

Dočkáme sa Spojených štátov európskych?

Autor: Peter Valent

Bratislava, 20.8.2020

Dohodou o Fonde obnovy a spôsobe jeho financovania pripomínajú kroky Európskej únie udalosti, ktoré pred 230 rokmi viedli k tesnejšej integrácii štátov USA. Spoločné požičiavanie si peňazí na vytvorenie Fondu obnovy EÚ, zdieľané ručenie členskými štátmi EÚ za túto pôžičku, ako aj jej splácanie i z nových centrálne vyberaných „digitálnych daní“ majú svoju analógiu v roku 1790. V prípade EÚ sa zatiaľ jedná o kroky jednorazové, teda nesystémové. Nie je však vylúčené, že potenciálna neschopnosť niektorých členských štátov splatiť peniaze na Fond obnovy by mohla v budúcnosti viesť k federalizácii EÚ. Okrem správneho výberu projektov, ktoré posunú ich ekonomiky vpred, tak majú EÚ a jej členské štáty ešte aj ďalšiu úlohu: dôkladne a transparentne celý proces tvorby, použitia, ručenia a splácania Fondu obnovy popísať a nastaviť nielen z pohľadu finančného a fiškálneho, ale aj z pohľadu právneho a legislatívneho. Zakladajúce štáty USA pred 230 rokmi vedeli, čo a prečo robia. Krajiny EÚ by mali mať rovnako zodpovedný prístup.

Dôležitý letný summit EÚ sa skončil historickou dohodou o zriadení Fondu obnovy v hodnote 750 mld. EUR, ktorý by mal formou grantov a lacných pôžičiek pomôcť s obnovou európskych ekonomík ťažko zasiahnutých koronakrízou. Takmer vzápätí sa však vynorila otázka, či práve spoločné zadĺženie (lebo v tomto prípade ide práve o to) nie je tým zlomovým okamihom, ktorý navždy zmení Európsku úniu a posunie ju smerom k federácii. K jej zodpovedaniu nám môžu pomôcť príklady z histórie, konkrétne zrod „federálnych“ Spojených štátov amerických a ich prechod od konfederácie k únii.

Spoločne sa zadlžiť – a čo ďalej?

„Dlh Spojených štátov [rozumej „federálny“], zahraničný ako aj domáci, bol cenou za slobodu“. Týmito slovami začal Alexander Hamilton, minister financií v rokoch 1789 – 1795, prvý zo svojich štyroch známych prejavov pred americkým Kongresom. V ňom vyzval na vytvorenie federálneho dlhu a navrhol novovzniknutej federálnej vláde, aby jeho prostredníctvom splatila historické dlhy jednotlivých štátov z čias revolúcie, a to až do výšky 21 miliónov dolárov (v roku 2012 ekvivalent 700 miliónov dolárov). Táto myšlienka sa však objavila na americkej scéne už

omnoho skôr: Hamiltonov predchodca v Kontinentálnom kongrese Robert Morris v nej videl prostriedok k centralizácii fiškálnej politiky prostredníctvom zavedenia spoločných ciel a daní. Spolu s praktickými účinkami predpokladali federalisti aj žiadaný psychologický efekt – posilnenie rešpektu občanov únie voči centrálnej vláde.

Výsledkom týchto snáh bolo napokon prijatie zákonov k Hamiltonovmu plánu v auguste 1790. Okrem vojnových dlhov predchádzajúcej konfедераčnej vlády prevzala centrálna vláda historické dlhy jednotlivých štátov konfederácie, pričom menej zadlženým štátom boli vyplatené jednorazové kompenzácie výmenou za súhlas s vytvorením federálneho dlhu. Za účelom jeho obsluhy sa zaviedlo vydávanie nových federálnych dlhopisov.

S cieľom konsolidovať federálnu fiškálnu politiku bola následne predstavená sústava centrálnych ciel a daní a vznikla prvá centrálna banka Spojených štátov (the First Bank of the United States, 1791). Môžeme teda v skratke povedať, že týmto bol zavŕšený proces centralizácie fiškálnej politiky, na začiatku ktorého stálo vytvorenie spoločného (federálneho) dlhu.

Čakanie na európskeho Hamiltona

V tejto súvislosti sa automaticky ponúka otázka: nachádzajú sa dnes členské krajiny EÚ v podobnej situácii ako americké štáty v roku 1790? Dá sa zjednodušene povedať, že sa dnes história opakuje? Vytvorenie spoločného únijného dlhu, nasledované diskusiami o zavedení únijných daní by túto hypotézu potvrdzovalo. Odpoveď je však zložitejšia a pri jej hľadaní je potrebné sa bližšie pozrieť na príčiny, motívy a charakteristiky procesu tvorby spoločného dlhu v oboch prípadoch.

Podobnosť je možné hľadať najmä v príčinách, resp. motívoch, ktoré viedli k centralizácii dlhov. Rovnako ako v prípade USA, tak aj v podmienkach dnešnej EÚ bola katalyzátorom procesu hlboká hospodárska kríza vyvolaná externými faktormi, a to vojnou, resp. pandémiou. V oboch prípadoch sa tiež jednalo o otázku prežitia: či už v podobe udržania vydožitej slobody alebo zachovania systému fungovania Únie. A po tretie, v oboch prípadoch bolo vytvorenie únijného dlhu výrazne jednoduchšou a lacnejšou, ak nie vôbec jedinou cestou k financovaniu masívnej obnovy zdevastovaných ekonomík. Tu sa však podobnosť končí.

Zatiaľ čo v USA bolo prevzatie historických dlhov členov únie a vytvorenie spoločného úijného dlhu (pripomeňme, že hodnota dlhu nebola ničím limitovaná, o čom svedčí aj jeho prudký nárast v nasledujúcich rokoch) súčasťou širšieho federalizačného procesu podporeného novou ústavou, Fond obnovy predstavuje len jednorazový finančný záväzok EÚ, s jasne definovanou maximálnou hodnotou, pravidlami čerpania a účelom použitia. V žiadnom prípade sa tiež nejedná o prevzatie historických dlhov jednotlivých členských krajín, ako tomu bolo v americkom prípade.

Napriek prevládajúcim rozdielom sa však nedá vylúčiť, že v budúcnosti môže spoločný úijný dlh naštartovať proces čiastočnej federalizácie prostredníctvom nutnosti zavádzania niektorých nástrojov spoločnej fiškálnej politiky, napríklad spoločných úijných daní. Rovnako sa môže stať, že v konečnom dôsledku budú prostriedky z Fondu obnovy čiastočne použité aj na riešenie dlhodobých ekonomických problémov (ako aj na splácanie historických dlhov), s ktorými niektoré európske krajiny (Taliansko, Španielsko, Grécko...) zápasili už dávno pred príchodom koronakrízy.

Možno už blízka budúcnosť ukáže, či rozhodnutie zriadiť Fond obnovy bolo správnym krokom, alebo ním EÚ skôr zasiala zárodok budúcich sporov medzi členskými krajinami.