

Federalny Trybunał Konstytucyjny storpeduje pomoc dla strefy euro?

Konrad Popławski

7 lutego Federalny Trybunał Konstytucyjny w Karlsruhe (FTK) ogłosił decyzję w sprawie programu Europejskiego Banku Centralnego (EBC). Program ten dotyczył nieograniczonego skupu obligacji państw strefy euro pogrążonych w kryzysie w celu ograniczenia ich kosztów zadłużania się (program Outright Monetary Transactions). FTK wstępnie wydał opinię, w której uznał działania EBC za możliwe przekroczenie mandatu tej instytucji, ale zaznaczył, iż przed wydaniem ostatecznego wyroku w tej sprawie, przekaże ją do oceny Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu (TSUE).

W decyzji niemieckich sędziów największe kontrowersje budzi fakt niejednoznaczności ich postanowienia. Zamierzeniem FTK było zapewne pokazanie argumentów na rzecz nielegalności działań EBC, którego zadaniem powinien być nadzór nad polityką monetarną, a nie angażowanie się w pomoc gospodarczą dla krajów strefy euro pogrążonych w kryzysie. Sędziowie niemieckiego trybunału obawiali się jednak podjęcia ostatecznej decyzji w tej sprawie i przerzucili odpowiedzialność za ocenę legalności jednego z najważniejszych programów ratowania strefy euro na Trybunał Sprawiedliwości UE. Jednocześnie, wyrażając swoją wstępną ocenę programu EBC, wywarli na europejskich sędziów presję uwzględnienia punktu widzenia FTK.

Decyzja Federalnego Trybunału Konstytucyjnego może podważyć zaufanie inwestorów do wiarygodności Europejskiego Banku Centralnego i całej strefy euro. Jednocześnie może ona skutkować powstaniem trudnego do rozwiązania konfliktu kompetencyjnego pomiędzy FTK i TSUE o ostateczną interpretację europejskiego prawa.

Program EBC ratowania strefy euro

W sierpniu 2012 roku, w obliczu ciągłego wzrostu kosztów zadłużania się krajów południa, rosnących niepokojów na rynkach finansowych, a także spekulacji o rozpadzie strefy euro, przedstawiciele rynków finansowych (m.in. agencje ratingowe czy też szefowie ważnych funduszy inwestycyjnych) domagali się od państw strefy euro przeznaczenia kwoty rzędu 1 biliona euro jako gwarancji, że w razie groźby niewypłacalności któregoś z dużych krajów, znajdą się środki na jego wsparcie. Kraje północy z Niemcami na czele sprzeciwiały się takiemu rozwiązaniu i w tę patową sytuację postanowił wkroczyć EBC. Nowy prezes EBC, pochodzący z Włoch, Mario Draghi, ogłosił wówczas, że kierowana przez niego instytucja „zrobi wszystko, co możliwe, aby uratować wspólną walutę”. Bank opracował, inspirowany działaniami amerykańskiej Rezerwy Federalnej (program Quantitative Easing nabywania

przez bank centralny znacznej liczby obligacji amerykańskich), program skupu obligacji krajów, których koszty zadłużenia wzrosły najbardziej. EBC, aby obejść zapisany w traktatach unijnych zakaz zakupu obligacji bezpośrednio od państw, zamierzał skupować jedynie papiery wartościowe już znajdujące się w obrocie na rynku. Środki na to *de facto* miały pochodzić z dodruku wirtualnego pieniądza (nieznającego pokrycia w dochodach państw), gdyż długi miały być zapisywane w bilansie EBC. Oznaczało to jednak, że w przypadku strat finansowych na obligacjach, koszty tego będą ponosić wszystkie kraje strefy euro, proporcjonalnie do wkładów kapitałowych w EBC. Instytucja ta uznała, że dostatecznym umotywowaniem całego programu są zakłócenia w mechanizmie transmisyjnym, czyli problemy z oddziaływaniem tradycyjnych instrumentów polityki monetarnej na sytuację gospodarczą w krajach strefy euro pogrążonych w kryzysie. Należało więc stworzyć nowe narzędzie wpływania na zrównanie kosztów zadłużenia w strefie euro poprzez skup obligacji państw zagrożonych bankructwem i obniżenie w ten sposób kosztów finansowania ich długu.

Państwo zainteresowane korzystaniem z tego instrumentu musiało zgodzić się na opracowanie reform strukturalnych przez przedstawicieli Europejskiego Banku Centralnego, Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Komisji Europejskiej. Do tej pory żaden kraj nie skorzystał z tego programu, gdyż sama obietnica skupu nieograniczonej liczby obligacji przez EBC została uznana przez rynki finansowe za wiarygodne zabezpieczenie obligacji najsłabszych krajów. Jednocześnie od czasu powstania tego instrumentu koszty finansowania najsłabszych finansowo krajów zostały obniżone.

Federalny Trybunał Konstytucyjny kwestionuje legalność działań EBC

Już we wrześniu 2012 roku do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w Karlsruhe trafiła skarga posła CSU Petera Gauweilera, który uznał działania EBC za nielegalne. Trybunał analizował, czy realizacja programu EBC mogącego skutkować przejściem przez bank centralny ryzykownych obligacji i w efekcie uwspólnotowaniem długów, nie przekracza uprawnień tej instytucji, a także nie łamie ustawy zasadniczej RFN. Po niemal dwuletnim rozpatrywaniu sprawy 7 lutego 2014 roku sędziowie Trybunału większością 6 z 8 członków podjęli decyzję, że przed ogłoszeniem wyroku skierują tę sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w celu uzyskania oceny legalności tych działań w świetle traktatów europejskich. W tym samym postępowaniu niemiecki Trybunał analizował także legalność utworzenia Europejskiego Mechanizmu Stabilności (funduszu ratowania strefy euro) oraz paktu fiskalnego (nowego zaostrzonego kryterium ograniczającego deficyt strukturalny krajów strefy euro do 0,5% PKB), jednak kwestia ta została wydzielona z procesu i wyrok zostanie ogłoszony 18 marca br.

Jednocześnie w uzasadnieniu decyzji o skierowaniu sprawy do TSUE Federalny Trybunał Konstytucyjny zawarł wiele mocnych argumentów przeciw obecnemu kształtowi programu EBC. Trybunał przyznał, że istnieją istotne przesłanki do uznania działań EBC za przekraczające mandat tej instytucji. Po pierwsze, zadaniem banku centralnego jest nadzór nad prowadzeniem polityki monetarnej, a nie podejmowanie działań z zakresu polityki gospodarczej. Nieskuteczność instrumentów EBC w polityce monetarnej nie uprawnia, zdaniem sędziów z Karlsruhe, do tworzenia nowych instrumentów z obszaru polityki gospodarczej, które mogą wspierać także politykę monetarną. Po drugie, EBC powinien

przestrzegać zakazu finansowania długów państw i nie może podejmować prób obchodzenia tego zakazu poprzez pośredni zakup obligacji państw na rynku wtórnym. Po trzecie, brak jakichkolwiek limitów zakupu obligacji w programie może wywoływać konsekwencje polityczne w postaci uwspólnotowienia długów państw (obarczenia podatnika niemieckiego długami np. Grecji), a także naruszać w ten sposób prawo instytucji niemieckich do sprawowania kontroli nad budżetem Niemiec. FTK podkreślił, że część obiekcji mogłaby być zniesiona dopiero po przekazaniu części praw budżetowych organom unijnym, co wymagałoby nie tylko przeprowadzenia skomplikowanych procedur zmiany ustawy zasadniczej Niemiec, ale wymagałoby też zmiany traktatów UE.

Kierując sprawę do Trybunału Sprawiedliwości UE, Federalny Trybunał Konstytucyjny przedstawił katalog swoich oczekiwań odnośnie do opinii TSUE. FTK uważa, że program EBC musi być obłożony obostrzeniami, tak aby wyeliminować ryzyko utworzenia z niego kolejnego funduszu ratunkowego strefy euro i powinien pełnić funkcję jedynie uzupełniającą o ściśle ograniczonym zakresie. Ponadto, program nie może dopuszczać do redukcji zadłużenia krajów w nim uczestniczących, gdyż oznaczałoby to bezpośrednią stratę dla niemieckich podatników. Oprócz tego, instrument ten powinien w jak najmniejszym stopniu naruszać równowagę rynkową poprzez wpływanie na ceny obligacji, ponieważ szansa obniżenia kosztów zaciągania długów ma motywować państwa do podejmowania reform gospodarczych.

Konsekwencje decyzji FTK

Decyzja FTK jest różnie interpretowana przez ekspertów i polityków. Do tej pory instytucja ta nakładała obostrzenia na nowo tworzone programy, domagając się większych praw dla instytucji niemieckich i motywując to względami konstytucyjnymi. Z jednej strony decyzję tę można interpretować jako kontynuację tej linii, z drugiej, jako zerwanie z nią. Część komentatorów postrzega ją jako zgodę niemieckiego Trybunału na przyjęcie zapewne korzystnej dla EBC interpretacji programu ratowania strefy euro przez TSUE, co w efekcie doprowadzi do jeszcze większej skłonności banku centralnego do angażowania się w ryzykowne działania, mogące skutkować stratami kapitału. Inni uważają, że decyzja wymusza na TSUE nałożenie obostrzeń na programy EBC i w ten sposób wiąże ręce prezesowi banku.

Decyzja FTK niesie także istotne konsekwencje dla państw strefy euro i może być czynnikiem, który w przyszłości zmniejszy zaufanie inwestorów do unii walutowej. Postanowienie bowiem rodzi pytania, czy kluczowy program EBC ma podstawy prawne do praktycznego zastosowania. W tym sensie widać powiększający się rozdziew pomiędzy działaniami ratunkowymi strefy euro oraz niedomaganiem podstaw prawnych nawet zreformowanych w 2007 roku traktatów europejskich. W razie nasilenia kryzysu wspólnej waluty inwestorzy nie mogą więc być pewni, czy niemieckie instytucje nie będą zmuszone do powstrzymania skupu obligacji. Zgodnie z interpretacją FTK Bundesbank nie mógłby bowiem podejmować działań na rzecz skupu obligacji zleconych mu przez EBC. Może to z kolei prowadzić do podważenia wiarygodności Europejskiego Banku Centralnego, który stanowi dziś kluczową instytucję, będącą w stanie przeciwstawiać się atakom spekulacyjnym na unię monetarną. Dodatkowym elementem niepewności jest czas, gdyż nie wiadomo, jak wiele miesięcy zajmie TSUE ustosunkowanie się do kwestii programów

ratunkowych EBC i jak szybko FTK zakończy postępowanie w tej sprawie po otrzymaniu interpretacji TSUE. Nie można wykluczyć także sytuacji, w której trybunały: niemiecki i europejski wydadzą sprzeczne orzeczenia.

Decyzja FTK jest ważna także dla sceny politycznej w Niemczech. Jedna z najbardziej wiarygodnych instytucji w kraju zakwestionowała bowiem działania Europejskiego Banku Centralnego. Już obecnie w niemieckim społeczeństwie istnieją poważne wątpliwości, czy EBC uważa za priorytet utrzymanie niskiego poziomu inflacji, co było najważniejszym niemieckim warunkiem zgody na utworzenie strefy euro. Taka argumentacja uderza w rząd federalny, który nie próbował się przeciwstawić działaniom sprzecznym z prawem europejskim i niemieckim oraz wzmacnia przed zbliżającymi się wyborami do Parlamentu Europejskiego partię sceptyczną wobec dalszego funkcjonowania strefy euro – Alternatywę dla Niemiec, która według sondaży sprzed tygodnia może liczyć na 6% poparcia.