

WOJCIECH KWIATKOWSKI

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

PIERWSZY BANK STANÓW ZJEDNOCZONYCH JAKO PIERWOWZÓR SYSTEMU REZERWY FEDERALNEJ

1. WSTĘP

Istnienie banku centralnego, z uwagi na rolę, jaką instytucja ta pełni w społeczeństwie jest dziś rzeczą normalną. Niektóre banki centralne, jak w szczególności amerykański System Rezerwy Federalnej, są uznawane za jedne z najważniejszych instytucji na świecie. Niewiele osób jednakże wie, że niewiele brakowało, by w Stanach Zjednoczonych bankowość centralna, jako efekt współpracy egzekutywy i legislatywy federalnej w ogóle nie zaistniała. By zrozumieć dlaczego istnieje dziś System Rezerwy Federalnej należy cofnąć się ponad o 200 lat i dokonać analizy argumentów sformułowanych w dyskusji poprzedzającej powstanie Pierwszego Banku Stanów Zjednoczonych – pierwszej na ziemiach Ameryki Północnej, po uchwaleniu Konstytucji z 1787 r., instytucji bankowej – erygowanej wspólnie przez Kongres i Prezydenta.

2. INICJATYWA UTWORZENIA PIERWSZEGO BANKU STANÓW ZJEDNOCZONYCH

Uchwalenie w 1787 r. konstytucji federalnej Stanów Zjednoczonych uważane jest za przełomowy moment w dziejach tego kraju z wielu powodów. Konstytucja ta była podstawą do utworzenia wielu instytucji, które z czasem przyczyniły się do zwiększenia uprawnień Unii (jako konfederacji) kosztem władzy poszczególnych stanów. Jednym

z filarów tworzących nowe państwo stała się też tożsamość monetarna USA, której fundamentem była identyfikacja Stanów Zjednoczonych z ich walutą – dolarem¹. Można zaryzykować w związku z tym tezę, że dolar jest bodajże jedyną „marką” (nie licząc *Coca-Coli*) bezpośrednio identyfikowalną ze Stanami Zjednoczonymi. Nie było tak jednak zawsze. Jak każdą bowiem markę, tak i amerykańskiego dolara trzeba było należycie wypromować. Droga do tego była długa, a zaczęła się wraz ze stworzeniem szeregu instytucji Stanów Zjednoczonych. Jedną z nich był właśnie bank centralny.

Od początków kolonizacji aż do zjednoczenia Unii, w poszczególnych stanach wchodzących w skład dzisiejszych Stanów Zjednoczonych, krążył swoisty „koszyk walut” – były to złote i srebrne monety Anglii, Francji, Hiszpanii, Portugalii, jak również monety innych krajów. O ich wartości decydowała zawartość w nim kruszcu. Już w 1690 r. pojawiły się w amerykańskich koloniach pieniądze papierowe², jako kwi-

¹ Dolar jako nazwa jednostki pieniężnej będącej w obiegu na terytorium dzisiejszych Stanów Zjednoczonych został ostatecznie przyjęty przez Kongres w 1785 r. Jako nazwa hiszpańskich monet znana była tak na północy, jak i na południu kraju. Interesującą kwestią jest też skąd wzięła się ta właśnie nazwa, towarzysząca znakom pieniężnym emitowanym przez Stany Zjednoczone. Otóż jak podaje m.in. Rothbart dolarem określano powszechnie jedną uncję srebra w postaci monety bitej przez czeskiego hrabiego Schlicka w XVI wieku (dokł. od 1519 r.). Książę Schlick mieszkał w dolinie zwanej *Joachimsthal*, nieopodal Jachimowa. Monety hrabiego zyskały wielkie uznanie dzięki precyzji wykonania, dużej zawartości kruszcu w jednostce i były powszechnie nazywane „*Joachimsthalers*” a później „*talarami*”. Nazwa „dolar” pochodzi zatem od „*talara*”. Szerzej na ten temat: M.N. ROTHBARD; *Co rząd zrobił z naszym pieniądzem?*; wyd. Fijor, Warszawa 1990, s. 39 i n.; TENZE, *A history of money and banking in the United States: The colonial era to World War II*, Ludwig von Mises Institute 2002; TENZE: *The Mystery of Banking*, Richardson&Snyder 1983, s. 9.; por. także D. OVASON; *The Secret Symbols of the Dollar Bill*. HarperCollins Publishers, New York 2004. s. 3.

² W Europie wiedziano już o papierowych pieniądzach (kwitach potwierdzających prawa do złożonych depozytów) emitowanych w Chinach, lecz nie odważono się ich wprowadzać w dużych ilościach do obiegu na rodzimym rynku. Do Europy pierwsze informacje o papierowym pieniądzu przywiózł zafascynowany chińską kulturą Marco Polo już w 1295 r. Władze kolonii Massachusetts zostały do tego nijako „przymuszone”; z tej bowiem kolonii wyruszały grupy najemników plądrujących francuską kolonię Quebec. Zazwyczaj, po udanym rabunku władze wypłacały najemnikom ich należność, zdarzyło

ty składowe (zapisane na papierze tytuły do zdeponowanych złotych lub srebrnych monet). W krótkim czasie praktyka ta przeniosła się do innych kolonii – Nowej Anglii, Connecticut, New Hampshire oraz Rhode Island. Jak podaje Bukowski od 1750 r. kolonie te uznawały na zasadzie wzajemności wyemitowane przez siebie banknoty – tak w rozliczeniach handlowych jak i płatnościach ceł i podatków³. Tu jednak pojawił się pierwszy problem – wzajemnej uznawalności wyemitowanych pieniędzy. Bankowość regulowana była bowiem na zasadach indywidualnych praw uchwalanych przez poszczególne władze kolonialne, brakowało jednolitych przepisów oraz jednego wspólnego organu koordynującego. Sytuacja ta doprowadziła do tego, iż władze niektórych kolonii zezwalały na drukowanie papierowych pieniędzy dopuszczając przy tym do całkowitej deprecjacji ich wartości, co negatywnie odbijało się na handlu między koloniami i wzajemnym zaufaniu⁴. Tworzącym się

się jednak, że wrócili oni do Bostonu bez łupów i mimo to domagali się zapłaty grożąc rebelią. Władze, które nie posiadały aż takich zasobów złota i srebra najpierw starały się bezskutecznie pożyczyć ok. 4000 £ od rodzimych kupców. Ostatecznie w grudniu 1690 r. zdecydowały się do wyemitować papierowe banknoty potwierdzające tytuły do złota i srebra opiewające na 7.000 £ i dające na nie podwójną gwarancję – tj. obowiązku wykupu banknotów oraz zobowiązania się przez władze do nieemitowania nowych kwitów składowych. Już w lutym 1691 r. wyemitowano ich na łączną sumę 40.000 £. W 1692 r. władze tego stanu ustanowiły papierowe pieniądze prawnym środkiem płatniczym – na równi ze srebrem. Nadto dawały 5 % prowizje od wszystkich transakcji dokonanych za pomocą papierowych pieniędzy. W niedalekiej przyszłości spowodowało to inflację, podwyżki cen i zahamowało eksport z tej i z następnych kolonii. Mimo tego w 1740 r. wszystkie stany poza Wirginią emitowały już papierowe pieniądze; Wirginia – zobowiązana do popierania Indian w wojnie z Francją zaczęła emisję papierowych pieniędzy po 1750 r. Ostatecznie emisji papierowych pieniędzy zakazał koloniom angielski parlament. Szerzej na ten temat J. COCHRAN, *Money, Banking, and the Economy*, New York 1967, s. 38 oraz w M. N. ROTHBARD, *A history of money*, cit., Por. także J.K. GALBRAITH, *Pieniądz – pochodzenie i losy*, Warszawa 1982, s. 84-91.

³ Por. S. BUKOWSKI, *Unia Monetarna. Teoria i polityka*, Warszawa 2007, s. 116. Dodam, iż sytuacja ta trwała do 1751 roku, kiedy to Wielka Brytania zakazała emisji papierowych pieniędzy kolonii Massachusetts, a w 1764 ustawą *Currency Act* – pozostałym stanom.

⁴ A. NEVINS, *Historia Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej*, Warszawa 1946, s. 45-46.

Stanom Zjednoczonym, składającym się z 13 państw, mimo iż łatwiej było się zjednoczyć i dojść do konsensu (jako kolonie brytyjskie recypowały one prawo i kulturę prawną tego kraju, łączyła je także wspólna kultura, w tym kultura instytucjonalna, względna homogeniczność klas ludności oraz – co również jest bardzo istotne – wspólny język i głęboka tolerancja religijna), trudniej było się jednoznacznie określić – w tym także w kwestiach związanych z bankowością.

Niemalże wraz z uchwalaniem konstytucji zrodził się pomysł, którego inicjatorem był Sekretarz Skarbu w gabinecie prezydenta Waszyngtona – Alexander Hamilton – by utworzyć instytucję, która na szczeblu ponadstanowym skupiałaby niezbędną władzę i posiadała instrumenty do względnego uporządkowania niezbyt jeszcze rozwiniętego wówczas sektora bankowego. Pomocna miała być w tym przyjęta i świeżo ratyfikowana konstytucja.

Zgodnie z zapisami ustawy zasadniczej USA każde z państw – stanów członkowskich przekazało na rzecz realizacji konkretnych działań Unii część swojej władzy⁵. W artykule 1, sekcji 8 Konstytucji USA⁶ do zadań wspólnych wszystkich stanów – oprócz m.in. prowadzenia wspólnej polityki zagranicznej, naturalizacyjnej czy obronności zaliczono sprawy handlowe, skarbowe oraz monetarne – a co za tym idzie wspólną dla ca-

⁵ Każdy ze stanów, celem realizacji „dobra wyższego” rezygnował z tego samego rodzaju uprawnień – żaden zatem stan nie był „uprzywilejowany” jak i waga żadnego z nich nie była w żaden sposób zdeprecjonowana pod względem prawnym (oczywiście pod względem faktycznym, gł. ekonomicznym poszczególne stany różniły się między sobą – czego następstwem była choćby wojna secesyjna w drugiej poł. XIX w, będąca w dużej mierze efektem zróżnicowanego statusu ekonomicznego stanów północnych i południowych). Nadto każdy z przystępujących do Unii stanów cieszył się automatycznie tymi samymi prawami w Senacie (izbie wyższej Kongresu), co pozostałe, przysługiwała mu także pomoc federalna (art. IV Dział 4 Konstytucji USA). W tej materii ciekawymi były problemy władz federalnych z określeniem statusu Luizjany, którą Prezydent T. Jefferson zakupił od Francji w 1802 roku – szerzej w tej materii J. DASZYŃSKA, *Stany wobec polityki rządu federalnego Stanów Zjednoczonych lat 1798-1830*, Łódź 2004, s. 86-115.

⁶ Konstytucja USA z dnia 17 września 1787 r.

łej Unii walutę. Ich realizacja wymagała podjęcia konkretnych działań wykonawczych⁷.

W kwietniu 1791 r., w otoczeniu licznych kontrowersji (o czym poniżej), Kongres Stanów Zjednoczonych, z inicjatywy Alexandra Hamiltona, ówczesnego Sekretarza Skarbu powołał w Filadelfii Pierwszy Bank Stanów Zjednoczonych (ang. *First Bank of the United States*) z koncesją (patentem) na działalność przez okres 20 lat. Prezydent G. Washington podpisał ustawę tworzącą Pierwszy Bank Stanów Zjednoczonych 25 kwietnia 1791 r.⁸ Jak wskazuje wielu badaczy bankowości centralnej był to pierwszy na tamtych ziemiach bank komercyjny (zatem nastawiony na osiąganie zysku) działający jednocześnie jako instytucja *quasi* – rządowa⁹, w którym federalny rząd USA posiadał udziały.

3. CHARAKTER PRAWNY PIERWSZEGO BANKU STANÓW ZJEDNOCZONYCH

Istnieją duże rozbieżności na temat czy należy bank powołany w 1791 r. uznać za faktycznie pierwszy bank centralny o charakterze federalnym. Za bank taki można by bowiem uznać podmiot, który

⁷ Niektóre wyprzedziły nawet przyjętą konstytucję – już w 1775 r. (a więc na wiele lat przed powstaniem Stanów Zjednoczonych), celem sfinansowania wojny o niepodległość Kongres Kontynentalny zaczął emitować papierowe fiducyjne pieniądze, tzw. „kontynentalne”. Było to jednak działanie doraźne. W chwili uchwalania Konstytucji w 1787 r. banki na ówczesnym terytorium USA nadal działały jako instytucje komercyjne na prawach uchwalanych przez poszczególne stany. Szerzej H. D. HUTCHINSON, *Money, Banking, and the U.S. Economy*⁷, New Jersey 1992, s. 69.

⁸ Przeciwnym był m.in. doradca G. Washingtona Edmund Randolph – pełniący urząd Prokuratora Generalnego USA. Podniósł on dość rzeczowy argument: otóż sama preambuła nie może być stosowana bezpośrednio, gdyż sama stałaby się konstytucją. Ponadto Randolph przychylił się do przeciwników banku centralnego, jeżeli chodzi o interpretację X poprawki do Konstytucji. Osobno negatywną opinię wydał też T. Jefferson, który podówczas pełnił funkcję Sekretarza Stanu USA.

⁹ Por. J. PATHERMOS, *The Federal Reserve Act of 1913 in the stream of U.S. monetary history*, «Federal Bank of Richmond, Economic Review» 1988 lipiec/sierpień; por także M. FRIEDMAN, A. JACOBSON-SCHWARTZ, *Monetary History of the United States 1867-1960*, Princeton 1971; M.N. ROTHBARD, *A history of money*, cit.

nie został utworzony przez władze poszczególnych kolonii (stanów), lecz ciało wspólne dla wszystkich kolonii, posiada prawo do zakładania oddziałów na terytorium całego kraju, ma uprawnienia władcze (w tym o charakterze porządkowym) w stosunku do pozostałych banków, zajmuje się także obsługą rachunku państwa. Jak podają w swoich opracowaniach m.in. Rothbard, Mishkin oraz Hafertepe – pierwszym komercyjnym bankiem na terytorium Stanów Zjednoczonych, który w założeniu pomysłodawców miał być bankiem centralnym, był Bank Północnej Ameryki (ang.: *Bank of North America*) utworzony wiosną 1781 r. i zatwierdzony przez Kongres Kontynentalny, a więc ciało mające podówczas na ziemiach amerykańskich charakter ponadstanowy¹⁰. Na ten właśnie bank – jako na pierwszy bank centralny Stanów Zjednoczonych jednoznacznie wskazują ponadto Luckett oraz Cochran¹¹. Właścicielem banku był Robert Morris¹².

Konstrukcja prawna Pierwszego Banku USA opierała się (mimo niechęci niektórych kręgów politycznych do przejmowania brytyjskich wzorców organizacji życia gospodarczego i politycznego) na kon-

¹⁰ M.N. ROTHBARD; *A history of money*, cit.; s. 193-195.; K. HAFERTEPE, *Banking Houses in the United States: The First Generation, 1781-1811*, «Winterthur Portfolio» 35.1 (2000). Por. także: F.S. MISHKIN, *Ekonomika pieniądza, bankowości i rynków finansowych*, Warszawa 2002, s. 336 i n.

¹¹ Por. D.G. LUCKETT; *Money and Banking*, Donnelley & Sons Company 1984, s. 283. Autor wyraźnie zaznacza jednak, iż owy bank nie był erygowany przez Kongres działający na prawach Konstytucji z 1787 r. por. także: J.A. COCHRAN, *op. cit.*

¹² Bank Morrisa, działający oficjalnie od 1782 r. instytucjonalnie był tożsamy z Bankiem Anglii, uzyskał prawo do emisji znaków pieniężnych, które to, jako jedyne na równi z pieniądzem kruszcowym mogły służyć jako środek płatniczy do umarzania zobowiązań publicznych, podatków, ceł etc., dyskontował weksle handlowe, a ponadto został depozytariuszem wszystkich funduszy Kongresu Kontynentalnego. Docelowo tylko ten bank miał być upoważniony do emisji znaków pieniężnych. W końcu 1783 r. wszystkie państwowe udziały, stanowiące 5/8 wartości wkładów banku, zostały jednak sprzedane prywatnym inwestorom, bank stał się więc bankiem komercyjnym działającym na prawach stanu Pensylwania. Por. M.N. ROTHBARD, *A history of money*, cit., s. 62-64, TENZE, *The Mystery of Banking*, cit., s. 193-195; na ten temat por. także C.P. NETTELS, *The Emergence of a National Economy 1775-1815*, New York 1962, s. 23-34.

strukcji Banku Anglii. Była to instytucja *quasi* – rządowa, w banku tym rząd federalny posiadał bowiem jedynie 20% udziałów, reszta znajdowała się w posiadaniu osób prywatnych – najczęściej bankierów – można go zatem nazwać prywatną korporacją¹³. Kapitał zakładowy wynosił 10 mln USD w kruszcu. Bankiem zarządzało 25 prezesów, 5 było powoływanych przez rząd (prezydenta), a 20 przez prywatnych akcjonariuszy banku¹⁴. Pierwszorzędną funkcją banku było dbanie o należyte zabezpieczenie interesów akcjonariuszy. Dyrektorem banku został Thomas Willing.

Oprócz działania na zasadzie agenta fiskalnego rządu, do 1796 r. Pierwszy Bank Stanów Zjednoczonych udzielił rządowi USA pożyczek na łączną kwotę przekraczającą 8 mln. USD¹⁵. Udziały w banku mogły zakupić także podmioty zagraniczne, lecz posiadanie przez nie akcji nie nadawało im prawa głosu. Istotne było także to, iż mimo, że akcje banku w większości były własnością prywatnych akcjonariuszy Sekretarz Skarbu USA był uprawniony do badania kondycji finansowej banku nie rzadziej niż raz w tygodniu, miał prawo przeglądania ksiąg banku oraz był upoważniony do wycofania złożonego przez rząd USA depozytu.

Przy okazji powołania banku, na mocy ustawy o porządku monetarnym (*Coinage Act*) rząd wprowadził w 1792 r. zasadę oparcia waluty na systemie bimetalicznym, w którym relacja złota do srebra została ustalona w sposób sztywny w relacji 15:1 (w 1834 r. stosunek ten zmieniono na 16:1). Dolar został zdefiniowany jako 371,25 granów srebra, tj. 24,13 gramów oraz jako 24,75 granów złota, tj. 1,6 grama¹⁶. Określono także cenę uncji złota na 19.75 dolara¹⁷. Standardowymi no-

¹³ Osoby prywatne nie mogły posiadać akcji Pierwszego Banku Stanów Zjednoczonych na kwotę przewyższającą 1.000 USD. Szerzej J.K. GALBRAITH, *op. cit.*, s. 110- 111.

¹⁴ Postanowiono, iż mandat każdego z prezesów będzie rotacyjny.

¹⁵ J.K. GALBRAITH, *op. cit.*, s. 213 i n.

¹⁶ Dane podają za M.N. ROTHBARD, *A history of money*, cit., s. 66.

¹⁷ *The Key to the gold vault. FRS Purposes & Functions*, New York, s. 5. Dodam, iż wartości te zdewaluowano ustawą *Coinage Act* z roku 1834, kiedy to określono dolara

minałami były jeden srebrny dolar oraz 10 złotych dolarów, ta moneta zawierała 247,5 granów czystego złota¹⁸. Nadto wykupiono wyemitowane przed 1791 r. papierowe banknoty Kongresu Kontynentalnego według kursu 100 dolarów za 1 srebrnego dolara¹⁹. W 1793 r. rozpoczęto bicie monety USA. Według przyjętego przelicznika 15 monet srebrnych mogło być wymienione na jedną złotą monetę, jednakże już wkrótce dał się zaobserwować istotne wahania cen srebra²⁰. Mimo tego Stany Zjednoczone końca XVIII wieku oparły swoją walutę głównie na srebrze²¹. Ustawą z 1793 r. zalegalizowano także wszystkie zagraniczne złote i srebrne monety, jako prawne środki płatnicze. Stanowiły one w 1800 r. blisko 80% wszystkich krajowych monet kruszcowych.

Bank Stanów Zjednoczonych miał siedzibę w Filadelfii, otrzymał przywilej emisji pieniądza, ale ta kompetencja nie była zastrzeżona wyłącznie dla niego, prawo emisyjne miały także licencjonowane banki prowincjonalne. Bank Stanów Zjednoczonych służył jako swego rodzaju “agencja fiskalna” Skarbcza Stanów Zjednoczonych. Na cały czas ważności wydanej licencji – czyli 20 lat, bank uzyskał rządową gwarancję, że będzie jedynym bankiem o charakterze ogólnonarodowym. Pierwszy Bank deponował papiery wartościowe, wystawiał certyfikaty depozytowe, realizował transfery funduszy i dotacji rządowych. Poprzez sieć oddziałów (w liczbie ośmiu²², z tym, że np. Luckett wy-

jako 23.2 grana złota, tj. zdeprecjonowano jego wartość o ponad 6%. Zmieniono także relację złota do srebra na 16:1.

¹⁸ W obiegu funkcjonowały także złote: *half-eagle* (warte 5 \$) oraz *quater-eagles* (warte 2,5 \$), a także srebrne: 1 dolarówki, *half-dollars* (0,5 \$), *quarter-dollars* (0,25 \$), *dimes* (0,1 \$), oraz *half-dimes* (0,05 \$).

¹⁹ G. WOJTCWICZ; *Bank centralny w gospodarce rynkowej*, «Bank i Kredyt» 2006 nr 1 s. 9.

²⁰ *The American Experience with Money*, «Money Matters» 2005, s. 4 i n. Federal Reserve Bank of Chicago, strona internetowa: www.frbc.com, plik dostępny jako pdf; por. także: M.N. ROTHBARD, *What Has Government Done to Our Money?*, Ludwig von Mises Institut 1980, s. 56-58 oraz 81.

²¹ Por. J.A COCHRAN, *op. cit.*, s. 41.

²² Materiały ze strony internetowej Federal Bank of Philadelphia: <http://www>.

mienia jedynie siedem w następujących miastach: Boston, New York, Baltimore, Norfolk, Charleston, Savannah i New Orleans²³) umieszczonych na terytorium praktycznie całej Unii, bank mógł działać “ogólnokrajowo”. Pierwszy bank centralny USA był także uprawniony do nadzorowania emisji znaków pieniężnych przez koncesjonowane w danym stanie banki²⁴ oraz do zobowiązywania ich do wykupu wyemitowanych przez nie pieniędzy. Odpowiadało to ówczesnemu założeniu, że banki muszą wypłacić przyrzeczoną sumę w złocie na każde żądanie okaziciela. Można zatem zaryzykować tezę, iż powstanie pierwszego na terenie USA banku, posiadającego niektóre kompetencje banków centralnych wprowadziło porządek na rynku bankowym Unii²⁵ i przyczyniło się do jej rozwoju gospodarczego a nawet wzmocniło jej spójność polityczną. Co ciekawe, w momencie uchwalenia konstytucji federalnej istniały jedynie 3 banki komercyjne, a 4 w momencie powoływania Pierwszego Banku. Jednakże już w 5 lat po wprowadzeniu ustawy tworzącej Pierwszy Bank do istniejących banków komercyjnych dołączyło 18 nowych. Łącznie do 1811 r. na terenie USA powstało 117 banków²⁶. Na ten okres (konkretnie w 1809 r.) przypadła też pierwsza na terytorium USA upadłość banku komercyjnego (od momentu utworzenia rządu federalnego) – był nim *Farmers Bank of Gloucester*²⁷.

philadelphiafed.org/education/history/history_of_Banking10.html

²³ D. G. LUCKETT; *Money and Banking*, op. cit., s. 284.

²⁴ Prawo do monitorowania emisji banknotów przez prywatne banki było jednym z ważniejszych jak się później okazało uprawnień zarówno Pierwszego, jak i Drugiego Banku. W 1791 r. w USA nadal znajdowało się w obiegu ok. 50 rodzajów pieniędzy różnych banków o różnej sile nabywczej – w postaci złotych i srebrnych monet. Szerzej na ten temat np. J. PATHERMOS, *op. cit.*, s. 20.

²⁵ Tezę tą skutecznie udowadniał J. PATHERMOS, *op. cit.*, s. 19 i n.

²⁶ Por. M.N. ROTHBARD; *A history of money*, cit., s. 196 i n.

²⁷ Por. T. OBAL, *Państwa Ameryki Północnej. System gwarantowania depozytów w USA*, [w:] *System gwarantowania depozytów w Polsce i na świecie. Dziesięć lat Bankowego Funduszu Gwarancyjnego*. Warszawa 2005, s. 187; ponadto autor dokonując analizy innych panik bankowych w USA na przestrzeni lat 1814-1907 słusznie zauważa, iż czynnikiem zwiększającym ryzyko wystąpienia paniki bankowej,

Już w chwili powołania Pierwszego Banku USA dały się zauważyć różnice w poglądach osób, których historia nazywa chlubnie „Ojcami Założycielami” Stanów Zjednoczonych na rolę banku centralnego w USA. Mowa tutaj przede wszystkim o federalistach oraz demokratkach (mylnie kojarzonymi z antyfederalistami działającymi przeciwko utworzeniu Stanów Zjednoczonych jako kraju) – zwolennikach niepodległości Unii w relacjach z innymi państwami, zwłaszcza pierwotnymi kolonizatorami Ameryki Północnej – tj. Wielką Brytanią oraz Francją, ale z jednocześnie silnym zaakcentowaniem władzy poszczególnych stanów²⁸. Różnice te dotyczyły kształtu prawnego nowopowstającego państwa oraz formy ustrojowej kraju, tzn. – tego czy ma to być państwo federacyjne, czy może – z uwagi na swoiste pojmowanie wolności – państwo zdecentralizowane istniejące jako system luźno powiązanych ze sobą państweczek z dużą niezależnością względem siebie. Polemika między dwiema frakcjami, w których poruszane zostały niemalże wszystkie istotne kwestie zakreszenia władzy państwowej opublikowana została w serii periodyków pn. „*Federalist Papers*”. Autorami byli Hamilton, Madison oraz Jay, swoje publikacje opatrywali każdorazowo pseudonimem Publius.

Osiemnastowieczni federaliści amerykańscy byli zwolennikami państwa jednolitego, tj. składającego się z „państweczek” o ograniczonej suwerenności – z katalogiem uprawnień do nich tylko należących oraz silną władzą federalną (i prezydentem federacji jako szefem egzekutywy na czele), w gestii której znajdowałyby się wszystkie decyzje mające wpływ na Stany Zjednoczone jako państwo oraz wszystkie te decyzje, które wpływały by na rzecz umocnienia Unii (m.in. silna struktura finansowa). Nurt ten popierały zamożne środowiska burżuazji, kupców, przemysłowców i bankierów. Do czołowych przedstawicieli federalistów w świecie polityki zaliczali się m.in. Aleksander

w efekcie fali bankructw banków, było przede wszystkim ograniczenie w tworzeniu oddziałów między poszczególnymi stanami oraz wewnątrz jednego stanu.

²⁸ M. SZCZANIECKI, *Powszechna historia państwa i prawa*, Warszawa 2002, s. 458. W kwestii określenia przekonania politycznych XVIII wiecznych „federalistów” i „antyfederalistów” w USA patrz znakomite opracowanie: J. DASZYŃSKA, *op. cit.*

Hamilton oraz John Adams. Jednym z elementów – mającym wpłynąć na zacieśnienie Unii – miało być w ich rozumieniu zwiększenie władzy i kontroli nad bankami stanowymi na rzecz rządu federalnego poprzez stworzenie banku centralnego. Miało to ułatwić finansjerze m.in. łatwiejszy dostęp do kredytu oraz zapewnienie względnej stabilizacji.

Hamilton był twórcą koncepcji tzw. „dorozumianych uprawnień rządu”, tj. nadaniu rządowi federalnemu uprawnień niezapisanych bezpośrednio w treści konstytucji – do ingerowania w takim zakresie, który okazałby się niezbędny do należytego zabezpieczenia interesów kraju jako całości. Jednym z postulatów politycznych głoszonych przez federalistów podczas parlamentarnej debaty trwającej od lutego 1791 r. było dokonanie centralizacji bankowości poprzez powołanie jednego banku centralnego jako instytucji federalnej dla całych Stanów Zjednoczonych oraz przyznanie mu prawa do emisji pieniędzy, a także do reglamentowania działalności banków prywatnych. Zakładano stworzenie sieci banków narodowych oraz wprowadzenia jednolitego systemu licencjonowania dla wszystkich banków prywatnych w poszczególnych stanach, które to licencje miały być wydawane przez władze federalne.

W swej argumentacji za powołaniem banku centralnego federaliści opierali się głównie na preambule do konstytucji, zgodnie z którą jednym z celów ustawy zasadniczej było: „... umocnienie Unii, utrwalenie sprawiedliwości, chęć zapewnienia ładu wewnętrznego i środków na obronę kraju a także stworzenie warunków sprzyjających powszechnemu dobrobytowi, zabezpieczenia dla nas i dla potomnych błogosławieństw wolności ...”²⁹.

Jak zauważa Małajny, dla federalistów mocnym argumentem była ponadto treść artykułu I sekcji 8 konstytucji, zgodnie z którym Kongres, a więc ciało federalne, posiada uprawnienia do nakładania

²⁹ Por. oryginalny tekst preambuły do Konstytucji Stanów Zjednoczonych z 1787 r.: *We the People of the United States, in Order to form a more perfect Union, establish Justice, insure domestic Tranquility, provide for the common defense, promote the general Welfare, and secure the Blessings of Liberty to ourselves and our Posterity, do ordain and establish this Constitution for the United States of America.*

i ściągania podatków, ceł, opłat i akcyz, spłacania długów, stanowienia w sprawach obrony i powszechnego dobra Stanów Zjednoczonych³⁰. Powołanie banku centralnego miało być, w ich rozumieniu niezbędnym środkiem do urzeczywistniania powyższych zadań³¹. Nadto w tej samej sekcji ustawy zasadniczej postanowiono, iż jedynie federalny Kongres Stanów Zjednoczonych będzie miał prawo autoryzacji bicia monety, ustalania jej wartości oraz ustalania wartości monet zagranicznych, a także wymierzania kar za podrabianie papierów wartościowych i waluty obiegowej Stanów Zjednoczonych. W swoich wywodach federaliści podnosili także zarzut, że zgodnie z przepisami artykułu 1, działu 10 konstytucji żaden stan nie może sam bić monety, wypuszczać listów zastawnych, zezwalać na spłacanie długów za pomocą jakichkolwiek środków płatniczych innych niż złoto lub srebro, ani też nie może sam tworzyć regulacji dopuszczających takie działania na swoim terenie i zezwalać w ten sposób na to innym podmiotom³². Dokładnie ten sam zarzut rząd federalny Stanów Zjednoczonych będzie podnosił blisko 140 lat później, kiedy to standard złota, a więc wymienialność amerykańskiej waluty na złote monety zostanie zawieszona. Skoro bowiem spłata długów za pomocą środka innego niż złoto bądź srebro jest niedozwolona poszczególnym stanom i wyłączona z ich prawodawstwa, to zapis ten nie obejmuje już w ich rozumieniu władz federalnych.

Kolejnym argumentem przywoływanym przez zwolenników zacieśnienia Unii była w ich mniemaniu konieczność zastosowania przy utworzeniu banku centralnego konstytucyjnej zasady „niezbędności i słuszności” niektórych poczynań rządu federalnego, a to z uwagi

³⁰ *Article. I. Section. 8: The Congress shall have Power To lay and collect Taxes, Duties, Imposts and Excises, to pay the Debts and provide for the common Defence and general Welfare of the United States ...*

³¹ R. MAŁAJNY, *Pozycja ustrojowa Kongresu USA*, I, Katowice 1991, s. 28. oraz A. NEVINS, *op. cit.*

³² *No State shall have power ... to coin Money; emit Bills of Credit; make any Thing but gold and silver Coin a Tender in Payment of Debts; pass any Bill of Attainder, ex post facto Law, or Law impairing the Obligation of Contracts, or grant any Title of Nobility.*

na ciągły rozwój kraju, który wymagał stworzenia spójnego systemu bankowego.

Zwolennicy zwiększonych uprawnień władzy stanowej, którym przewodził Thomas Jefferson opowiadali się natomiast za większą niepodległością poszczególnych stanów oraz decentralizacją (m.in. na skutek doświadczeń z działalnością Banku Anglii) systemu bankowego. Uważali oni, że rynek bankowy w Stanach Zjednoczonych powinien opierać się na systemie banków stanowych, że odpowiednie władze każdego stanu powinny posiadać uprawnienia do wydawania licencji na tworzenie banków oraz że każdy bank, który otrzymał taką licencję powinien być upoważniony do emisji swoich banknotów. Nadto Jefferson, z uwagi na brak jednoznacznych zapisów w ustawie zasadniczej, podnosił zarzut ewentualnej niekonstytucyjności ustawy Kongresu w kwestii powołania banku centralnego – *de facto* w tekście Konstytucji nie ma bowiem wzmianki o zakładaniu banków przez instytucje federalne³³.

W dyskusjach przeciwnicy bankowości centralnej powoływali się także na dziesiątą poprawkę do konstytucji (przyjętą już w 1791 r.), zgodnie z którą, uprawnienia, których Konstytucja nie powierzyła Stanom Zjednoczonym ani nie wyłączyła z właściwości poszczególnych stanów przysługują nadal poszczególnym stanom bądź ludowi³⁴.

Jako odpowiedź na argumenty Jeffersona, Hamilton dowodził następnie, że Kongres posiada uprawnienia do powołania banku centralnego, gdyż w ramach swych kompetencji odpowiada za politykę monetarną i fiskalną (patrz powyższe uwagi) i odpowiednia klauzula w konstytucji uprawnia Kongres do podjęcia niezbędnych i proporcjonalnych działań do należytego wypełnienia tych zadań³⁵. Osobną argu-

³³ Kwestie te były jednak przedmiotem dyskusji w trakcie filadelfijskiego spotkania, lecz jak zauważa Małajny przy opozycji Madisona nie udało się zapisać tych praw. Szerzej R. MAŁAJNY, *op. cit.*, s. 26

³⁴ Amendment X: *The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people.*

³⁵ Tak R.T. JOHNSON, *Historical Beginnings ... The Federal Reserve*, Boston 1999, s. 7 = www.bos.frb.org/about/pubs/begin.pdf

ment m.in. przeciwko bankowi centralnemu sformułował też Madison, który stwierdził, że konstytucja nie jest aktem nadającym ogólną władzę federalną, z której wyłączono poszczególne kompetencje, lecz aktem przyznającym wyłącznie poszczególne kompetencje, których ogół pozostawiono w innych rękach. Dlatego zadań postawionych przed federacją w preambule nie można uznać za normy powierzające jej organom dodatkowe uprawnienia do ich realizacji, poza wyliczonymi w sekcji 1³⁶. Oznaczało to zanegowanie przez niego prawidłowości zastosowania zasady *necessary and proper* w tej kwestii.

Ostatecznie jednak zwyciężyły poglądy większości parlamentarnej, czyli zwolenników zacieśnienia Unii. Federaliści, którzy ponieśli w 1800 r. polityczną porażkę przegrywając wybory w do Kongresu, zdołali jednak uwypuklić zalety federacji oraz nadać jej określony kształt, który potem był wielokrotnie broniony w Sądzie Najwyższym (za czasów sędzięgo Marshalla – przewodniczącego Sądu Najwyższego)³⁷.

4. ZAPRZESTANIE DZIAŁANIA PIERWSZEGO BANKU STANÓW ZJEDNOCZONYCH

Mimo początkowych sukcesów Pierwszego Banku większość ówczesnego społeczeństwa (jak wspomniałem terytoria USA podlegały wówczas silnej kolonizacji m.in. przybyszów z Wielkiej Brytanii i Francji) była przeciwna rozwiązaniom centralizującym (dotyczy to przede wszystkim rolnictwa, które wówczas było najważniejszą gałęzią przemysłu Unii). Osoby lobbujące na rzecz tej branży obawiały się zwiększenia wpływów interesów finansowych wielkich miast oraz prywatnych bankierów, co *de facto* miało miejsce³⁸. Nadto Madison i Jefferson wielokrotnie twierdzili *ad captandum*, że stworzenie bankowości central-

³⁶ R. MALAJNY, *op. cit.*

³⁷ Por. G. GÓRSKI; *Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych do 1930 roku*, Lublin 2006, s. 95, warto tu także napomnieć o wyroku w sprawie *Ware v. Hylton* z 1796 r., w której to Sąd Najwyższy, kierując się zasadą *judicial review* unieważnił ustawę stanową, twierdząc, że sądy federalne mają do tego uprawnienia, gdyż prawa stanowe niezgodne z przepisami federalnymi winne być anulowane. W tej materii interesujące było także orzeczenie z 1803 r. – *Marbury v. Madison*.

³⁸ Por. M.N. ROTHBARD, *What Has Government Done*, *cit.*

nej przyczyniło się do zbyt gwałtownego rozwoju sektora bankowego, a co za tym idzie spekulacji, nadużyć finansowych sektora publicznego i korupcji³⁹. Dziś ich przypuszczeniom nie można odebrać słuszności – wielu bankierów „kupowało” sobie poszczególnych polityków oferując im przykładowo preferencyjne kredyty, finansując ich przedsiębiorstwa i w ten sposób uzależniając od siebie. Nadto sprzeciw zgłaszały niektóre banki stanowe⁴⁰. W efekcie, na skutek weta Prezydenta J. Madisona licencji nie przedłużono ponad okres 20 letni i Pierwszy Bank Stanów Zjednoczonych przestał istnieć w 1811 r.⁴¹ Madison wetując ustawę przy tym wszystkim nie kwestionował konstytucyjności samego banku, lecz jedynie kilku zapisów w ustawie⁴².

Przeciwnicy federacyjnego kształtu państwa nie ukrywali zadowolenia z wygaśnięcia licencji i zakończenia misji Pierwszego Banku. Już niebawem, bo w kilka miesięcy po likwidacji banku zaczęto widzieć jednak plusy rozwiązania funkcjonującego przez 20 lat. Pośrednio z powodu zamknięcia Pierwszego Banku w kraju zapanował finansowy chaos, powstało wiele banków stanowych, które to dopuszczały się wielu nadużyć – w szczególności na biedniejszej, mniej zorganizowanej ludności⁴³.

³⁹ W XVIII wieku banki, podobnie jak i banki centralne nie były własnością państwa, lecz prywatnych korporacji i bankierów. Powodowało to *de facto* wpływanie tych grup, także poprzez różne formy kredytowania zamierzeń rządu, na polityków i politykę określonego państwa.

⁴⁰ Należy jednak dodać, iż większość banków stanowych była za odnowieniem statutu Pierwszego Banku USA. Jak podkreśla Rothbart część banków obawiała się, że nastąpi zmniejszenie kredytowania kupców. Szerzej na ten temat J.T. HOLDSWORTH, *The First Bank of the United States*, Washington, 1910.

⁴¹ Do przegłosowania licencji dla banku na dalsze 20 lat zabrakło po jednym głosie w obu izbach Kongresu. Jak zauważa Galbraith o wyniku głosowania zdecydował głos Wiceprezydenta USA – Geорга Clintona. Zgodnie z Konstytucją USA w razie równego podziału głosów w Senacie Wiceprezydent USA, jako przewodniczący Senatu ma prawo oddać głos. Przy pierwszym podejściu w Senacie stosunek głosów wynosił 17:17. Szerzej na ten temat J.K. GALBRAITH, *op. cit.*, s. 113-115 oraz zamieszczone tam przypisy.

⁴² R. MALAJNY, *op. cit.*, s. 26 i n.

⁴³ Chodziło o ustawowe zawieszenie wymienialności banknotów na kruszec, które to znowu otworzyło drogę licznym spekulacjom.

Głównym problemem stało się notoryczne zawieszanie przez banki wymienialności emitowanych przez siebie banknotów na złoto⁴⁴, a także różnicowanie wartości pieniędzy ze względu na ich emisję – banknoty banków z siedzibą w zachodnich regionach – na wschodzie kraju warte były 50% ich emisyjnej wartości. Należy jednak dodać, że w kryzysie bankowym początku XIX w. istotny okazał się także czynnik europejski – otóż po wygranej na kontynencie północnoamerykańskim wojnie z Wielką Brytanią w Stanach Zjednoczonych nastąpił prawdziwy boom gospodarczy – w tym samym bowiem czasie Europę dewastowały wojny napoleońskie i USA okazały się głównym dostawcą żywności, co wymagało sprawnego systemu kredytowania. Nadto w 1812 r. nowopowstały kraj musiał stanąć do kolejnej wojny z Wielką Brytanią, co za tym idzie rząd musiał pozyskać dodatkowe środki na wojnę. Większość dobrze prosperujących banków zlokalizowana była na terenie Nowej Anglii. Z uwagi na swe własne interesy odmawiały one udzielania rządowi pożyczek, co skłoniło rząd federalny do szukania w innych stanach. W tym celu podjął on starania, by powstawało jak najwięcej banków, które poprzez emisję banknotów zwiększałyby możliwość zakupu obligacji rządowych i w następstwie finansowania wojny. Z wagi na to, że banki ulokowane w innych stanach musiały dodrukować ogromną ilość pieniędzy wywołało to niebawem znaczną inflację⁴⁵. Motorem napędowym inflacji były zwłaszcza banki Nowej Anglii żądające wykupu pieniędzy przez pożyczające rządowi środki banki. Rząd federalny bowiem dokonywał większości wojennych zakupów właśnie w tym stanie. Już w sierpniu 1814 r. okazało się, że zdecydowana część banków

⁴⁴ Trudno mówić nawet o „notorycznym zawieszaniu” – w rzeczywistości, na skutek państwowego zawieszenia wymienialności banknotów na monety kruszcowe tylko niewielki odsetek banków oferował tego typu usługi. Pozostała część emitowała pieniądze bez żadnego pokrycia, co doprowadziło do ogromnej inflacji. szerzej na ten temat M.N. ROTHBARD, *What Has Government Done*, cit.; TENŻE, *A history of money*, cit., a także M. FRIEDMAN, A. JACOBSON-SCHWARTZ, *op. cit.*

⁴⁵ Liczba banków wzrosła z 118 do 246, a jednocześnie wysokość pieniądza kruszcowego spadła do 13,5 mln USD w 1815 przy niespełna 15 milionach w 1811 r. Wartość wyemitowanych w 1815 r. papierowych pieniędzy opiewała na blisko 80 mln USD przy 42 mln w 1811 r.

jest niewypłacalna. Wkrótce doszło do zawieszenia działalności banków, tj. wyrażenia zgody przez rząd na odmowę wymienialności banknotów wyemitowanych przez banki stanowe na złoto. Na skutek nadmiernej emisji banknotów, banki zaczęły się obawiać gwałtownej deprecjacji wyemitowanych przez nie pieniędzy. Spowodowało to ogromną (i należy dodać nieuregulowaną) ekspansję kredytową. System oparty na działalności nieskoordynowanych ze sobą banków prywatnych niemających nad sobą żadnej kontroli i uprawnionych do emisji papierowych pieniędzy niemających pokrycia w pieniądzu kruszcowym wyraźnie zawiódł. Z ww. przyczyn w 1816 r. Kongres USA, przy silnym lobbingu ówczesnych finansistów, a także wsparciu prezydenta Jamesa Monroe i powołanego właśnie w tym celu Sekretarza Skarbu Alexandra Dallasa udzielił koncesji na 20 lat Drugiemu Bankowi Stanów Zjednoczonych – bankowi, którego status i kształt były bardzo zbliżone do formy Pierwszego Banku Stanów Zjednoczonych.

5. WNIOSKI KOŃCOWE

Pierwszy Bank Stanów Zjednoczonych jest dziś jedyne jednym z wielu epizodów historii Stanów Zjednoczonych, odegrał jednakże niezwykle ważną rolę w kluczowym momencie historii tego kraju – tworzenia się Stanów Zjednoczonych jako unii suwerennych państw. Był jednym z niewielu działających podówczas organów federalnych z prawem do działania na terytorium całego kraju, w pewien sposób wpisał się też do tworzącego się poczucia jedności narodu. Ważnym było też tworzenie przez Pierwszy Bank jednolitych zasad działania banków komercyjnych w stanach wchodzących w skład Unii oraz czuwanie nad wymienialnością pieniędzy, wyemitowanych przez banki prywatne na monety kruszcowe. Bez wątpienia Bank przyczynił się do zwiększenia spójności politycznej oraz rozwoju gospodarczego nowopowstałego kraju.

Pierwszy Bank Stanów Zjednoczonych był wyjątkowy również ze względu na spór, jaki zaistniał zarówno przed jak i w trakcie jego działania między głównymi opcjami politycznymi wówczas działającymi. Jak się również okazało stwierdzenie legalności centralnego banku erygowanego przez władze federalne było w kilka lat po zamknięciu Pierwszego Banku

przedmiotem badań federalnego Sądu Najwyższego, przez co przyczyniło się do „legalizacji” zwiększania uprawnień władzy federalnej kosztem władzy stanowej. W 1819 r. Sąd Najwyższy w ramach przysługującego mu prawa do interpretacji konstytucji w wyroku *McCulloch v Maryland*⁴⁶ uznał (odnosząc się do Drugiego Banku Stanów Zjednoczonych) za zgodne z konstytucją istnienie takiej formy banku centralnego, zalegalizował także ingerencję władzy federalnej w system bankowy. Wyrok ten stanowił silny oręż także niespełna 100 lat później – na początku XX wieku, kiedy to utworzono działający do dziś System Rezerwy Federalnej.

⁴⁶ Przytoczony wyrok jest jednym z ważniejszych orzeczeń Federalnego Sądu Najwyższego wydanego w ramach *juridical review*, w zakresie rozgraniczenia władzy federalnej od stanowej oraz ugruntowującym i umacniającym tą pierwszą. Jest także pierwszym wyrokiem Sądu Najwyższego, w którym organ ten uznał prawo organów federalnych do utworzenia banku centralnego. Spór dotyczył nałożenia przez władze stanu Maryland podatku od działalności, nakładanego w systemie rocznym, w wysokości 15.000 \$ – na oddział Drugiego Banku USA w Baltimore. Miało to wyrównać straty banków stanowych zobligowanych do płacenia podatku. Na skutek niezapłacenia podatku pozwany został do sądu stanowego jego pracownik – James McCulloch. W następstwie niepomyślnego dla niego orzeczenia apelacyjnego sądu stanowego sprawa znalazła finał w federalnym Sądzie Najwyższym. Sąd Najwyższy odrzucił roszczenie stanu Maryland – przyczyniając się do argumentacji władz federalnych. Sędzia Marshall argumentował, iż rządowi przysługiwały kompetencje w ramach klauzuli *necessary and proper* do powołania banku federalnego – celem wykonywania jego konstytucyjnych zadań. Nadto sędzia argumentował, iż nie można przepisów Konstytucji interpretować w ten sposób, by to instytucje federalne były podporządkowane poszczególnym stanom, gdyż aparat federalny jest aparatem narodu jako całości. Marshall wygłosił także wykładnię wyrazu „*necessary*”, w jego mniemaniu (i większości sędziów Sądu Najwyższego) nie oznaczało to jedynie zwrotu „absolutnie niezbędny”, lecz także „celowościowo zasadny”, bądź nawet „dogodne, użyteczne, odpowiednie”. Uzasadniał on nadto, iż rząd federalny posiada supremację w zastrzeżonych dla siebie kwestiach i owa supremacja wyklucza jakiegokolwiek prawo stanów do kontroli, czy konkretnie w tym wypadku – do nakładania podatków, przez władze stanowe na podmioty federalne.

FIRST BANK OF THE UNITED STATES
AS A PROTOTYPE FOR THE FEDERAL RESERVE SYSTEM

Summary

The article describes the history of the First Bank of the United States – first banking- institution, that was chartered in XVII-th century North America as an effect of a cooperation of two federal bodies – Congress and the President. Although, the federal government possessed only 20 % of the shares with federal licences it could conduct its activity on territory of the whole country. Moreover – the Bank is now referred to as the first central bank in the United States because of its national scope and services rendered to the federal government. The Bank helped the government to obtain emergency loans, facilitated the payment of taxes, and served as the receiver and disbursing officer of the public funds. In addition, it issued bank notes and made them fully redeemable in coin. During a 20-years period the Bank achieved a commercial success and maintained a financial stability. However, in 1811 Congress did not renew the charter because the Bank's constitutionality was questioned.

Alexander Hamilton (the first U.S. Secretary of the Treasury), who was [the follower of creation of the bank, already in 1790 assumed that the federal government had the power to charter banks because the Constitution granted the government the right to establish institutions necessary for its operations. A different viewpoint was presented by Thomas Jefferson who favored a more decentralized government and believed that only the states could charter banks under the Constitution. Furthermore – because the Constitution did not expressly grant the power to Congress, he reasoned that federally chartered banks were unconstitutional. Finally in 1819, as a far-reaching decision, the Supreme Court Chief Justice John Marshall followed Hamilton's reasoning and ruled in case *McCulloch vs Maryland* that the Second Bank of the United States was constitutional. For U.S. federal government this decision of the Supreme Court was very important about 200 years later – in 1913, when president Wilson, many politicians' and main U.S. bankers decided to create the Federal Reserve System.