Robert Huterski
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

KONCEPCJE ZMIAN W FUNKCJONOWANIU SYSTEMU REZERWY FEDERALNEJ INSPIROWANE KRYZYSEM FINANSOWYM W ŚWIETLE PRAC LEGISLACYJNYCH KONGRESU STANÓW ZJEDNOCZONYCH OD 1 STYCZNIA 2007 ROKU DO 31 STYCZNIA 2010 ROKU

Wstęp

W dniu 28 stycznia 2010 r. zapadła decyzja Senatu Stanów Zjednoczonych (głosowanie nr 00016) w sprawie obsady stanowiska prezesa banku centralnego Stanów Zjednoczonych (Systemu Rezerwy Federalnej, dalej też jako Fed) przesądzająca, że tę funkcję nadal będzie sprawował dotychczasowy prezes Ben Bernanke. Istotny jest sam fakt, że na kilka dni przed rozstrzygającym posiedzeniem Senatu dotąd pewny kandydat zaczął tracić poparcie senatorów zarówno z opozycyjnej Partii Republikańskiej, jak i z rządzącej Partii Demokratycznej. Nominacja wymagała zdobycia głosów co najmniej sześćdziesięciu senatorów. W tygodniu przed głosowaniem, prezydent Barack Obama sam telefonicznie kontaktował się z senatorami mogącymi wpłynąć na negatywny dla dotychczasowego prezesa Fedu wynik głosowania (Przybylski 2010a).

Według danych Senatu Stanów Zjednoczonych w głosowaniu wzięło udział wszystkich stu senatorów i za nominacją Bernankego głosowało siedemdziesięciu, w tym dwudziestu dwóch z Partii Republikańskiej, a przeciwko trzydziestu, w tym jedenastu z Partii Demokratycznej. Jest to najgorszy wynik od 32 lat, czyli od wprowadzenia zasady wiążącego głosowania przez Senat nad kandydaturą prezesa Fedu zgłoszoną przez prezydenta (Przybylski 2010b).

Można by opisaną sytuację uznać za nieistotny incydent przy obsadzie jednego z licznych stanowisk w amerykańskiej administracji federalnej, gdyby nie jej ści-

sły związek z oceną roli Systemu Rezerwy Federalnej w powstaniu i przebiegu obecnego kryzysu finansowego, mającego źródło w Stanach Zjednoczonych, jednakże zasięg ogólnoświatowy.

Z punktu widzenia Polski, zważywszy na pozycję Fedu jako emitenta światowej waluty, wpływ wniosków z bieżącego kryzysu finansowego, odzwierciedlających się w działaniach Kongresu, na instytucjonalny i merytoryczny kształt polityki pieniężnej w Stanach Zjednoczonych jest tym bardziej istotny, że może przyczyniać się do zaburzeń kursów walut i międzynarodowych ruchów kapitału finansowego. Problem jest tym poważniejszy, że przyszłość dolara jako waluty światowej jest kwestionowana w wypowiedziach władz znaczących państw, jak choćby Francji czy Rosji (Tett 2010). Chiny manifestują swoje stanowisko nie tyle werbalnie, co poprzez realizowaną politykę pieniężną, szczególnie w kwestii kursu juana do dolara. Gdy przyjęcie wspólnej waluty europejskiej przez Polskę nie jest możliwe przed rokiem 2015, a i ta data jest uznawana za bardzo ambitny cel nawet przez rząd, który ją wskazał, wspomniana niestabilność kursów walutowych i międzynarodowych przepływów kapitałów może być dla Polski trudnym wyzwaniem.

Poruszane w artykule zagadnienia mają jednakże za swe tło bardziej uniwersalne, podstawowe dla nauki ekonomii i finansów aspekty, którymi są bieżąca kondycja pieniądza fiducjarnego, opierającego swą wartość wyłącznie na zaufaniu, oraz wpływ tej kondycji na możliwość powstania nowego światowego ładu pieniężnego.

1. Pozycja ustrojowa Systemu Rezerwy Federalnej Stanów Zjednoczonych

Utworzony w 1913 r. na mocy Ustawy o Rezerwie Federalnej trzeci w historii Stanów Zjednoczonych bank centralny ma wyjątkowo specyficzny cel działania, pozycję ustrojową i strukturę organizacyjną. Ich skrótowa prezentacja pozwala lepiej zrozumieć obecne fale krytyki pod adresem Fedu, konkretyzujące się w założeniach prezentowanych poniżej projektów ustaw wniesionych do obu izb amerykańskiego Kongresu.

1.1. Cel działania Systemu Rezerwy Federalnej

Z godnie z preambułą oryginalnej wersji Ustawy o Rezerwie Federalnej w brzmieniu z 1913 roku (The Federal Reserve Act of 1913), cel działania amerykańskiego banku centralnego zawarto w stwierdzeniu, że jest to: „ustawa umożliwiająca powołanie federalnych banków rezerwy w celu dostarczania elastycznej waluty, zapewnienia redyskonta papierów komercyjnych, stworzenia bardziej efektywnego nadzoru bankowego w Stanach Zjednoczonych oraz dla innych celów".

Od nowelizacji Ustawy o Rezerwie Federalnej z 16 listopada 1977 r. (The Federal Reserve Reform Act of 1977) pojawiła się w ustawie dodatkowa sekcja 2A zaty-

tułowana Cele Polityki Pieniężnej, ujmowana zgodnie z numeracją Kodeksu Stanów Zjednoczonych jako Tytuł 12 Sekcja 225a (12 USC Sec. 225a) – Utrzymywanie długookresowego wzrostu agregatów pieniężnych i kredytowych, w następującym brzmieniu:

„Rada Prezesów Systemu Rezerwy Federalnej oraz Federalny Komitet Otwartego Rynku mają utrzymywać długookresowy wzrost agregatów pieniężnych i kredytowych proporcjonalnie do długookresowego potencjału gospodarki do zwiększania produkcji tak, by efektywnie działać na rzecz celów maksymalnego zatrudnienia, stabilnych cen i umiarkowanych długookresowych stóp procentowych".

Przede wszystkim zauważalne jest w dodanym sformułowaniu podtrzymanie pierwszeństwa celu dostarczania elastycznej waluty w sensie odpowiedniej do koniunktury gospodarczej manipulacji podażą pieniądza oraz pierwszeństwo celu maksymalnego zatrudnienia przed celem stabilnych cen.

1.2. Struktura Systemu Rezerwy Federalnej

System Rezerwy Federalnej składa się z dwunastu banków Rezerwy Federalnej (powszechnie określanych jako banki rezerwy), których udziałowcami są prywatne banki. Do Systemu należy niecałe 30% z niemal 8500 amerykańskich banków. Przynależność do danego banku rezerwy zależy od lokalizacji siedzib prywatnych banków. Granice dystryktów nie mają powiązania z granicami stanów, dlatego terytoria niektórych stanów mieszczą się w całości w dystrykcie jednego banku rezerwy, a terytoria innych są podzielone między kilka banków rezerwy. Fundusze kapitałowe na finansowanie działalności całego Systemu Rezerwy Federalnej są dostarczane przez prywatne banki członkowskie rezerwy, które muszą nabywać odpowiednie udziały w kapitale właściwego terytorialnie banku rezerwy, gdyż stanowi to podstawowy warunek członkostwa w Systemie. Posiadanych udziałów nie wolno sprzedawać, wymieniać ani obciążać jako zabezpieczenie spłaty zobowiązań. Banki członkowskie otrzymują sześcioprocentową roczną dywidendę, częściowo jako rekompensatę za obowiązek utrzymywania nieoprocentowanych rezerw, częściowo w postaci gotówki w skarbcu, a zasadniczo na rachunku właściwego banku rezerwy. Wypracowany przez banki rezerwy zysk, o ile nie jest konieczne powiększenie ich kapitałów zapasowych, jest przekazywany do budżetu federalnego (za kryzysowy rok 2008 była to kwota ponad 31,7 miliarda dolarów). Każdym bankiem rezerwy kieruje zarząd składający się z sześciu członków desygnowanych przez banki prywatne należące do danego banku rezerwy oraz z trzech członków wskazanych przez Zarząd Systemu Rezerwy Federalnej (*The Federal Reserve*, 2005, s. 10).

Wyżej opisana struktura Fedu wskazuje na mieszany, publiczno-prywatny charakter banku centralnego Stanów Zjednoczonych.

1.3. Władze Systemu Rezerwy Federalnej

Zarząd (Board of Governors) Systemu Rezerwy Federalnej jest agencją rządu federalnego. W jego skład wchodzi siedmiu członków powoływanych przez prezydenta Stanów Zjednoczonych i zatwierdzanych przez Senat Stanów Zjednoczonych. Pełny okres kadencji członków Zarządu wynosi czternaście lat, a nominacje są przesunięte w czasie tak, że jedna nominacja wygasa 31 stycznia każdego parzystego roku. Po zakończeniu pełnej kadencji członek Zarządu nie może zostać ponownie wybrany, jednakże w przypadku skrócenia kadencji ponowny wybór na pełną kadencję jest dopuszczalny. Prezesa i wiceprezesa Zarządu również powołuje prezydent i zatwierdza Senat, ale jedynie na czteroletnie kadencje, za to z możliwością reelekcji. Nominowani do tych stanowisk muszą albo już być członkami Zarządu, albo zostać równocześnie z nominacjami do niego powołani. Ustawa o Rezerwie Federalnej nie określa zasad odwołania członków Zarządu, ale można wnioskować o istnieniu podstaw do odwołania choćby ze sformułowania, że członkowie Zarządu są zobowiązani cały swój czas poświęcić wyłącznie pracy w Zarządzie (12 USC Sec. 241).

Relacje Fedu z władzą wykonawczą są określane jako niezależność wewnątrz rządu (*independence within government*), gdyż mimo statusu agencji rządu federalnego, nie musi tak szczegółowo uzgadniać swoich działań merytorycznych i dyspozycji finansowych jak większość innych agencji (*The Federal Reserve*, 2005, s. 4).

2. Główne nurty krytyki funkcjonowania Systemu Rezerwy Federalnej

Ze względu na założone proporcje artykułu w tym miejscu zostaną jedynie zasygnalizowane podstawowe punkty wyjścia do krytyki działalności Systemu Rezerwy Federalnej, o których często wspomina się w debatach nad bankiem centralnym i pieniądzem Stanów Zjednoczonych. Nie można tych zagadnień w pełni pogrupować chronologicznie, gdyż wiele z nich powraca w związku z różnymi wydarzeniami, niosącymi inne argumenty i przykłady dla tego samego krytycznego założenia (Rothbard 2008, s. 89-103; Paul 2009, s. 12-31).

Do najczęściej podnoszonych zarzutów pod adresem amerykańskiego banku centralnego można zaliczyć:

- niekonstytucyjność samego powołania Fedu, gdyż Konstytucja Stanów Zjednoczonych zastrzega emisję pieniądza do kompetencji Kongresu i nie ma podstaw do domniemania prawa do przeniesienia jego kompetencji na agencję władzy wykonawczej,
- odpowiedzialność Fedu za wielki kryzys z lat 1929-1933 przez przyczynienie się do sfinansowania pustym pieniądzem poprzedzającego go sztucznego boomu opartego na bańkach spekulacyjnych,

- utrzymywanie niepotrzebnie wysokich stóp procentowych, przyczyniających się do pogorszenia koniunktury gospodarczej i wzrostu bezrobocia,
- nieproporcjonalnie duże oddziaływanie centrum finansowego z Nowego Jorku (City) na decyzje władz całego Systemu Rezerwy Federalnej, czego sztandarowym dowodem ma być stała reprezentacja tylko nowojorskiej finansjery w siedmioosobowym Zarządzie,
- bezpodstawność istnienia korzystającego z autorytetu państwa, monopolistycznego emitenta znaków pieniężnych, dodatkowo ingerującego w rynkowe kształtowanie się stóp procentowych, co jest sprzeczne z ideą wolnej konkurencji,
- akceptacja inflacji, czy też traktowanie walki z nią jako celu trzeciorzędnego,
- prywatna własność rzekomo rządowej agencji, skoro fundusze na funkcjonowanie Fedu są gromadzone od banków prywatnych w zamian za ich udziały w kapitałach banków rezerwy,
- błędy w wykonywaniu roli regulatora i nadzorcy systemu finansowego, co doprowadziło do wykształcenia się destabilizujących system finansowy nowych instrumentów finansowych i nowych obszarów aktywności banków oraz przejawów ich współpracy i konkurencji, zwłaszcza w kontekście zniesienia rozdziału bankowości inwestycyjnej od depozytowo-kredytowej,
- brak przejrzystości działania i kontroli demokratycznej, przede wszystkim ze względu na ograniczenia w dostępie do informacji i niemożność przeprowadzenia zewnętrznego audytu działalności Fedu,
- współodpowiedzialność za obecny kryzys finansowy, zwłaszcza poprzez wpływ na finansowanie rynku hipotecznego pustym pieniądzem na podobieństwo sztucznego boomu opartego na bańkach spekulacyjnych z czasów wielkiego kryzysu.

Jak widać, nawet ostatni punkt związany z przyczynieniem się Fedu do bieżącego kryzysu finansowego nie jest od strony koncepcyjnej nowością, gdyż zasadniczo opiera się na argumentach zbieżnych z krytyką dotyczącą wielkiego kryzysu, a pozostałe wymienione kierunki krytyki ukształtowały się jeszcze w dwudziestym wieku. Warto na to zwrócić uwagę, analizując tematykę niżej omówionych projektów ustaw zmierzających do zmiany pozycji i zasad działania Systemu Rezerwy Federalnej.

Krytycy wychodzący z różnych wyżej przedstawionych założeń, z negującymi sens istnienia Fedu włącznie, często wskazują na podporządkowanie banku centralnego Kongresowi jako na ważne działanie prowadzące do rozwiązania podnoszonych przez nich problemów (Paul 2009).

3. Propozycje zmian w funkcjonowaniu Systemu Rezerwy Federalnej zawarte w projektach ustaw Kongresu Stanów Zjednoczonych

Poniżej przedstawiono zestawienia projektów ustaw zmierzających do reformy bankowości centralnej w Stanach Zjednoczonych, odrębnie wniesionych pod obrady Izby Reprezentantów oraz Senatu. Tytuły projektów przetłumaczono możliwie dosłownie, pomijając jedynie standardowo umieszczany na ich końcu zwrot „i dla innych celów" (*and for other purposes*). Dla celów artykułu nie określa się dokładnej daty początkowej kryzysu, podobnie jak Gonzales-Paramo (2009), traktując ogłoszenie upadłości przez bank Lehman Brothers w dniu 15 sierpnia 2008 r. jako spektakularny przejaw nabrzmiałego już kryzysu. Przyjęty przedział czasowy, od 1 stycznia 2007 r. do 31 stycznia 2010 r., pozwala ukazać związek między nasilaniem się kryzysu finansowego a rozwojem zainteresowania Kongresu wyżej wspomnianą reformą.

W tabelach podano również numery projektów ustaw, wraz z nazwiskami autorów projektów (*sponsors*) oraz liczbę kongresmanów według stanu na 31 stycznia 2010 r., którzy zgłosili pisemne poparcie dla danego projektu, stając się formalnymi współautorami (*cosponsors*), w stosunku do liczby członków odpowiednio Izby Reprezentantów i Senatu mających prawo głosowania.

Tabela 1. Projekty ustaw dotyczące zmian w funkcjonowaniu Systemu Rezerwy Federalnej Stanów Zjednoczonych, złożone w Izbie Reprezentantów Kongresu Stanów Zjednoczonych od 1 stycznia 2007 r. do 31 stycznia 2010 r.

Data wniesienia – numer projektu Autor projektu – liczba popierających	Tytuł projektu ustawy
15.06.2007 – H.R.2754 Ron Paul – 2 na 435	Ustawa o obowiązku Zarządu Systemu Rezerwy Federalnej kontynuacji ujawniania społeczeństwu cotygodniowych informacji o poziomie agregatu monetarnego M3 i jego składowych
15.06.2007 – H.R.2755 Ron Paul – 0 na 435	Ustawa o likwidacji Zarządu Systemu Rezerwy Federalnej i federalnych banków rezerwy, uchyleniu Ustawy o Rezerwie Federalnej
15.06.2007 – H.R.2756 Ron Paul – 0 na 435	Ustawa o uchyleniu sekcji 5103 tytułu 31 Kodeksu Stanów Zjednoczonych (definiującej pojęcie prawnego środka płatniczego)
13.02.2008 – H.R.5427 Ron Paul – 0 na 435	Ustawa zakazująca nakładania podatków lub opłat na określone monety i sztaby złota

Data wniesienia – numer projektu Autor projektu – liczba popierających	Tytuł projektu ustawy
31.07.2008 – H.R.6690 Ted Poe – 0 na 435	Ustawa o stymulowaniu gospodarki i zapewnieniu silnego dolara Stanów Zjednoczonych przez zdefiniowanie wartości dolara
03.02.2009 – H.R.833 Ron Paul – 0 na 435	Ustawa o likwidacji Zarządu Systemu Rezerwy Federalnej i federalnych banków rezerwy, uchyleniu Ustawy o Rezerwie Federalnej
26.02.2009 – H.R.1207 Ron Paul – 317 na 435	Ustawa o zmianie tytułu 31 Kodeksu Stanów Zjednoczonych w celu zreformowania sposobu, w jaki Zarząd Systemu Rezerwy Federalnej podlega audytowi przez Generalnego Kontrolera Stanów Zjednoczonych oraz sposobu, w jaki audyty są raportowane – powiązana z S.604
05.03.2009 – H.R.1348 Ron Paul – 0 na 435	Ustawa o obowiązku Zarządu Systemu Rezerwy Federalnej publikowania informacji o pomocy finansowej udzielonej różnym podmiotom – powiązana z S.513
10.03.2009 – H.R.1420 Ron Paul – 4 na 435	Ustawa o zmianie tytułu 5 Kodeksu Stanów Zjednoczonych w celu utworzenia opcji inwestowania w metale szlachetne w ramach Funduszu Oszczędności Emerytalnych*
11.03.2009 – H.R.3996 Barney Frank – 0 na 435	Ustawa o poprawie stabilności finansowej
14.05.2009 – H.R.2424 Dennis J. Kucinich – 5 na 435	Ustawa o zmianie tytułu 31 Kodeksu Stanów Zjednoczonych zezwalająca na dokonywanie przez Generalnego Kontrolera Stanów Zjednoczonych przeglądów wszelkich udogodnień kredytowych wprowadzonych przez Zarząd Systemu Rezerwy Federalnej lub którykolwiek z banków rezerwy federalnej w trakcie bieżącego kryzysu finansowego
20.10.2009 – H.R.3858 Marcy Kaptur – 0 na 435	Ustawa o modyfikacji Ustawy o Rezerwie Federalnej w celu zmiany uregulowań dotyczących członków Zarządu Systemu Rezerwy Federalnej
02.12.2009 – H.R.4173 Barney Frank – 0 na 435	Ustawa o zapewnieniu reform nadzoru finansowego, ochrony konsumentów i inwestorów, pogłębieniu powszechnego rozumienia kwestii ubezpieczeniowych, uregulowania pozagiełdowego rynku instrumentów pochodnych
09.12.2009 – H.R.4248 Ron Paul – 0 na 435	Ustawa u uchyleniu regulacji o prawnym środku płatniczym, zakazie opodatkowania określonych monet i sztab złota oraz o uchyleniu zbędnych zapisów dotyczących bicia monet

*Thrift Savings Fund dla pracowników instytucji państwowych.
Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów Biblioteki Kongresu Stanów Zjednoczonych.

Z przeglądu tematyki projektów ustaw istotnie zmieniających funkcjonowanie amerykańskiego banku centralnego w reakcji na bieżący kryzys finansowy można wyłonić następujące bloki problemowe:

- wymóg informowania o szczegółach preferencyjnego dostępu innych podmiotów do funduszy Fedu bądź ograniczenie takich preferencji (H.R.1348, H.R.2424, S.3510, S.513, S.1457, S.1803),
- przywrócenie roli złota monetarnego jako podstawy wartości dolara i przedmiotu inwestycji finansowych (H.R.2756, H.R.5427, H.R.6690, H.R.1420, H.R.4248),
- zmiana kompetencji w zakresie nadzoru finansowego i jego monitorowania (H.R.4173, S.664),
- zwiększenie zakresu informacji o sytuacji pieniężnej w gospodarce w celu monitorowania zagrożeń dla systemu finansowego (H.R.2754, S.664),
- całkowita likwidacja Systemu Rezerwy Federalnej (H.R.2755, H.R.833),
- poddanie działalności Fedu zewnętrznemu audytowi (H.R.1207, S.604),
- skrócenie kadencji członków Zarządu Fedu i nadanie Kongresowi uprawnień do ich wyboru, jeśli prezydent z tym zwleka (H.R.3858).

Tabela 2. Projekty ustaw dotyczące zmian w funkcjonowaniu Systemu Rezerwy Federalnej Stanów Zjednoczonych, złożone w Senacie Kongresu Stanów Zjednoczonych od 1 stycznia 2007 r. do 31 stycznia 2010 r.

Data wniesienia – numer projektu Autor projektu – liczba popierających	Tytuł projektu ustawy
17.09.2008 – S.3510 Jim Bunning – 0 na 100	Ustawa zakazująca Zarządowi Systemu Rezerwy Federalnej udostępniania funduszy z obniżonym oprocentowaniem osobom fizycznym, spółkom osobowym i spółkom kapitałowym
03.03.2009 – S.513 Bernard Sanders – 2 na 100	Ustawa o obowiązku Zarządu Systemu Rezerwy Federalnej publikowania informacji o pomocy finansowej udzielonej różnym podmiotom – powiązana z H.R.1348
16.03.2009 – S.604 Bernard Sanders – 31 na 100	Ustawa o zmianie tytułu 31 Kodeksu Stanów Zjednoczonych w celu zreformowania sposobu, w jaki Zarząd Systemu Rezerwy Federalnej podlega audytowi przez Generalnego Kontrolera Stanów Zjednoczonych oraz sposobu, w jaki audyty są raportowane – powiązana z H.R.1207
23.03.2009 – S.664 Susan M. Collins – 2 na 100	Ustawa o utworzeniu monitoringu ryzyka systemowego dla systemu finansowego Stanów Zjednoczonych oraz o nadzorowaniu działalności Rządu Federalnego jako regulatora systemu finansowego

Data wniesienia – numer projektu Autor projektu – liczba popierających	Tytuł projektu ustawy
15.07.2009 – S.1457 Susan M. Collins – 1 na 100	Ustawa o zmianie tytułu 31 Kodeksu Stanów Zjednoczonych zezwalająca na dokonywanie przez Generalnego Kontrolera Stanów Zjednoczonych przeglądów wszelkich udogodnień kredytowych wprowadzonych przez Zarząd Systemu Rezerwy Federalnej lub którykolwiek z banków rezerwy federalnej
20.10.2009 – S.1803 Jeff Merkley – 3 na 100	Ustawa o zmianie tytułu 31 Kodeksu Stanów Zjednoczonych zezwalająca na dokonywanie przez Generalnego Kontrolera Stanów Zjednoczonych przeglądów wszelkich udogodnień kredytowych wprowadzonych przez Zarząd Systemu Rezerwy Federalnej lub którykolwiek z banków rezerwy federalnej

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów Biblioteki Kongresu Stanów Zjednoczonych.

Największa liczba projektów ustaw odnosi się do kontroli nad zasadami udzielania przez Fed wsparcia finansowego innym instytucjom, jednakże to wprowadzenie zewnętrznego audytu działalności banku centralnego wzbudza najwięcej emocji, gdyż ma największe poparcie wśród kongresmanów i szanse na stanie się wiążącym prawem.

4. Poddanie Systemu Rezerwy Federalnej audytowi jako wiodący projekt reform

Jednobrzmiące projekty ustaw H.R. 1207 (Izba Reprezentantów) i S.604 (Senat) mają identyczne pełne tytuły – o zmianie tytułu 31 Kodeksu Stanów Zjednoczonych w celu zreformowania sposobu, w jaki Zarząd Systemu Rezerwy Federalnej podlega audytowi przez Generalnego Kontrolera Stanów Zjednoczonych oraz sposobu, w jaki audyty są raportowane. O ile Zarząd Systemu Rezerwy Federalnej jest agencją władzy wykonawczej, czyli rządu federalnego, o tyle Generalny Kontroler Stanów Zjednoczonych jest dyrektorem Urzędu Odpowiedzialności Rządu (Government Accountability Office – w przybliżeniu odpowiednika polskiej Najwyższej Izby Kontroli), stanowiącego agencję władzy legislacyjnej, a więc Kongresu. Wspomniane projekty ustaw H.R.1207 i S.604 są w Stanach Zjednoczonych powszechnie też znane pod ich oficjalnymi skróconymi nazwami, co ciekawe różnymi, odpowiednio – Ustawa o Przejrzystości Rezerwy Federalnej z 2009 r. (Federal Reserve Transparency Act of 2009) i Ustawa o Jawności Rezerwy Federalnej z 2009 r. (Federal Reserve Sunshine Act of 2009).

Treść projektów sprowadza się do dwóch zmian w sekcji 714 tytułu 31 Kodeksu Stanów Zjednoczonych, w rozdziale 7 regulującym działalność Urzędu Odpowie-

działności Rządu. Pierwsza zmiana polega na usunięciu zapisów punktu dopuszczających audyt przez Kontrolera Generalnego w banku lub holdingu bankowym tylko na podstawie pisemnej zgody odpowiedniej agencji nadzoru bankowego oraz zapisów wyłączających możliwość audytu:

- w Zarządzie Rezerwy Federalnej i bankach rezerwy w odniesieniu do transakcji z zagranicznymi bankami centralnymi, rządami lub nieprywatnymi międzynarodowymi organizacjami finansowymi,
- w zakresie obrad, decyzji i działań dotyczących polityki pieniężnej, z operacjami dyskontowymi włącznie, rezerw banków członkowskich, kredytowania nabycia papierów wartościowych, oprocentowania depozytów i operacji otwartego rynku,
- transakcji dokonywanych pod kierunkiem Federalnego Komitetu Otwartego Rynku (Federal Open Market Committee),
- elementów dyskusji lub komunikowania się między członkami Zarządu a urzędnikami wyższej rangi i pracownikami Systemu Rezerwy Federalnej w odniesieniu do wyżej wymienionych zagadnień.

Druga zmiana to dodanie nowego punktu nakazującego Kontrolerowi Generalnemu przeprowadzenie pierwszego audytu Zarządu Systemu Rezerwy Federalnej oraz federalnych banków rezerwy do końca 2010 r. Zarazem ustanawia się w nim 90-dniowy termin oraz szczegółowy zakres sporządzenia raportu przez Kontrolera Generalnego z przeprowadzonego audytu, a także wprowadza obowiązek udostępnienia jego wyników zarówno kolegialnym organom Kongresu, jak i poszczególnym kongresmanom. Efektem tych zmian byłoby zniesienie dotychczasowych daleko idących ograniczeń zakresu audytu Fedu i bezterminowości jego przeprowadzenia, co wykorzystano w ten sposób, że Fed nie był jeszcze poddany audytowi zewnętrznemu od czasu powołania w 1913 r.

Projekt ustawy H.R.1207, autorstwa Rona Paula, już w chwili wnoszenia pod obrady Izby Reprezentantów miał poparcie jedenastu innych kongresmanów tej Izby (*cosponsors*), a z biegiem czasu liczba popierających wzrosła do rekordowych 317 na 435 uprawnionych do głosowania. Tak silne poparcie pozwoliło, by w ramach prac nad wniesionym 26 lutego 2009 r. projektem ustawy już 25 września 2009 r. przeprowadzono przesłuchania reprezentanta Zarządu Systemu Rezerwy Federalnej przed Komisją do spraw Usług Finansowych Izby Reprezentantów. Zbieżny projekt ustawy S.604, wniesiony do Senatu 16 marca 2009 r., zyskał poparcie 31 na 100 senatorów, jednakże jego rola jest inna, gdyż ma on tylko zapobiec zablokowaniu projektu H.R.1207 przez Senat, a nie prowadzić do równoległych prac izby wyższej, dających odmienny wynik. Uchwalenie jednakowych projektów przez obie izby powoduje uproszczenie i skrócenie procedury koniecznej, by móc przedstawić prezydentowi nową ustawę do podpisu.

Zakończenie

Wśród opisanych projektów ustaw reformujących System Rezerwy Federalnej można wyróżnić kategorie o różnym zakresie oddziaływania. Propozycje dotyczące kontroli zasad udzielania przez Fed pomocy finansowej innym podmiotom mogą oddziaływać intensywniej w okresach dekoniunktury, gdy taka pomoc jest bardziej poszukiwana, ale nie zmieniłyby istoty funkcjonowania Systemu między tymi okresami. Korekty w strukturze władz Fedu i ich kadencjach oraz udział Kongresu w zapewnieniu kompletnej obsady Zarządu, gdy prezydent się z tym spóźnia, również miałyby charakter zmian kosmetycznych. Projekty dążące do przywrócenia roli złota jako podstawy stabilnej wartości dolara są na tyle radykalne, nawet na warunki amerykańskie, że nie odegrają w najbliższym czasie praktycznej roli, na co wskazują zresztą zerowe poziomy ich poparcia przez kongresmanów.

Wnioski z przeglądu prac legislacyjnych Kongresu Stanów Zjednoczonych zmierzających do poddania Zarządu Systemu Rezerwy Federalnej i banków rezerwy zewnętrznemu audytowi należy rozpatrywać w sposób uwzględniający specyfikę ustrojową tego kraju. O ile samo zagadnienie może pozornie robić wrażenie drugorzędnego, gdyż nie wprowadza żadnych zmian w Ustawie o Rezerwie Federalnej, o tyle w istocie dotyczy podstawowej kwestii, pod kontrolą jakiej władzy: wykonawczej – rządu, czy ustawodawczej – Kongresu, znajdzie się funkcjonowanie amerykańskiego banku centralnego. Wychodząc z punktu widzenia polskich założeń ustrojowych, należy szczególnie ostrożnie interpretować potencjalny wpływ poddania Fedu audytowi Kontrolera Generalnego na niezależność amerykańskiego banku centralnego oraz na charakter jego polityki pieniężnej – jeśli niezależność od władzy ustawodawczej rzeczywiście ulegnie ograniczeniu, to równocześnie zostanie ograniczona zależność od władzy wykonawczej. Z opisu pozycji ustrojowej Fedu wynika wyraźnie jego podporządkowanie prezydentowi. Dodatkowo potwierdzają to opisane we wstępie artykułu okoliczności reelekcji Bena Bernankego na stanowisko prezesa Fedu. Znacznie dobitniej rolę Fedu jako finansowego narzędzia polityki prezydenta Stanów Zjednoczonych przedstawia dzieło Boba Woodwarda (2002) pod dyskusyjnym z perspektywy czasu tytułem *Maestro Alan Greenspan. Fed i amerykański boom*, w kronikarskim i gloryfikatorskim stylu przedstawiające karierę słynnego poprzednika Bernankego.

Warto zauważyć, że w książce tej opisano mechanizm pozbycia się Paula Volknera przez administrację Ronalda Reagana w celu utorowania drogi do prezesury Fedu Greenspanowi, a Volkner jest obecnie przewodniczącym Prezydenckiej Komisji Doradczej Uzdrowienia Gospodarczego (the President's Economic Recovery Advisory Board – PERAB) utworzonej 6 lutego 2009 r. przez Baracka Obamę w reakcji na kryzys finansowy, co można uznać za kolejny przykład powiązań Fed – Biały Dom.

Projekty ustaw H.R.1207 i S.604, nie zmieniając niczego w Ustawie o Rezerwie Federalnej, pozostawiają formalnie dotychczasową pozycję Fedu jako agencji rządu federalnego oraz obecne brzmienie celów jego działania, z priorytetem dla koniunkturalnej manipulacji podażą pieniądza mającej służyć maksymalizacji zatrudnienia, utrzymując stabilność cen na dalszej pozycji w hierarchii celów. Samo potencjalne poddanie Fedu audytowi zewnętrznemu będzie więc miało skutki dla amerykańskiej polityki pieniężnej zależne od tego, co z wynikami audytu zrobi Kongres. Można postawić pytanie, czy znany z niechęci do obecnego zakresu władzy wykonawczej autor projektu, kongresman Ron Paul, wziął pod uwagę powiązanie skuteczności tego rozwiązania z siłą wpływów ekip prezydenckich w kolejnych kongresach.

Bibliografia

Gonzales-Paramo J.M. (2009), *Financial Market Failures and Public Policies: a Central Banker's Perspective on the Global Financial Crisis* (przemówienie z dnia 6 lutego 2009), Europejski Bank Centralny, Frankfurt nad Menem 2009.

Library of Congress (2010), http://www.loc.gov/index.html, [dostęp 31.01.2010].

Office of the Law Revision Counsel (2010), http://uscode.house.gov, [dostęp 31.01.2010].

Paul R. (2009), *End the Fed*, Grand Central Publishing, New York.

Przybylski J. (2010a), *Ważą się losy Bernankego*, Rzeczpospolita z 27.01.2010.

Przybylski J. (2010b), *Bernanke zostaje na drugą kadencję*, Rzeczpospolita z 27.01.2010.

Rothbard M.N. (2008), *What has Government Done to our Money?*, Ludwig von Mises Institute, Auburn, Alabama.

Tett G. (2010), *Do Not Dismiss Sarkozy's Back to the Future Currency Plan*, Financial Times z 29.01.2010.

The Federal Reserve Act of 1913, H.R. 7837, Pub. Law 43-63D, Congress.

The Federal Reserve Reform Act of 1977, 91 Stat. 1387.

The Federal Reserve System: Purposes and Functions (2005), Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington, D.C.

U.S. Government Printing Office (GPO), http://www.gpoaccess.gov/index.html, [dostęp 31.01.2010].

United States Code (USC), http://uscode.house.gov/search/criteria.shtml oraz http://www.gpoaccess.gov/uscode/browse.html, [dostęp 31.01.2010].

Woodward B. (2002), *Maestro Alan Greenspan. Fed i amerykański boom*, CeDeWu, Warszawa.

THE CONCEPTS OF AMENDMENTS TO THE FEDERAL RESERVE SYSTEM ACTIVITY INSPIRED BY FINANCIAL CRISIS IN THE LIGHT OF LEGISLATIVE WORKS OF THE CONGRESS OF THE UNITED STATES FROM JANUARY THE 1ST, 2007 TO JANUARY THE 31ST, 2010

Summary

The purpose of this paper is to demonstrate principal subjects of discussion taking place in the United States about institutional and substantive shape of American monetary policy in the context of evaluation of causes, course and effects of current financial crisis.

Fundamental part of the paper is based on bills heading towards substantial changes of rules governing activities of the Federal Reserve System of the United States and introduced in the House of Representatives and the Senate from January the 1st, 2007 to January the 31st, 2010.

The main sources of data are the Library of Congress and the Government Printing Office.

Among reviewed legislative activities of the Congress, the most significant proves to be a bill to include the Federal Reserve System into scope of external audit. The bill does not contravene present regulations of the Federal Reserve Act, nevertheless gives to the Congress important means to influence activities of the central bank and its monetary policy.

BIBLIOTEKA UEP GŁÓWNA