

Kierunki ewolucji systemu bankowego Stanów Zjednoczonych

Katarzyna Jachimiak

Historia rozwoju systemu bankowego w Stanach Zjednoczonych sięga ponad 200 lat. Rozkwit bankowości to skutek reakcji na kryzysy gospodarcze. Początkowy rozwój tego sektora można opisać jako chaotyczny, nieustrukturyzowany i nie w pełni uregulowany prawnie.

Mocne pragnienie utrzymania rządu z dala od operacji finansowych sektora prywatnego spowodowało powstanie systemu bankowego, który nie potrafił sprostać potrzebom rozwojowym społeczeństwa. Nawet wczesne próby stworzenia ekonomicznej stabilizacji i kontrolowania inflacji, poprzez utworzenie nowych struktur systemu bankowego, widziane były jako niechciana interwencja rządu. Mimo że w ciągu kolejnych lat gospodarka podupadała, fałszerstwa banknotów stały się coraz powszechniejsze, a banki bankrutowały coraz częściej, Kongresowi Stanów Zjednoczonych udało się uchwalić w 1863 r. National Bank Act (Ustawa o Banku Narodowym). Ustawa ta była pierwszą se-

rią praw i regulacji, które sprawiły, że sektor bankowy stał się jednym z najbardziej uregulowanych w całym kraju. W dzisiejszych czasach niemal każdy aspekt bankowości jest bardzo dokładnie opisany w prawie tak, aby błędy popełniane przez banki były jak najrzadsze i aby chronić te instytucje zaufania publicznego przed bankrutem. Początkowo zupełnie zdecentralizowany i chwiejny, dziś system bankowy Stanów Zjednoczonych uważa się za pewny, stabilny i bezpieczny, a także kontrolowany przez władze państwowe¹. Państwo przywiązuje dużą wagę do stosownych regulacji prawnych, aby depozyty powierzane bankom przez klientów były odpowiednio ubezpieczone i zabezpieczone. W ciągu całej historii rozwoju bankowości w Stanach Zjednoczonych toczyło się wiele dyskusji na temat tego,

¹ P. A. Carrubba: *Principles of banking*. Washington D. C. 1994 American Bankers Association, s. 3.

które instytucje i w jakim zakresie powinny kontrolować system bankowy, jaki jest najodpowiedniejszy poziom ubezpieczania depozytów itp.

Aby lepiej zrozumieć dzisiejsze ustawodawstwo amerykańskie w zakresie systemu bankowego, warto prześledzić jego historię. Rola banków komercyjnych i to, jakie powinny być dotyczące ich regulacje prawne, stały się jednym z najbardziej kontrowersyjnych tematów w kraju. Obawy i kontrowersje dotyczące przyznawania licencji bankom wynikały z planów powierzenia im prawa do emisji banknotów, przyjmowania depozytów, transferu środków rządowych, dokonywania wydatków publicznych, a także gwarantowania kredytów dla rządu i sektora prywatnego. Największą obawą było jednak dopuszczenie banków do emisji środków płatniczych.

W tym początkowym okresie banki były oskarżane o praktyki monopolistyczne i faworyzowanie przedsiębiorstw handlowych przed rolniczymi. Stawały się hamulcem postępu ekonomicznego. Każda próba stworzenia jakiegokolwiek typu banku ze strony państwa spotykała się ze sprzeciwem społeczeństwa, zwłaszcza przedsiębiorców. Zaufanie do systemu bankowego podpadało tak bardzo, że pojawiały się coraz większe naciski na Kongres, aby wzmocnić wiarę ludzi w silną bankowość i aby uzdrowić i udoskonalić politykę pieniężną. Sekretarz Skarbu, Alexander Hamilton, zaproponował utworzenie nowego banku, ściśle powiązane go z rządem i mającego jego pełne poparcie. Właśnie z jego inicjatywy, mimo ostrych sprzeciwów i opozycji ze strony Thomasa Jeffersona i Jamesa Madisona, Kongres wydał zezwolenie na rozpoczęcie działalności przez First Bank of U. S. w 1791 r., na 20 lat².

W kolejnych latach powstało wiele banków. Niektóre kończyły swą działalność szybko, nie potrafiąc sprostać wymaganiom klientów lub dorównać konkurencji. Inne przetrwały długie lata – czasy prosperity, jak również kryzysów. Rząd starał się mniej lub bardziej ingerować w ich działalność, w zależności od potrzeby ochrony tych instytucji zaufania publicznego przed bankructwem.

Na przykład na początku XX wieku rząd Stanów Zjednoczonych musiał wykazać się inicjatywą i ratować upadające banki. W 1913 r. wydano ustawę – Federal Reserve Act i utworzono istniejący do dziś System Rezerwy Federalnej (Fed). Powstał wówczas system banku centralnego, który miał wyeliminować problemy zaistniałe po wejściu w życie National Bank Act oraz zwiększyć efektywność banków komercyjnych, a tym samym zapewnić klientom większe bezpieczeństwo przechowywania środków pieniężnych.

Całe państwo zostało podzielone na 12 dystryktów, każdy z Bankiem Rezerwy Federalnej. Banki

utrzymywały swoje rezerwy w Banku Rezerwy Federalnej lub w jego filii na terenie danego dystryktu. Dzięki nowej procedurze rezerwy zostały w miarę równomiernie rozłożone na terenie całego kraju, a nie skupione w jednym konkretnym miejscu (było tak przed wejściem w życie Federal Reserve Act).

System Rezerwy Federalnej jest dziś odpowiedzialny za kształtowanie i realizację polityki pieniężnej Stanów Zjednoczonych. Jest instytucją samofinansującą się i posiada całkowitą niezależność, w tym także ekonomiczną. Zakres kompetencji jest szeroki:

- wspólnie z agencją rządową OCC sprawuje nadzór nad bankami komercyjnymi,
- ustala stopy rezerw obowiązkowych od depozytów,
- reguluje stopy procentowe,
- określa warunki operacji otwartego rynku realizowanych przez Federalny Komitet Operacji Otwartego Rynku³,
- utrzymuje rezerwy instytucji depozytowych,
- jest pożyczkodawcą ostatniej instancji dla lokalnych banków, gdy ich klienci potrzebują płynności, a bank nie jest w stanie sfinansować jej z tradycyjnych źródeł.

Początek ogarniającego cały świat Wielkiego Kryzysu w 1929 r. był absolutną katastrofą dla systemu bankowego. W ostatnim kwartale 1931 r. ponad 1.000 amerykańskich banków zbankrutowało; pożyczkobiorcom odmówiono zapłaty, a aktywa banków znacznie straciły na wartości. Doprowadziło to do wybuchów paniki w całym kraju, kolejek do kas niezadowolonych i przerażonych utratą pieniędzy klientów, chcących odzyskać swoje oszczędności, zanim jeszcze bank straci wszystko i stanie się całkowicie niewypłacalny⁴.

W tym okresie System Rezerwy Federalnej niewiele zrobił, aby pomóc bankom w utrzymaniu płynności finansowej. Błędem Fed było przyjęcie takiej postawy. Powodów ku temu było sporo, między innymi Fed uważał, że problemy banków komercyjnych są przyczyną złego zarządzania. Nie była to więc dziedzina, w którą chciał ingerować. Poza tym nie każdy bank musiał ubezpieczać swoje depozyty i należeć do Systemu Rezerwy Federalnej.

Większość banków, które upadły w 1930 r., nie była właśnie członkami Systemu Rezerwy Federalnej. Fed nie czuł się zatem za nie odpowiedzialny. W 1930 r. swoją działalność zawiesiło 1.350 banków (tabela 1)⁵. Wcześniej problemy dotyczyły głównie banków rolniczych, w 1930 r. było już inaczej. W tym roku upadł np. Bank of United States, jeden z największych banków w kraju, z siedzibą w Nowym Yorku.

³ L. Oreziak, B. Pietrzak: *Bankowość na świecie i w Polsce. Stan obecny i tendencje rozwojowe*. Warszawa 2000/2001 Instytut Naukowo-Wydawniczy OLYMPUS, s. 39.

⁴ R. Moley: *The First New Deal*. Harcourt, Brace & World, Inc., New York 1966, s. 171.

⁵ National Bureau of Economic Research, A discussion of the Federal Reserve System's, Milton Friedman and Anna J. Schwartz: *A monetary History of the United States 1867-1960*. Princeton, New Jersey 1963, s. 357-359.

² J.M. Chapman, and R.B. Westerfield, *Branch Banking: It's Historical and Theoretical Position in America and Aboard*. New York 1942 Harper Press.

Tabela 1 *Upadłości banków komercyjnych w latach 1921-1933*

Rok	Liczba upadłych banków	Depozyty (w tys. USD)	Straty ponoszone przez deponentów (w tys. USD)	Straty depozytów we wszystkich bankach komercyjnych (w %)
1921	506	172.806	59.967	0,21
1922	366	91.182	38.223	0,13
1923	646	149.601	62.142	0,19
1924	775	210.150	79.381	0,23
1925	617	166.937	60.799	0,16
1926	975	260.153	83.066	0,21
1927	669	199.332	60.681	0,15
1928	498	142.386	43.813	0,10
1929	659	230.643	76.659	0,18
1930	1.350	837.096	237.359	0,57
1931	2.293	1.690.232	390.476	1,01
1932	1.453	706.187	168.302	0,57
1933	4.000	3.596.708	540.396	2,15

Źródło: Federal Deposit Insurance Corporation, Annual Report, 1993, 1954.

Ponadto, jednocześnie z bankami bankrutowały tysiące firm, doprowadzając amerykańską gospodarkę do wielkiego kryzysu. Stopa bezrobocia w kraju, pierwszy raz w historii USA, sięgnęła aż 25%⁶.

Kryzys ten był wyzwaniem i najważniejszym problemem do rozwiązania dla prezydenta Franklina D. Roosevelta. Już dzień po objęciu rządów, 5 marca 1933 r., ogłosił on „wakacje dla banków”, zamykając wszystkie instytucje w całym kraju do czasu, aż zostaną sprawdzone i zrewidowane przez Office of the Comptroller of the Currency i albo otwarte ponownie, albo będą przeznaczone do absolutnej likwidacji. Niestety, przetrwały nieliczne.

Jeszcze raz opinia publiczna straciła zaufanie do systemu bankowego. Wielu ludzi zostało zwolnionych z pracy; przepadły ich oszczędności życiowe. Uważa się, że nie można było nic zrobić, aby zapobiec kryzysowi, gdyż spowodowały go czynniki, na które nikt nie miał wpływu. Krytycy jednak mówią również, że kontrola ze strony Systemu Rezerwy Federalnej była nieodpowiednia, choć Fed miał uprawnienia do tego, aby nadzór był skuteczniejszy.

Po pierwsze, Fed mógł podnieść stopy procentowe, aby zniechęcić dłużników. Mógł też poprosić Kongres o zezwolenie na zmuszenie instytucji finansowych do tego, aby dłużnicy wystawili na sprzedaż więcej akcji. Spowodowałyby to obniżenie się ogólnej wartości pożyczek, udzielanych klientom na zakup papierów wartościowych. System Rezerwy Federalnej mimo wszystko ustalił minimalną kwotę, jaką klienci musieli dysponować, aby zakupić akcje lub obligacje na kredyt⁷.

W czerwcu 1933 r. Kongres wydał zarządzenie o ubezpieczeniu depozytów bankowych. Bezpieczne były tylko środki do 2.500 dolarów (obecnie 100.000 dolarów)⁸. Miało to przywrócić zaufanie publiczne do banków i zapewnić klientom, że te instytucje finansowe są i będą bezpieczne. Odpowiedzią na Wielki Kryzys było wydanie przez Kongres Banking Act z 1933 r., znanego również jako Glass-Steagall Act. Zakazywał on łączenia działalności inwestycyjnej i komercyjnej przez jeden bank, a także wymagał państwowych papierów wartościowych jako dodatkowego zabezpieczenia akcji Rezerwy Federalnej. Akt powoływał również do życia Federal Deposit Insurance Corporation – FDIC (Federalne Biuro do spraw Ubezpieczania Depozytów). Operacje otwartego rynku zostały poddane kontroli Rezerwy Federalnej, a banki musiały być stale sprawdzane⁹. Banking Act z 1935 r. uznał ostatecznie FDIC za stały urząd rządowy.

Główne postanowienia Glass-Steagall Act to:

- oddzielenie operacji bankowych handlowych (*commercial banking*) od inwestycyjnych (*investment banking*),
- zakazanie bankom płacenia odsetek od wkładów bieżących (płatnych na żądanie),
- uzyskanie przez Fed uprawnienia do określania maksymalnego poziomu oprocentowania depozytów bankowych (*interest rate ceilings*),
- podniesienie minimalnego wkładu wymaganego do założenia banku narodowego,
- zakazanie bankom – członkom Systemu Rezerwy Federalnej gwarantowania emisji papierów wartościowych

⁶ T.W. Koch: *Bank Management*. University of South Carolina 1995 The Dryden Press.

⁷ J.K. Galbraith: *The Great Crash of 1929*. New York 1979 Avon Books, A Discus Book, s. 21-34.

⁸ J.F. Taylor: *The Process of Change in American Banking*. New York 1990 Quorum Books.

⁹ G.G. Kaufman, L.R. Mote: *Glass Steagall: Repeal by Regulatory and Judicial Interpretation*. „Banking Law Journal” September/October 1990, s. 388-421.

wych, kupowania ich na własny rachunek, a także przyjmowania do grona członków organizacji przeprowadzających transakcje z wykorzystaniem papierów wartościowych,

– przyznanie zarządowi Systemu Rezerwy Federalnej prawa zakazywania bankom wykorzystywania kredytu otrzymanego od Systemu Rezerwy Federalnej do celów spekulacyjnych,

– utworzenie agencji rządowej Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) – Federalnej Korporacji ds. Ubezpieczeń Depozytów, w celu ochrony depozytariuszy banków ubezpieczonych w FDIC¹⁰.

Na podstawie niektórych z powyższych postanowień w latach 60. został wprowadzony przepis znany jako Regulation Q. Miał on na celu ograniczenie nadmiernej konkurencji między bankami w pozyskiwaniu depozytów od klientów. Przepisy, które wynikały z Regulation Q, wywarły duży wpływ na intensywny rozwój zagranicznej aktywności amerykańskich banków.

Monetary Control Act z 1980 r.

Niemal całe prawodawstwo bankowe między 1933 a 1980 r. wprowadziło w życie nowe regulacje kontrolujące lub wzmacniające stare. Nawet 50 lat po krachu na giełdzie nowojorskiej i Wielkim Kryzysie podstawowe problemy, które spowodowały taką sytuację ekonomiczną, nadal tkwiły w pamięci opinii publicznej, a także ustawodawców. Taki stan rzeczy utrzymywał się do czasu wydania przez Kongres nowego aktu prawnego – Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act. Była to najważniejsza ustawa, która weszła w życie od 1933 r. Umocniała siłę banków, zezwalała im, jak również instytucjom oszczędnościowym i kredytowym, na oferowanie nowych produktów finansowych. Zmiany w prawodawstwie bankowym były konieczne dla uniknięcia w przyszłości problemów, które nękały Stany Zjednoczone w poprzednich latach.

¹⁰ P.A. Carrubba: *Principles of banking...*, op.cit., s. 14.

Celem Monetary Control Act było sprawienie, aby poprzez deregulację instytucje finansowe stały się bardziej konkurencyjne, a Fed mógł mieć większą kontrolę nad wielkością podaży pieniądza.

Najważniejsze postanowienia ustawy są następujące:

– maksymalne pokrycie pieniężne FDIC zostało podniesione do 100.000 USD;

– wszystkie instytucje oferujące takie konta, jak na przykład rachunki rozliczeniowo-oszczędnościowe, zostały zmuszone do utrzymywania rezerw od tych depozytów;

– stopniowo zaczęto znosić limity odsetek, które banki mogły płać od depozytów; całkowicie zniesiono je w 1987 r.;

– każda instytucja mogła teraz ubiegać się o pożyczkę od Systemu Rezerwy Federalnej; wcześniej takie prawo miały tylko banki należące do Systemu;

– Fed mógł pobierać prowizje od wszystkich świadczonych usług;

– instytucjom oszczędnościowym i kredytowym, a także uniom kredytowym zezwolono na udzielanie kredytów komercyjnych i świadczenia usług powierniczych;

– wszystkie instytucje finansowe mogły otwierać konta *negotiable order of withdrawal account* (NOW); NOW to konto, na którym klient mógł wypisywać czek; nie było to konto depozytów na żądanie, bank zastrzegał sobie jednak prawo wymagania od depozytariusza zgłoszenia na 7 dni wcześniej chęci podjęcia środków; nie wszyscy klienci mogli zakładać takie konta¹¹;

– podniesiono poziom ubezpieczenia depozytów do 100.000 USD;

– zniesiono Regulation Q do 1986 r.

W tabeli 2 przedstawione są zmiany wartości ubezpieczanych przez FDIC depozytów w latach 1934-2004. W 1980 r. po raz ostatni podwyższono poziom, do którego gwarantowano wypłacanie depozytów w ra-

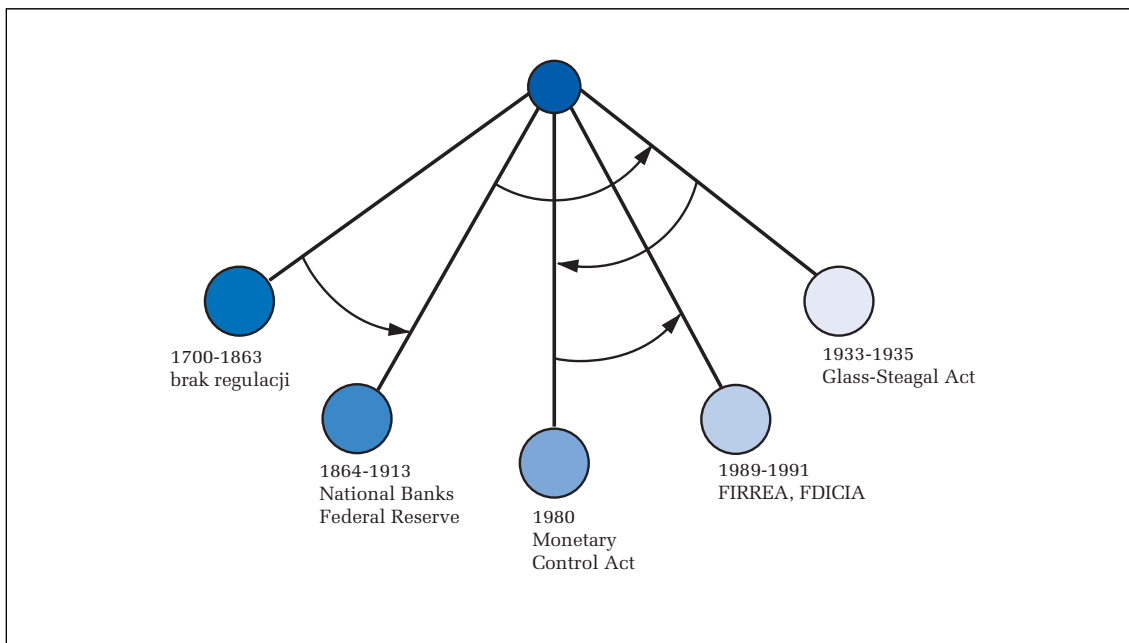
¹¹ E.W. Reed, E.K. Gill: *Commercial Banking*. New Jersey 1989 Prentice Hall.

Tabela 2 Poziom ubezpieczenia depozytów w latach 1934-2004

Lata	Kwota (w USD)	Wzrost procentowy	Lata od ostatniej zmiany	Wartość pokrycia pieniężnego (w USD)
I 1934	2.500	---	---	15.373
VI 1934	5.000	100	0,5	30.746
1950	10.000	100	16	34.191
1966	15.000	50	16	38.148
1969	20.000	33	3	44.905
1974	40.000	100	5	66.856
1980	100.000	150	6	100.000
2000 do teraz	100.000	---	20	43.728

Źródło: FDIC, *Keeping the Promise: Recommendations for Deposit Insurance Corporation*, April 2001.

Schemat 1 Wahadło regulacji w systemie bankowym Stanów Zjednoczonych



Źródło: P.A. Carrubba: *Principles of banking*. Washington D.C. 1994 American Bankers Association, s. 15.

zie ewentualnych problemów banków z płynnością finansową.

Financial Institutions Reform, Recovery and Enforcement Act

Po raz kolejny kryzys ekonomiczny doprowadził do konieczności zmiany ustawodawstwa bankowego i wahadło regulacji w systemie bankowym Stanów Zjednoczonych ponownie zaczęło poruszać się w kierunku nowych ustaw i zwiększonej kontroli. Widać to na schemacie 1. Podczas gdy jeszcze 200 lat wcześniej prawie zupełnie brak było „dyscypliny” w środowisku finansów, to obecnie system bankowy USA należy do jednych z najbardziej uregulowanych na świecie. Przez lata ustawodawcy pracowali, by osiągnąć taki efekt. Na schemacie 1 pokazane są zmiany, które miały największy wpływ na obecny stan systemu bankowego.

Chcąc uniknąć totalnej katastrofy, przestraszony kryzysem i upadkiem kas oszczędnościowych i kredytowych, Kongres wprowadził w życie nową ustawę: Financial Institutions Reform, Recovery and Enforcement Act of 1989 (FIRREA).

Celem ustawy były zreformowanie i konsolidacja federalnego systemu ubezpieczania depozytów (*federal deposit insurance system*), aby odbudować publiczne zaufanie do kas oszczędnościowo-pożyczkowych. Zniesiono FSLIC i Federal Home Loan Bank Board, a ich funkcje przekazano FDIC, Office of Thrift Supervision (OTS), Federal Housing Finance Board i Resolution Trust Corporation (RTC). OTS miało regulować i nad-

zorować oszczędności. RTC zostało stworzone, aby radzić sobie ze wszystkimi niewypłacalnymi oszczędnościami i sprzedawać aktywa. Ustawa wyznaczyła również FDIC na administratora dwóch oddzielnych funduszy inwestycyjnych:

- Bank Insurance Fund, ubezpieczającego depozyty banków będących członkami BIF,
- Savings Association Insurance Fund (SAIF), ubezpieczającego depozyty wszystkich kas oszczędnościowych, członków SAIF.

Pojawiające się i rozwijające w latach 80. na rynku finansowym kasy oszczędnościowo-pożyczkowe okazały się katastrofą dla systemu banków komercyjnych.

Od samego początku rozwoju systemu bankowego w Stanach Zjednoczonych Kongres uchwalił wiele praw i regulacji. Mimo że często był krytykowany za nieporadne działanie i mimo że w historii USA zapisało się kilka mało chwalebnych zdarzeń i kryzysów, działanie całego systemu można ocenić jako dobre. Trzeba przyznać, że zarówno kontrolerzy, jak i sam Kongres reagowali czasem zbyt mocno, ale ostateczny bilans wypadła dodatnio.

Recesja początku lat 90.

Na początku lat 90. stało się jasne, że w amerykańskim prawie dotyczącym działalności banków konieczne są radykalne zmiany i liberalizacja całego systemu bankowego. Coraz widoczniejsza stała się potrzeba nasycenia usługami bankowymi niektórych regionów Stanów

Zjednoczonych, jak również zwiększenia konkurencyjności tego sektora. Należało zmienić sytuację, w której instytucje finansowe inne niż banki mogły oferować podobne produkty i usługi, nie podlegając jednocześnie takim samym, restrykcyjnym ograniczeniom¹².

W 1991 r. sektor bankowości amerykańskiej walczył o przetrwanie i wyjście z kryzysu. Recesja w 1990 r. oraz na początku 1991 r., znacznie zmniejszyła popyt na kredyty i pożyczki. Straty zanotowały głównie działy zajmujące się handlem nieruchomościami, a Bankowy Fundusz Ubezpieczeniowy – Bank Insurance Fund był niewypłacalny, aż do kwoty 7 mld USD. Ponad 1.000 banków komercyjnych, posiadających aktywa przekraczające wartość 500 mld USD, znalazło się na sporządzonej przez FDIC, liście banków zagrożonych. Wiele z nich było bliskich bankructwa. Wskaźnik ROA całego sektora bankowego wynosił jedynie 0,53%¹³.

Krótkoterminowe stopy procentowe zaczęły spadać w drugiej połowie 1990 r. Zwrot z trzymiesięcznych weksli skarbowych wynosił średnio 7,75% w drugim kwartale 1990 r. Dochód z tych weksli spadł do 4,54% do końca 1991 r. i wciąż jeszcze spadał, zachowując zaledwie 3% zwrotu w ciągu całego 1993 r.¹⁴

W latach 1988-1991 zanotowano w USA rekordową liczbę bankructw instytucji bankowych. Rocznie zamykano średnio 180 banków (w 1992 r. upadło 127 banków, ponosząc straty ubezpieczeniowe w kwocie około 3,6 mld USD¹⁵). Sytuacja finansowa innych drastycznie się pogorszyła. Przyczyny bankructw były liczne. Najważniejsze z nich to:

- wzrost kosztów ponoszonych przez banki w związku ze zniesieniem postanowień Regulation Q,
- recesja na rynku naftowym i rolnym, co miało wpływ na pogorszenie się sytuacji dużej liczby przedsiębiorstw zaciągających kredyty w bankach,
- kryzys giełdowy w 1987 r.,
- złe zarządzanie bankiem i nieostrożna polityka kredytowa,
- brak właściwej kontroli wewnętrznej.

Federalna agencja ubezpieczeniowa FDIC była zmuszona do wypłacania ogromnych odszkodowań deponentom upadłych banków. Znalazła się z tego powodu w trudnej sytuacji finansowej i zmuszona była do podjęcia kroków, które mogłyby pomóc w odbudowaniu zasobów finansowych FDIC, a także skłonić banki do niepodejmowania nadmiernego ryzyka. Pomocą taką miało być uchwalenie przez Kongres Stanów Zjednoczonych FDIC Improvement Act (FDICIA), czyli ustawy o wzmocnieniu FDIC. Postanowienia Glass-

-Steagal Act nie zostały zniesione, na co czekali wszyscy bankierzy. Wprowadzono natomiast jeszcze dodatkowe przepisy i kontrolę.

Po recesji lat 1990-1991 amerykańska gospodarka rozpoczęła wzrost, kontynuowany z powodzeniem do 1998 r.

Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act z 1991 r.

Wprowadzona w 1991 r. ustawa Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act (FDICIA) zezwoliła na dodatkowe pożyczanie przez FDIC 25 mld USD od Skarbu Państwa, na pokrycie strat związanych z ubezpieczeniem depozytów na wypadek problemów banków z ich wypłacaniem. Wcześniej wynosiła 5 mld USD, a FDICIA zwiększała ją do 30 mld USD. W 1990 r. FDIC było upoważnione do pożyczania pieniędzy na kapitał obrotowy od Federal Financing Bank. Wszelkie zaciągnięte pożyczki były spłacane ze sprzedaży aktywów majątków upadłościowych. Od ubezpieczonych depozytów były jednak pobierane prowizje, gdyż w sytuacji, gdy upadła instytucja, FDIC musiało pokrywać wysokie koszty już na samym początku – wypłata depozytów – środki ze sprzedaży majątku upadłościowego wpływały do FDIC relatywnie późno. Kredytobiorcy kapitału obrotowego mieli do odzyskania kwotę około 10 mld USD na koniec 1991 i 1992 r. Zostali spłaceni w całości w następnym roku, czyli 1993.

Dodatkowo, w nowej ustawie zrewidowano regulacje bankowe i kontrolę zarówno banków krajowych, jak i zagranicznych, poprzez wymaganie *on-site examinations* – corocznego sprawdzania ksiąg rachunkowych. Zmieniono także zasady prowadzenia księgowości bankowej. Skutkiem wprowadzenia ustawy w 1991 r. było to, że banki musiały sprostać wszystkim wymaganym standardom zapewnienia bezpieczeństwa oraz pewności klientom, włączając sprawne zarządzanie i kierowanie odpowiednią kadrą kierowniczą, jak również standardy odszkodowań. Banki musiały również prowadzić prognozy i badania, aby unikać ryzyka kredytowego. Restrykcje były nałożone przede wszystkim na banki stanowe. Zakazano im angażowania się w działania, których zakazano bankom narodowym. Każdy bank musiał zamieszczać w ulotkach dla klientów dokładne informacje dotyczące stóp procentowych, pobieranych prowizji oraz wysokości ubezpieczenia depozytów, aby łatwo było porównywać produkty oferowane w różnych bankach i obliczać oprocentowanie oszczędności. Wzrosły składki ubezpieczenia depozytów. Ustawa FDICIA wymagała utrzymywania podatków na poziomie 23 punktów bazowych, dopóki fundusz ubezpieczeniowy – Bank Insurance Fund (BIF) – nie osiągnie poziomu 1,25% ubezpieczonych depozytów. W celu uzyskania odpowiedniej wartości

¹² R.E. Litan, J. Rauch: *American Finance for the 21st Century*. Washington D.C. 1998 Brookings Institution Press, s. 33.

¹³ Federal Reserve Bank of Chicago, G.J. Benston and G.G. Kaufman: *Deposit Insurance Reform in the FDIC Improvement Act: The Experience to Date*. Second Quarter 1998, s. 14-20.

¹⁴ Ibidem, s. 21.

¹⁵ FDIC: *A Brief History of Deposit Insurance in the United States*. Washington D. C. September 1998 International Conference on Deposit Insurance, s. 60.

Tabela 1 Wskaźniki oceny kondycji finansowej banków komercyjnych (assessments rates) na 1.01.1993 r.

Capital Group (grupa kapitałowa)	Supervisory Group (grupa nadzorcza)		
	A	B	C
Well capitalized	23 (0)	26 (3)	29 (17)
Adequately Capitalized	26 (3)	29 (10)	30 (24)
Undercapitalized	29 (10)	30 (24)	31(27)*

* Liczbami w nawiasach zaznaczono obecnie obowiązujące współczynniki.

Źródło: Federal Deposit Insurance Corporation, *Deposit Insurance Options Paper*, Washington D.C., August 2000.

FDIC miała prawo podnieść wysokość składek według własnego uznania, ale nie więcej niż 35 centów od 1 dolara. Wymagany poziom BIF osiągnął w 1995 r. Ustawa nakazywała również rozwinięcie systemu ubezpieczania depozytów¹⁶.

Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act z 1991 r. znacząco rozszerzyła władzę FDIC w stosunku do wszystkich ubezpieczonych instytucji. Zezwalała, aby FDIC rozwinęła system płacenia składek ubezpieczeniowych w zależności od stopnia ryzyka (określanego w punktach). System ten agencja uchwaliła w 1992 r. i modyfikowała w kolejnych latach.

Zestawienie współczynnika podatkowego było obrane oddzielnie dla Bank Insurance Fund (BIF) i Savings Association Insurance Fund (SAIF). Każde zestawienie składało się z matrycy 9-komórkowej, ze stawką od 23 do 31 centów, od 100 dolarów podlegających opodatkowaniu depozytów. Wszystkie instytucje były umieszczone w odpowiednim miejscu matrycy na podstawie przynależności do grup ryzyka – 1, 2, 3 (*capital group*) i A, B, C (*supervisory subgroup*). Instytucje w najlepszej kondycji finansowej należały do grupy 1A, a w najgorszej – do grupy 3C (tabela 3).

FDIC przyznano prawo do zamknięcia instytucji, która była bliska bankructwa. W ten sposób można było „uratować” część depozytów, zanim jeszcze bank stracił całkowicie płynność finansową. Wszystkie instytucje były zapisane w pięciu różnych grupach – od znajdujących się w dobrej kondycji do krytycznych. Te ostatnie były zamykane, jeśli w ciągu 90 dni nie udało im się poprawić wskaźników finansowych świadczących o ich kondycji¹⁷.

Ponadto, ustawa *FDICIA* stworzyła wiele obowiązkowych i prawnie uregulowanych sankcji, które były stosowane w stosunku do banków obniżających swój kapitał, w celu zmniejszania strat Bankowego Funduszu Ubezpieczeniowego – Bank Insurance Fund.

Jak widać z historii, wszelkie ustawy sprzyjały dużym instytucjom bankowym, chroniąc je przed bankructwami. Przyjęło się stwierdzenie: „zbyt duże, by mogły upaść” (*“too big to fail”*). Przykładowo, uznano za takie w 1984 r. 12 banków i władze kraju w całości

gwarantowały wypłatę depozytów. FDIC wykorzystało swoje prawo tylko dwa razy: w 1980 r. w stosunku do First Pennsylvania Bank (wartość całkowita aktywów wynosiła 8 mld USD) i w 1984 r. do Continental Illinois National Bank (wartość całkowita aktywów wynosiła 45 mld USD). Działo się tak głównie dlatego, że rząd obawiał się, iż upadek dużego, znaczącego banku może mieć zbyt groźny wpływ na całą gospodarkę kraju. Dlatego chronione były przede wszystkim interesy tych największych. *FDICIA* zmieniła to. Ubezpieczeniami objęto również małe banki, bardziej narażone na bankructwo.

Gramm-Leach-Bliley Act z 1999 r.

12 listopada 1999 r. Kongres wydał nową ustawę, podpisaną przez prezydenta Billa Clintona, dotyczącą regulacji w sektorze bankowym, o nazwie Gramm-Leach-Bliley Act (GLBA), znaną również jako Financial Services Modernization Act. Na ustawę długo oczekiwali cały sektor finansowy Stanów Zjednoczonych. Znosił wiele restrykcji, które kilka dekad wcześniej (dokładnie 66 lat temu) wprowadził Glass-Steagall Act i które stanowiły ograniczenia nie tylko dla banków, ale również dla Systemu Rezerwy Federalnej. Pod wieloma względami osiągnięto to, o co zabiegały i walczyły instytucje finansowe przez długie lata. Ustawa była jednak również wyzwaniem, aby utrzymać stabilność finansową kraju, i w pewnym sensie utrudnieniem dla organizacji bankowych oraz Systemu Rezerwy Federalnej. Poszerzała odpowiedzialność Fed wobec Kongresu, mającego w stosunku do banku centralnego większe wymagania. Ustawa ułatwiła poszerzenie działalności krajowych i międzynarodowych instytucji finansowych, na terenie całego kraju, we wszystkich stanach. Głównym zadaniem i celem GLBA z 1999 r. było odpowiednie dopasowanie struktury całego sektora bankowego do rzeczywistych warunków i potrzeb istniejących na rynku, a także zmodernizowanie usług finansowych.

Najważniejsze zmiany w ustawodawstwie bankowym po wydaniu GLBA są następujące:

- Zwiększone zostały uprawnienia organizacji bankowych i firm ubezpieczeniowych do włączania się we wszystkie przedsięwzięcia handlowe bezpośrednio,

¹⁶ P.A. Carruba: *Principles of banking ...*, op.cit., s. 26.

¹⁷ FDIC: *A Brief History of Deposit Insurance in the United States...* op.cit., s. 57.

za pośrednictwem lub we współpracy z firmami holdingowymi (na przykład po połączeniu lub fuzji).

- Zezwolono na łączenie się ze sobą banków, firm ubezpieczeniowych i instytucji zajmujących się obrotem papierami wartościowymi.

- Powstały nowe Financial Holding Company (FHC) firmy holdingowe, zamiast istniejących wcześniej Bank Holding Companies¹⁸.

- Instytucje niebankowe nie mogły być właścicielami banków komercyjnych.

- Prawnie zezwolono na prowadzenie działalności handlowej przez banki – *merchant banking*, włączonej do tzw. *financial activities*, czyli czynności finansowych.

- Wciąż jeszcze występowały pewne limity przy łączeniu działalności inwestycyjnej i komercyjnej.

- Akt znacząco zreformował kontrolę nad organizacjami bankowymi, które zdecydowały się na angażowanie w nowo dozwolone dla banków przedsięwzięcia.

- Ograniczone zostały uprawnienia zarządu Fed do kontroli i wymagania raportów od przedsiębiorstw zależnych od FHC. Zarząd mógł jednak nakładać ograniczenia kapitałowe na FHC.

- Zarząd miał prawo w dowolnym momencie wymagać składania dodatkowych raportów finansowych oraz przeprowadzać kontrolę, w celu monitorowania płynności finansowej i ryzyka podejmowanego przez instytucje finansowe, zrzeszone bądź niezrzeszone.

- Ustawa zaleciła Zarządowi Fed, aby dokładnie ustalił przepisy prawne oraz wszelkie regulacje, odnoszące się do zagranicznych instytucji finansowych, działających na terenie Stanów Zjednoczonych, tak by były one podobne do obowiązujących instytucje krajowe.

- Rewizji poddany został Community Reinvestment Act (CRA), która wprowadziła ulgi dla małych banków i wymagała ujawniania umów pomiędzy bankami a klientami. CRA został wydany pod koniec lat 70., aby zapewnić bezpieczeństwo depozytariuszom, mającym wkłady ubezpieczone przez FDIC, i aby sprostać ich wymaganiom kredytowym. GLBA złagodziła regulacje dotyczące częstotliwości sprawdzania i monitorowania działalności małych banków. Te, które miały aktywa poniżej 250 mln USD i zakwalifikowały się do grupy o satysfakcjonującej kondycji finansowej, miały zmieniony czas z 18-24 miesięcy na 4 lub 5 lat¹⁹.

- Ustawa wprowadziła wymóg, aby instytucje finansowe corocznie przedstawiały klientom swoje polisy ubezpieczeniowe, bez względu na to, czy są to klienci dłużej, czy dopiero rozpoczynają współpracę z daną instytucją.

- GLBA dała klientom prawo wyboru, czy zezwalają na ujawnianie i wysyłanie swoich niepublicznych danych do niezrzeszonych instytucji trzecich. Nie dotyczyło to jednak potrzeby przekazania informacji np. w celu zawarcia transakcji lub świadczenia usług bankowych dla klienta.

- GLBA zabraniała dzielenia się numerami kont lub innymi podobnymi numerami identyfikacyjnymi oraz kodami w celach telemarketingowych, reklamowych pocztowych i przesyłanych pocztą elektroniczną²⁰.

Wydanie GLBA w 1999 r. miało duże znaczenie dla sektora bankowego. Są oczywiście pluse i minusy, większe możliwości, ale i ryzyko. Niewątpliwie poszerzono wybór produktów finansowych oferowanych klientom, jak również zdolność konkurencji z instytucjami niebankowymi (podlegającymi mniejszym restrykcjom), takimi jak firmy ubezpieczeniowe czy domy maklerskie. Może to prowadzić do zdywersyfikowania strumienia przychodów i zwiększenia dochodów od pobieranych prowizji.

Federal Deposit Insurance Reform Bill z 2002 r. Propozycje zmian

W ustawie Federal Deposit Insurance Reform Act z 2002 r., zostały przedstawione poprawki do systemu ubezpieczeń w Stanach Zjednoczonych, dotyczące sektora bankowego i unii kredytowych. Najważniejsze zmiany, które być dokonane, to połączenie Bank Insurance Fund i Savings Association Insurance Fund i stworzenie jednego funduszu – Deposit Insurance Fund. Drugą bardzo istotną sprawą było zwiększenie kwoty ubezpieczenia większości depozytów ze 100 do 130 tys. USD (wyższe pokrycie dla składek emerytalnych, co najmniej dwa razy tyle, czyli 260 tys. USD i depozytów municypalnych, do 80% wartości lub 2 mln USD). Zabezpieczenie dotyczyłoby depozytów bankowych i w kasach oszczędnościowych, ubezpieczonych przez FDIC, jak również tych w uniach kredytowych, ubezpieczonych przez National Credit Union Administration (NCUA). Kolejną zmianą byłyby warunki płacenia składek ubezpieczeniowych do FDIC. Do tej pory instytucje i przedsiębiorstwa mające depozyty w bankach i należące do grupy o niskim ryzyku oraz dobrej sytuacji finansowej nie musiały płacić podatku, dopóki fundusz utrzymywał rezerwę co najmniej 1,25% wszystkich ubezpieczonych depozytów. Nowa ustawa zakładała, że wszystkie banki i kasy oszczędnościowe musiałyby płacić podatek. Według prognoz, w 2003 r. wydałyby o jeden miliard dolarów więcej²¹.

¹⁸ W.F. Kroener: III *Implementation of Selected GLBA Provisions and Other Topics of Current Interest: The FDIC Perspective*. SG023 ALI-ABA, 2001.

¹⁹ L.R. Fischer, O.I. Ireland: *Living with the Gramm-Leach-Bliley Privacy Rules – Privat Labels, Co-Brand, Agent Bank and other Credit Partnerships*. 2 No. 2 Privacy Info. L. Rep. 1 (October, 2001).

²⁰ Federal Reserve Bank of Cleveland Board of Directors: *The Gramm-Leach-Bliley Act. Be careful what you ask for because you just might get it*. February 10, 2000.

²¹ M. Halley, J. Ruud: *Report of the House Committee on Financial Services. Federal Deposit Insurance Reform Act of 2002*, April 17, 2002.

Zaproponowano również zmianę Designated Reserve Ratio (DRR) z 1,25% na wartość z przedziału 1,15 – 1,40%. Zarząd Fed miałby sprawdzać obecne i przyszłe ryzyko strat oraz sytuację ekonomiczną instytucji. Zapobiegłoby to częstym zmianom wskaźnika podatkowego dla banków i kas oszczędnościowych.

Ustawa z 2002 r. nie została jednak przyjęta, gdyż nie udało się osiągnąć porozumienia. Pod koniec 2002 r. odbyło się w Waszyngtonie spotkanie, na którym dyskutowano o możliwościach zmiany ustawodawstwa. Konferencja jednak nie przyniosła skutku w postaci zmiany prawa. Jest mało prawdopodobne, aby w najbliższym czasie udało się podnieść próg ubezpieczonych depozytów ze 100.000 USD do 130.000 USD. Trudno też będzie dojść do porozumienia w sprawie połączenia BIF i SAIF, ze względu na dopasowanie do siebie wysokości składek. Zmiana prawa nigdy nie jest rzeczą prostą, zwłaszcza jeśli nie ma zgody między stronami, którymi w tym wypadku są różne instytucje sektora bankowego.

W Stanach Zjednoczonych przyjęło się nazywać ustawy proponowane do przyjęcia jako *"bill"*, a dopiero po zatwierdzeniu zarówno przez Senat, jak też Izbę Reprezentantów (House of Representative) – *"act"*. Takich ustaw było w ostatnich latach wiele, ale ani ta z 2002 r. – opisana powyżej – ani z 2003 r. nie weszły w życie.

Obecnie omawiana jest *"Regulatory Relief Bill"*, która przeszła Izbę, ale nie została zaakceptowana przez Senat. W tym roku legislacyjnym nie może być powtórnie przedstawiona w Senacie, ale planowane jest ponowne poddanie jej pod głosowanie, ponownie w następnym roku. Wówczas będzie musiała jeszcze raz zostać przyjęta przez Izbę, później dopiero przez Senat USA.

Najważniejsze zmiany proponowane przez ustawę dotyczą znowu zwiększenia pokrycia ubezpieczonych depozytów powyżej 100.000 USD. Ma to na celu lepszą ochronę oszczędności depozytariuszy. Jest to ważny argument dla prezydenta i prezesa Senackiej Komisji Bankowej (Senate Banking Committee) oraz prezesa Rady Federalnej Greenspan'a (Chairman of the Federal Reserve Board). Za podniesieniem pułapu opowiadają się małe banki; większe są raczej przeciwnie. Poza tym jako argument przeciw podaje się to, że ustawa dawałaby uniom kredytowym dodatkowe narzędzie konkurencji.

Małe banki wysuwają argumenty, że chciałby dodatkowo zachęcić klientów do lokowania oszczędności w ich bankach. Po za tym ostatnia zmiana była dokonana 20 lat temu, a od tego czasu siła nabywcza 1 dolara zmieniła się ze względu na inflację. Zabezpieczenie nie jest więc praktycznie takie samo. Małe banki formułują ponadto zarzut, że rząd znacznie bardziej troszczy się o duże banki, gdyż ich problemy o wiele silniej wpływają na całą gospodarkę.

Duże banki nie chcą zwiększenia limitu ponad 100.000 USD, gdyż wiązałoby się to z dodatkową składką ubezpieczeniową płaconą do FDIC.

Następna kwestia jest taka, że jeśli aktywa FDIC spadną poniżej ustalonej wartości (1,2%) całości ubezpieczonych depozytów, banki będą musiały płacić dodatkową prowizję od ubezpieczenia w FDIC. Obecnie, mimo że wskaźnik nie został przekroczony, jest bliski poziomowi, przy którym banki będą musiały płacić prowizję (tylko te banki, których współczynnik ryzyka jest wysoki, muszą płacić takie prowizje). Fundusz FDIC był zasilany głównie przez banki, które powstały ponad 10 lat temu. Te instytucje bankowe, które rozpoczęły działalność kilka lat temu, nigdy nie musiały płacić prowizji, dlatego między innymi tak szybko zwiększały swoje dochody. Dodatkowo ogromne firmy brokerskie w ostatnich kilku latach nabywały banki przenosząc wielkie sumy pieniędzy z rynku pieniężnego i funduszy powierniczych na konta bankowe, aby uzyskać ubezpieczenie do 100.000 USD. Tak jak nowe banki, nie musiały wówczas płacić prowizji od ubezpieczonych depozytów. „Stare” banki występowały przeciwko takiej sytuacji i chciały doprowadzić do tego, aby nowo powstałe instytucje bankowe oraz firmy brokerskie musiały płacić do funduszu odpowiednie prowizje, czego te oczywiście nie chciały. Jest to kolejny powód niechęci do przyjęcia nowego prawa.

Wydaje się zatem, że na nowe ustawodawstwo dotyczące zwiększenia poziomu ubezpieczenia depozytów będzie trzeba jeszcze trochę poczekać. Musi dojść do porozumienia między instytucjami finansowymi a rządem oraz wynegocjowania warunków najkorzystniejszych dla wszystkich stron.