze ostatně zároveň vnímat zásadní obrat v konceptu žádoucí hospodářské politiky vlád zemí EU, tj. snahu nesoustředit se jen na úsporná opatření, ale též na podporu hospodářského růstu. Konec konců tento trend je příznačný i pro nejvýznamnější mimoevropské vyspělé tržní a zároveň extrémně veřejně zadlužené země, tedy pro USA a zejména pro Japonsko (podrobněji viz např. Stuchlíková 2013a nebo 2013b).

## Literatura:

- 1) BAILEY, S. J. (2004). Veřejný sektor. Teorie, politika, praxe. Praha: Eurolex Bohemia. ISBN 80-86432-61-0.
- 2) ČNB (2013). Pakt stability a růstu. ČNB [on line]. 2003-2012 [cit 2012-03-15] Dostupné z [www.cnb.cz/cz/cs/o\\_cnb/mezinarodni\\_vztahy/cr\\_eu\\_integrace/eu\\_integrace\\_07.html](http://www.cnb.cz/cz/cs/o_cnb/mezinarodni_vztahy/cr_eu_integrace/eu_integrace_07.html).
- 3) EC (2011a) Stability Convergence Programmes. European Commission, 2011/2012. Dostupné z [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/convergence/programmes/2011\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/convergence/programmes/2011_en.htm).
- 4) EC (2011b). National Reform Programmes. European Commission, 2011/2012. Dostupné z [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/convergence/programmes/2011\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/convergence/programmes/2011_en.htm).
- 5) EC (2011c). Hellenic National Reform Programme. European Commission. Dostupné z [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/pdf/20\\_scps/2011/01\\_programme/el\\_2011-04-29\\_nrp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/20_scps/2011/01_programme/el_2011-04-29_nrp_en.pdf).
- 6) EC (2011d). Programme for Ireland. European Commission. Dostupné z [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/eu/countries/ireland\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/countries/ireland_en.htm).
- 7) EC (2011e). National Reform Programme, dostupné z: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/pdf/20\\_scps/2011/01\\_programme/it\\_2011-04-13\\_nrp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/20_scps/2011/01_programme/it_2011-04-13_nrp_en.pdf) 23).
- 8) EC (2011f). National Reform Programme for Italy. European Commission. Dostupné z [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/pdf/20\\_scps/2012/01\\_programme/it\\_2012-04-30\\_nrp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/20_scps/2012/01_programme/it_2012-04-30_nrp_en.pdf).
- 9) EC (2011g). National Reform Programme for Spain. European Commission. Dostupné z [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/pdf/20\\_scps/2011/01\\_programme/es\\_2011-04-29\\_nrp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/20_scps/2011/01_programme/es_2011-04-29_nrp_en.pdf).
- 10) EC (2011h). National Reform Programme for United Kingdom. European Commission. Dostupné z [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/pdf/20\\_scps/2011/01\\_programme/uk\\_2011-04-28\\_nrp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/20_scps/2011/01_programme/uk_2011-04-28_nrp_en.pdf).
- 11) EC (2012). Programme for Portugal. European Commission. Dostupné z [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/eu/countries/portugal\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/countries/portugal_en.htm).
- 12) ECB. Statistics. Frankfurt a/M: ECB, 2010, 2011, 2012. ISSN 1725-552X. Dostupné z [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu).
- 13) EP (2010a). Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1092/2010 ze dne 24. 11. 2010 o makrobezpečnostním dohledu nad finančním systémem na úrovni EU a o zřízení Evropské rady pro systémová rizika.
- 14) EP (2010b). Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 1093/2010 ze dne 24. 11. 2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu.

- 15) EU (2013). Dokumenty a aktuální informace dostupné z [http://europa.eu/documentation/index\\_cs.htm](http://europa.eu/documentation/index_cs.htm).
- 16) EU (2013b). EU Economic governance enters into force „Six-Pack“. Dostupné z [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-11-898\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-898_en.htm).
- 17) EUROPEAN COUNCIL (2013). Treaty Establishing the European Stability Mechanism. Dostupné z [www.european-council.europa.eu/media/582311/05-tesm2.en12.pdf](http://www.european-council.europa.eu/media/582311/05-tesm2.en12.pdf).
- 18) EUROPEAN COUNCIL (2013b). Treaty on Stability, Coordination and Governance in the EMU, European Council. Dostupné z: [eu/eurozone-governance/traty-on-stability?lang=cs](http://eu/eurozone-governance/traty-on-stability?lang=cs).
- 19) EUROSTAT: Comext Database. Brussels, 2008, 2009, 2010, 2011.
- 20) EVROPSKÁ KOMISE (2011). Souhrnná zpráva o činnosti Evropské unie. Brusel: Evropská komise, 2011, kapitola 1.
- 21) German Council of Economic Experts (2012). The European Redemption Pact. Dostupné z [www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de](http://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de) ze dne 31. 10. 2012.
- 22) KARPOVÁ, E. (2012). Veřejné rozpočty zemí Evropské unie – vývoj a problémy v krizovém období let 2007 až 2010. In: *Současná Evropa 1/2012*.
- 23) Nařízení Rady č. 1467/97 ze dne 7. 7. 1997, Nařízení Rady č. 1056/25 ze dne 27. 6. 2005.
- 24) RADA EU (2010). Nařízení Rady EU o zavedení evropského mechanismu finanční stabilizace. Brusel: Rada EU, 10. 5. 2010.
- 25) STUHLÍKOVÁ, Z. (2013a): Dopady zemětřesení v roce 2011 na japonskou ekonomiku. In *Acta Oeconomica Pragensia*, 2013, roč. 21, č. 3, s. 51–67. ISSN 0572-3043.
- 26) STUHLÍKOVÁ, Z. (2013b): Japonská ekonomika v letech 2007-2010. In: *Acta Oeconomica Pragensia*, 2013, roč. 21, č. 2, s. 55–68. ISSN 0572-3043.
- 27) UNCTAD. Handbook of Statistics . New York: UNCTAD, 2009, 2010, 2011.
- 28) Výroční zprávy centrálních bank jednotlivých zemí a internetové stránky těchto bank.

**Summary:**

**The General Government Debts of EU Countries – Development and Problems from 2007 to 2011**

Deep general government debts have become a long term problem of many EU countries. Up to now some improvements have been shown during boom cycles or in consequence of extra ordinary circumstances and claims – for example during the euro area accession process. However some really conceptual and systematic changes in fiscal policy of the most deep indebted EU countries have been missing. The balances of general government budgets and that is why general government debts have been reflecting this fact. During the crisis (from 2008 to 2011) the extreme deteriorating situation became so much warning that the attitudes to solving the mentioned problems have changed essentially. The article describes general government debts of EU countries and brings comments to this serious problem as well to its macroeconomic context up to 2011.

**Keywords:**

European Union, Economic Crisis, General Government Debt, General Government Deficit/Surplus, Growth of Gross Domestic Product, Index of Consumer Prices, Unemployment