

Czy amerykański Fed jest naprawdę niezależny?

Autor: Sarel Oberholster

Źródło: mises.org

Tłumaczenie: Lena Adamus

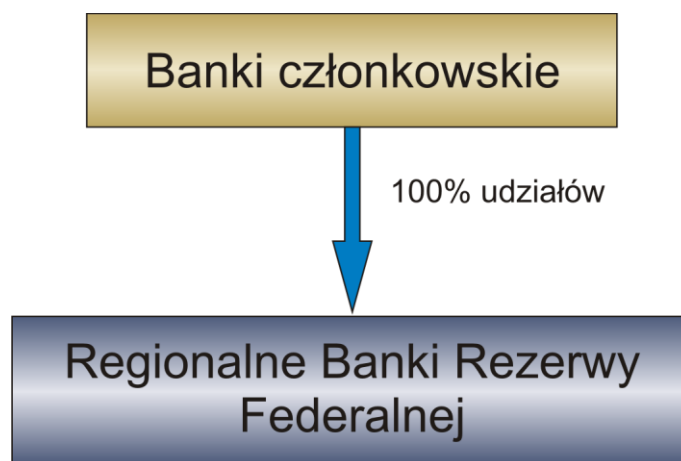
W USA powszechnie uważa się, że System Rezerwy Federalnej jest kontrolowany przez prywatne banki, które dzięki temu mają także wpływ na emisję dolara. Tezę tę oparto na prostym fakcie — mianowicie 100% udziałów w Rezerwie Federalnej znajduje się w rękach prywatnych banków. Czy jednak oznacza to, że są one właścicielami Fed?

Można by odpowiedzieć krótko: owszem. Jest to jednak bardzo ograniczone prawo własności i paradoksalnie ma ono właśnie uwiarygodnić niezależność Rezerwy Federalnej. Trafnie zostało to opisane w wydanym przez Fed dokumencie: „Federal Reserve System Purposes and Functions”:

Zazwyczaj posiadaczom akcji przysługuje prawo do kontroli spółki i czerpania korzyści finansowych z jej działalności. Jednak w przypadku Fed prawo to ograniczono — bankom-akcjonariuszom przysługuje co prawda każdego roku 6% dywidendy od udziałów, ale nie mogą one swych akcji ani sprzedać, ani zastawić. Posiadanie udziałów jest zatem wynikiem prawnego obowiązku uczestnictwa w Systemie Rezerwy Federalnej. (s. 12)

Taki system odpowiada w swej istocie mechanizmowi zawiązywania Spółek Specjalnego Przeznaczenia (SSP). Inicjatorem zwykle jest podmiot, który z określonych względów nie chce być uznawany za właściciela takiej spółki, a mimo to chce czerpać korzyści z faktu jej istnienia. Powody tego mogą być różne, na przykład jawna własność mogłaby niekorzystnie wpłynąć na odbiór sprawozdawczości finansowej inicjatora.

Władze, a także Fed, podobnie jak ekonomiści, są mocno zainteresowane Spółkami Specjalnego Przeznaczenia, a w szczególności badaniem ich specyfiki. Zgodnie z regułami, jakimi rządzą się SSP, możemy zbadać czy Fed jest niezależny czy raczej współzależny. Spróbujmy zatem naszkicować prostą strukturę własności.



Każdy, kto ma choćby elementarną wiedzę o standardach rachunkowości, wie, że prawo własności bez możliwości sprawowania kontroli jest co najmniej kontrowersyjne i wymaga głębszego zbadania. Wprawdzie przy rozproszonym prawie własności określenie interesów poszczególnych podmiotów może być skomplikowane, ale zasady rachunkowości (GAAP) skupiają się wówczas na badaniu aspektu kontroli, pomijając całkowicie kwestię prawa własności.

Może się zdarzyć tak, że nawet przy braku prawa własności, posiadanie większości w zarządzie spółki spowoduje uznanie spółek za skonsolidowane. W takiej sytuacji zarówno badany podmiot, jak i spółka go kontrolująca, z osobna będą postrzegane jako część grupy, natomiast wspólnie, jako jednolity, współzależny i skonsolidowany podmiot. Naszkicowana powyżej struktura Systemu Rezerwy Federalnej jest zatem strukturą rozproszoną, gdzie „prawo własności” ma ograniczone znaczenie, a ustalić trzeba, kto sprawuje „kontrolę”. Dopiero po uwzględnieniu elementu kontroli będzie można określić, czy spółka jest niezależna czy współzależna.

Można zatem śmiało stwierdzić, że prawne regulacje skupiają się na „kontrolach”, a nie jedynie na prawnych formach własności. Przepisy dotyczące konsolidacji stopniowo rozszerzały swój zakres od Jednostek Specjalnego

Przeznaczenia, poprzez Spółki Specjalnego Przeznaczenia, aż do wprowadzonych ostatnio do terminologii ekonomicznej – wraz z przygotowanymi w czerwcu 2009 r. i obowiązującymi od stycznia 2010 r. poprawkami do Financial Accounting Standard 46(R) ("FIN 46(R)") – Variable Interest Entity (VIE).

W związku z powyższym sprawdzenie, czy dana organizacja jest spółką typu VIE, czyli kontrolowaną przez inną organizację, przypomina badanie DNA, mające na celu ustalenie, czy dwie osoby są ze sobą spokrewnione. FIN 46 (R) definiuje VIE w następujący sposób:

Przedsiębiorstwo o zróżnicowanych interesach (variable interests), które zapewniają mu decydujący głos w kwestiach finansowych dotyczących VIE, musi spełniać obydwie poniższe warunki:

- a. Wykazywać zdolność do kierowania działalnością VIE w sposób, który znacząco wpływa na finansowe wyniki tej spółki;*
 - b. Mieć obowiązek amortyzowania potencjalnie dotkliwych dla VIE strat lub prawo do czerpania zysków z jej działalności.*
- (par. 1A)¹.*

W pierwszej kolejności należy zatem zapytać o „zdolność do kierowania działalnością”. Kto właściwie miałby ją mieć?

W tym miejscu powinniśmy przyjrzeć się „Federal Reserve Act”, który nakazuje, aby każdy z Regionalnych Banków Rezerwy Federalnej wybrał własny zarząd, z prezesem i wiceprezesem mianowanymi przez Radę Gubernatorów Fed. Regionalne zarządy mają składać się z dziewięciu dyrektorów trzech kategorii: trzech dyrektorów kategorii A, wybranych przez udziałowców, trzech dyrektorów kategorii B, reprezentujących interes „publiczny” oraz trzech dyrektorów kategorii C, mianowanych przez Radę Gubernatorów Fed. Rada Gubernatorów wybiera prezesa i wiceprezesa spośród trzech dyrektorów kategorii C.

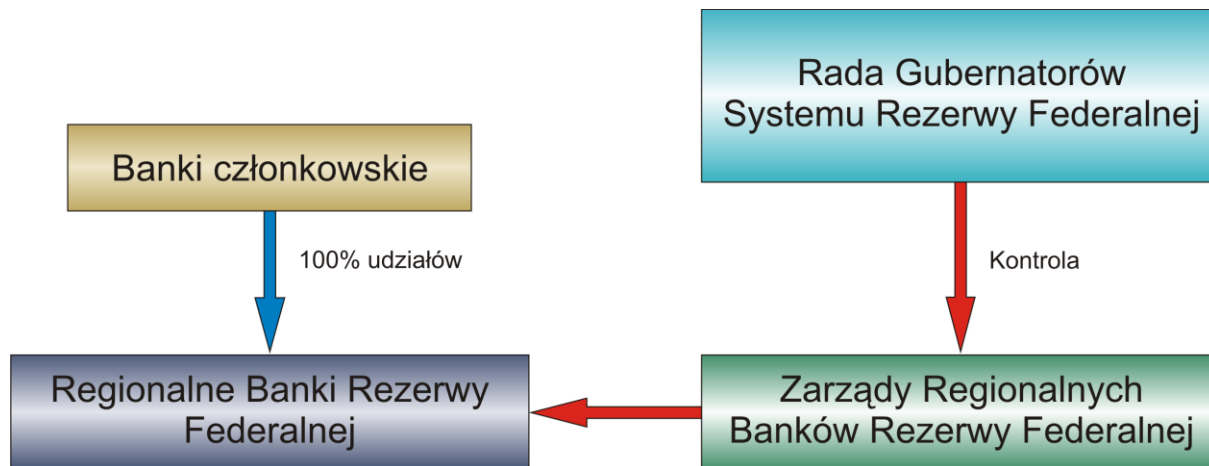
Widać więc wyraźnie, że Rada Gubernatorów sprawuje „kontrolę”, także poprzez nominacje na ważne stanowiska prezesa i wiceprezesa. Musimy teraz zadać pytanie, czy zarządy regionalne mają niezależność, która w „normalnych” warunkach łączy się z prawem własności i kontroli, czy też może ich prawa są w

jakimś stopniu ograniczone. Odpowiedź znów znajdziemy w „Federal Reserve Act”:

Zarząd powinien administrować sprawami banku w jasny i bezstronny sposób, nie dyskryminując ani nie faworyzując żadnego z banków członkowskich. Zgodnie z prawem oraz zaleceniami Rady Gubernatorów powinien proponować każdemu z członków takie korzyści i udogodnienia, jakie mogą być rozsądnie oferowane bez naruszenia interesów któregokolwiek z pozostałych banków członkowskich. Ponadto, zarząd powinien stać na straży systemu kredytowego oraz stwarzać dogodne warunki rozwoju dla handlu, przemysłu i rolnictwa. Rada Gubernatorów może dodatkowo doprecyzować założenia tego dokumentu dotyczące sposobu traktowania banków członkowskich. (ustęp 3, §8)

Zapisy „Federal Reserve Act” oraz nadzór Rady Gubernatorów ograniczają zatem zdolność Regionalnych Zarządów do samodzielnego wypełniania podstawowych funkcji Regionalnych Banków Rezerwy Federalnej. Z dokumentu tego jasno wynika, że kontrola nie pozostaje w rękach zarządów regionalnych i że nie są one niezależne. Wykonują one tylko instrukcje Rady Gubernatorów i są przez nią kontrolowane.

Nadszedł zatem czas na zmodyfikowanie schematu naszkicowanego powyżej i umieszczenie w nim dwóch dodatkowych poziomów kontroli. Pytanie, kto sprawuje kontrolę, pozostaje jednak nadal nierozstrzygnięte. Należy wobec tego przyjrzeć się sposobowi funkcjonowania Rady Gubernatorów. Czy jest ona organem niezależnym, czy może sama zależy od jeszcze innego organu?



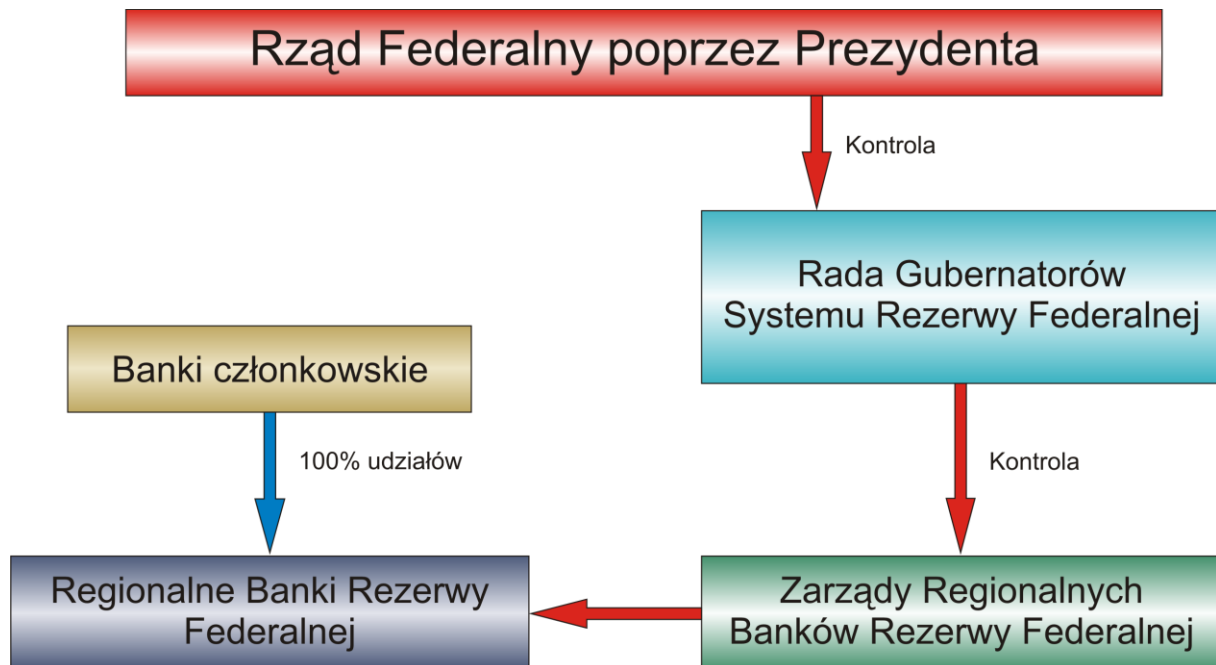
Dokument zatytułowany „Purposes and Functions” opisuje Radę Gubernatorów w następujący sposób:

Rada Gubernatorów jest federalną agencją rządową. Składa się z siedmiu mianowanych przez Prezydenta Stanów Zjednoczonych i zatwierdzonych przez Senat członków.

Kandydatury na stanowiska przewodniczącego i wiceprzewodniczącego także wskazywane są przez Prezydenta i zatwierdzane przez Senat. Kandydaci na te stanowiska wybierani są spośród członków Rady lub muszą zostać równocześnie do niej powołani. (s. 4)

Podsumowując zatem, Rada Gubernatorów jest agencją rządową. Prawo do powoływania jej członków, prezesa i wiceprezesa spoczywa w rękach Prezydenta, choć Senat ma w kwestii każdej nominacji prawo weta.

Wróćmy zatem do VIE. Pierwszy warunek konieczny dla określenia Fed jako spółki typu VIE, mianowicie „zdolność do kierowania działalnością” jest spełniony: rząd federalny, w tym wypadku prezydent USA, ma taką władzę. Ostateczna wersja schematu kontroli wygląda więc tak:



Kolejnym warunkiem, który musi zostać spełniony jest albo „obowiązek amortyzowania strat”, albo „prawo do czerpania zysków.”

Moim zdaniem, wyłączne prawo Fed do emisji dolara, a także żywotne interesy rządu federalnego, to więcej niż dość, aby móc mówić o „obowiązku amortyzowania strat.” „Federal Reserve Act” wprowadza tu jednak pewną komplikację dodając, że banki członkowskie, proporcjonalnie do swoich udziałów, są także odpowiedzialne za zobowiązania Regionalnych Banków Rezerwy Federalnej. Warunek ten jest jednak alternatywny do „prawa do czerpania zysków”. Biorąc pod uwagę, że pojęcie obowiązku nie jest czymś oczywistym, lepiej skoncentrować się na „prawie”. Zarówno obowiązek jak i prawo nie muszą być rozumiane jako absolutne.

W poszukiwaniu wskazówek interpretacyjnych, możemy znów odwołać się do dwóch źródeł: „Federal Reserve Act” i „Federal Reserve System Purposes and Functions”.

„Federal Reserve Act”:

Dywidendy i fundusze dodatkowe Banków Rezerwy Federalnej:

(a)

1.

A. Po wypłaceniu lub zabezpieczeniu funduszy na pokrycie wszystkich zobowiązań Banku Rezerwy Federalnej, udziałowcy banku są uprawnieni do otrzymywania corocznej dywidendy w wysokości 6% od wpłaconego kapitału.

B. Uprawnienia do otrzymywania dywidendy na zasadach określonych w punkcie (A) mają charakter kumulatywny.

2. W każdym z Banków Rezerwy Federalnej zyski netto pozostałe po wypłaceniu dywidend na zasadach określonych w punkcie (1.A.) powinny zostać zdeponowane w funduszach dodatkowych tych banków.

(b) Przeniesienie na rok podatkowy 2000.

1. W roku podatkowym 2000, Banki Rezerw Federalnych powinny przekazać z funduszy dodatkowych, za pośrednictwem Rady Gubernatorów, do Departamentu Skarbu depozyt o łącznej wysokości 3,752 miliarda dolarów.

2. W każdym roku podatkowym Rada Gubernatorów określa jaki będzie udział każdego z banków regionalnych w zebraniu łącznej kwoty zgodnie z paragrafem (1). (sekcja 7)

3. W trakcie roku podatkowego 2000, żaden z Banków Rezerw Federalnych nie może uzupełnić funduszu dodatkowego o kwoty równe kosztom poniesionym zgodnie z punktem (1).

„Federal Reserve System Purposes and Functions”:

Wpływy do Banku Rezerwy Federalnej pochodzą przede wszystkim z operacji otwartego rynku, inwestycji w obce waluty, pożyczek dla instytucji finansowych oraz opłat za usługi świadczone tym instytucjom, takie jak: sprzedaż weksli skarbowych, przekazy finansowe i operacje rozrachunkowe.

Po pokryciu zobowiązań Rezerwa Federalna przekazuje resztę swoich zysków do Skarbu Państwa. Szacuje się, że od powołania Fed w 1914 r. około 95% dochodu netto banków rezerwy zostało przekazane do Skarbu Państwa. (Przychody i

wydatki Fed od 1914 r. prezentowane są w dorocznym sprawozdaniu (Annual Report) Rady Gubernatorów). W 2003 r. Fed wpłacił do budżetu blisko 22 miliardy dolarów. (s. 11)

Już sama konstatacja, że od początku funkcjonowania Rezerwy Federalnej, około 95% dochodu netto zostało przekazane do Skarbu Państwa jest wystarczająca, by uznać, że rząd federalny ma pełne „prawo do czerpania zysków.”

Ostateczna i nie podlegająca dyskusji konkluzja może być zatem tylko jedna. Mianowicie, że kiedy przyjrzymy się strukturze Fed pod kątem standardów rachunkowości (GAAP), okazuje się on federalną Spółką Specjalnego Przeznaczenia (czy, zgodnie z nowszą terminologią, federalną spółką typu VIE). Stosuje się więc do niego zasada konsolidacji i musi być on postrzegany, jako podległy kontroli władz federalnych, co czyni z niego nieodłączny organ tych władz. Niezależność Fed okazuje się więc niczym więcej, jak tylko pozorem.

Nie da się oczywiście zaprzeczyć, że banki członkowskie są głęboko zainteresowane kontrolowaniem polityki Fed, a także, że szeroki zakres uprawnień Prezydenta czyni go szczególnie interesującym obiektem nacisków. Nie zmienia to jednak faktu, że prawo do sprawowania kontroli nad Fed nie jest skupione w rękach „właścicieli”, ale mieści się w zakresie kompetencji władz federalnych i prezydenta Stanów Zjednoczonych.

¹ Financial Accounting Standards Board of the Financial Accounting Foundation; Connecticut, No 311; June 2009, Statement of Financial Accounting Standards No 167.