

АНАЛІЗ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИХ ЗМІН У РЕГУЛЮВАННІ ФІНАНСОВОЇ СФЕРИ США

Я. Я. Карчев,

кандидат технічних наук, професор,

декан економіко-статистичного факультету,

Національна академія статистики, обліку та аудиту

Питання врегулювання бюджетної кризи у США привернули увагу світової громадськості і акцентували її увагу на існуванні певних ризиків, обумовлених функціонуванням фінансової сфери країни. Це змушує в умовах зростаючої глобалізації більш прискіпливо придивитися до процесів, що відбуваються у цій сфері.

У двадцяті роки США охопила лихоманка спекуляцій – банкіри забули про традиційні кредитні операції і занурилися в ризиковані операції на фондовому ринку. Вони виступали в якості інвесторів-спекулянтів, а також за допомогою своїх кредитів постачали грошима небанківських спекулянтів, ділячи з останніми безпрецедентно високі прибутки, одержувані від операцій з паперами.

Скінчилося все це фондовим крахом 1929 року, розвитком економічної рецесії (Great Depression), яка тривала до 1939 року – на дно пішов кожен п'ятий американський банк разом з депозитами вкладників.

Найбільшою мірою постраждали промислові міста, у ряді країн практично припинилося будівництво. Через скорочення платоспроможного попиту ціни на сільськогосподарську продукцію впали на 40-60%. Рівень безробіття у США сягав 20% (рис. 1).

В історії людства це була найбільша “конфіскація” депозитів.

Незабаром після приходу до влади президента Франкліна Рузвельта, в 1933 році, в американському конгресі був прийнятий закон (Закон Гласса-Стіголла (Glass-Steagall Act)), проект якого був ініційований демократами – Картером Глассом і Генрі Стіголлом.

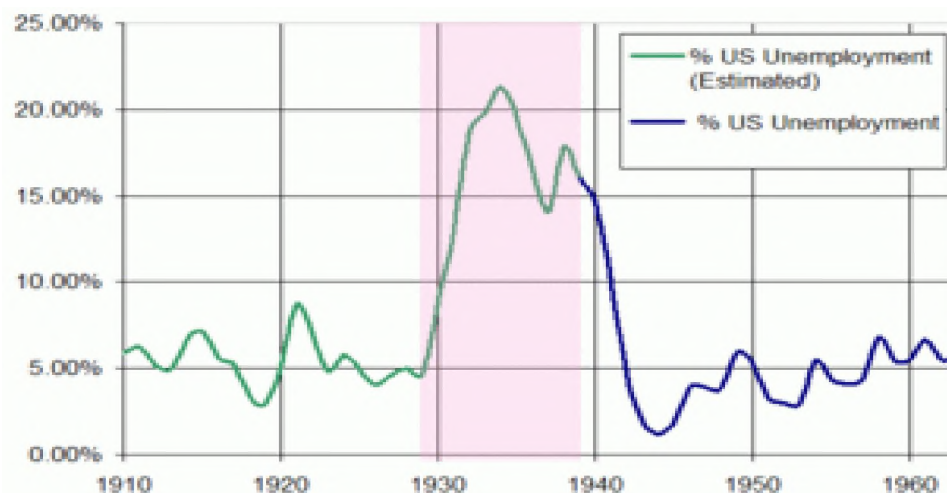


Рис.1. Безробіття у США в 1910–1960 рр.

Закон Гласса-Стіголла передбачав:

- відокремлення кредитних операцій банків від інвестиційних (в силу того, що останні є набагато більш ризиковими); поділ банків на комерційні (що мають право приймати депозити і займатися кредитуванням) та інвестиційні (що мають право займатися лише операціями з цінними паперами на фондовому ринку);

- створення спеціальної організації зі страхування банківських депозитів населення – Федеральної корпорації страхування депозитів (*Federal Deposit Insurance Corporation* (FDIC));

- посилення наглядових, регулюючих і контрольних функцій Федеральної резервної системи (ФРС) (Federal Reserve System (FRS)) США щодо комерційних банків; виведення інвестиційних банків зі сфери контролю ФРС; відмова від страхування їхніх ризиків державою;

– закріплення за ФРС права регулювання граничних процентних ставок за ощадними депозитами банків та встановлення нормативів обов'язкового резервування для банків, що входять до ФРС.

Прийняття Закону Гласса-Стіголла зіграло важливу роль у стабілізації фінансово-банківської системи США. Протягом кількох десятиліть США жили без банківських криз.

Закон Гласса-Стіголла обмежував апетити банкірів, які бажали відновити свій привілейований статус депозитних інститутів з можливістю спекулятивних операцій на фондових ринках.

Перша спроба змінити закон Гласса-Стіголла була зроблена в 1956 році у зв'язку з прийняттям закону про банківські холдингові компанії – пропонувалося зняти заборону на суміщення кредитної та інвестиційної діяльності для дочірніх структур банківських холдингів.

Спроба не вдалася: депозитно-кредитним організаціям, як і раніше, заборонялося вести інвестиційну діяльність та поглинати компанії з інших секторів фінансових послуг (страхового, управління активами) та взаємодіяти на засадах партнерства.

Перші послаблення Закону Гласса–Стіголла з'явилися на рубежі 60–70-х років. Вони стосувалися дозволу на вихід банків в якості андеррайтерів (інвестиційних брокерів) на ринок муніципальних облігацій.

Одночасно інвестиційні компанії через своїх лоббістів домоглися права відкривати рахунки клієнтів до запитання на грошовому ринку (money market accounts), що фактично є аналогом короткострокових депозитів. Такі рахунки опинялися за межами системи страхування.

При голові правління (1979–1987) Полі Волкері (*Paul Volcker*) наприкінці 1986 – початку 1987 років ФРС дозволила деяким особливо надійним комерційним банкам до 5% валового доходу (пізніше деяким банкам рівень

підняли до 10%) отримувати від операцій з цінними паперами поки ще не за рахунок коштів клієнтів, а за рахунок власного капіталу.

Змінивши в серпні 1987 року крісло директора банку J.P.Morgan на крісло голови правління ФРС (1987–2006), Алан Грінспен (Alan Greenspan) відразу заявив, що необхідна “...максимальна дерегуляція банківської системи для підвищення конкурентоспроможності американських банків у боротьбі з великими іноземними банками”.

Дерегуляція в розумінні Грінспена – це скасування Закону Гласса-Стіголла. Першим банком, що отримав в 1990 році від ФРС право на інвестиційну діяльність в обсязі до 10 % валового доходу, був “рідний” банк J.P. Morgan. Цей подарунок дозволив банку різко зміцнити свої позиції серед інших і за рахунок інших банків Уолл-стріт.

J.P.Morgan через інвестиційні операції з великим апетитом став поглинати своїх конкурентів: Chemical Bank (1991 рік), Chase Manhattan (1995), First Chicago (1995), Great Western Bank (1997) , Bank One (2004) та ін.

До грудня 1996 року рівень дозволеної власної інвестиційної діяльності для банків з ініціативи Грінспена був піднятий до 25%. Вже у грудні 1996 року перша банківська структура Bankers Trust поглинула брокерську компанію Alex Brown & Co. Пізніше вона сама була поглинена Deutsche Bank.

Руйнування стіни між різними видами фінансових послуг на Уолл-стріт набуло поштовху. Деякий час зберігалася лише заборона на входження банків у страхову діяльність.

Однак після поглинання у 1997 році страховою компанією Travelers інвестиційного банку Solomon Brothers і послідуєчого поглинання у 1998 році Citicorp (материнська компанія Citibank) за 70 млрд. доларів самого Travelers , закон Гласса-Стігалла фактично припинив своє існування. Залишалося закон усунути де-юре.

4 листопада 1999 року, після 12 спроб було прийнято Закон Грамма-Ліча-Блайлі (Gramm-Leach-Bliley Act), який скасував ключові положення Закону Гласса-Стіголла, і Білл Клінтон, незадовго до закінчення терміну своїх президентських повноважень, затвердив його скасування – підписав закон про фінансову модернізацію (Financial Modernization Act). Закон Гласса-Стіголла після 66 років припинив своє існування.

У промовах, які супроводжували прийняття закону, банкстери цинічно змальовували райдужну перспективу для американських пересічних громадян, які тепер зекономлять час і гроші, отримуючи всі фінансові послуги з одного вікна. Про катастрофічне зростання ризиків такого суміщення замовчувалося.

Перші ознаки кризи позначилися ще в 2007 році, коли на чолі правління ФРС опинився Бен Бернанке (*Ben Bernanke*).

В 2008 році криза перейшла в гостру фазу, яка супроводжувалася банкрутствами багатьох банківських та фінансових гігантів, найбільший з яких “Леман Бразерс”.

Перша фінансова допомога інвестиційним банкам, які призвели до кризи в результаті спекулятивних ігор, була надана 16 березня 2008 року – банку Bear Stearns. Це було кваліфіковано як порушення Надзвичайного закону про банки 1933 року, що обмежує допомогу уряду комерційним банкам і виключає інвестиційні установи.

24 липня 2008 року надана допомога іпотечним агентствам Fannie Mae і Freddie Mac.

25 вересня 2008 року Міністр фінансів США (2006–2009 рр.) Генрі Полсон “продавив” через Конгрес Програму викупу проблемних активів.

А 3 жовтня 2008 року Палата представників під тиском схвалила цю програму, оскільки конгресменів було попереджено про катастрофічні наслідки та необхідність введення військового стану, якщо програму не буде прийнято.

З початку 2010 року в США почав формуватися рух щодо відновлення Закону Гласса-Стіголла – сенатори Марія Кантуелл і Джон Маккейн запропонували поправку до закону Франка-Додда, які фактично мали відновити основні положення Закону Гласса-Стіголла, проте поправка не отримала необхідної підтримки.

На самому початку роботи 113-го Конгресу 3 січня 2013 року члени Палати представників Марсі Каптур (демократ від штату Огайо) і Уолтер Б. Джонс (республіканець від штату Північна Кароліна) внесли законопроект HR 129 про відновлення Закону Гласса-Стіголла. Законопроект підтримали 84 з 435 членів Палати представників.

У день 80-тої річниці прийняття Закону Гласса-Стіголла 17 травня 1933 року сенатор Том Харкін (демократ від штату, Айова) вніс до Сенату США Законопроект № 985 “Про відновлення Закону Гласса-Стігола”. Сенатський законопроект № 985 був зареєстрований одночасно з внесенням у законодавчі збори штатів Делавер та Іллінойс проектів резолюцій, що закликають представників цих штатів у Конгресі підтримати відновлення Закону Гласса-Стіголла. На той час це були вже 19-ий та 20-ий штати, які прийняли до розгляду резолюцію про підтримку Закону Гласса-Стіголла.

У червні сенатори Елізабет Уоррен (демократ від Массачусетса), Джон Маккейн (республіканець від Арізони), демократ Марія Кантуелл з Вашингтону, безпартійний Ангус Кінг зі штату Мен підтримали цей законопроект.

Законопроект пропонує відокремити банки, що займаються традиційною діяльністю, в яких зберігаються заощадження та відкриті рахунки, застраховані Федеральною корпорацією зі страхування депозитів, від фінансових установ, що займаються ризикованою діяльністю, спекулюють екзотичними деривативами, від хеджевих фондів, спекуляцій з дефолтними свопами та іншими недоступними простому розумінню угодами з віртуальними боргами.

Закон Гласса-Стігалла вважається необхідним першим кроком для відновлення світової економіки.

Рух щодо відновлення Закону Гласса-Стігалла поширюється і у Європі – наприклад, регіональна рада Тоскани (Італія) прийняла резолюцію під назвою “Банківська і правова реформа в дусі Закону Гласса-Стігалла”.

Financial Times в аналізі ситуації підтримала ідею відокремлення банківської діяльності від інвестиційної. У статті за 12 липня 2013 року “Розділити банки – потрібен новий Закон Гласса-Стігалла, і не тільки в США” стверджується: “Законопроект про відновлення в 21-му столітті Закону Гласса-Стігалла є ще одним поліном у багаття наростаючої сутички за розукрупнення банків, ідею якого напрочуд підтримують у обох партіях”.

В Україні проблема відділення депозитно-кредитних операцій від інвестиційної та іншої діяльності ніким не обговорюється. Створюється враження, що влада заохочує змішання депозитних операцій і чисто спекулятивних фінансових операцій. Робиться це під прапором створення “універсальних” банків, фінансових “супермаркетів”, підвищення якості обслуговування клієнтів (одержання всіх фінансових послуг “з одного вікна”). При цьому комерційні банки поступово перетворюються на багатопрофільні банківські холдинги, що поєднують такі види операцій, як депозитні, кредитні, інвестиційні, лізингові, страхові та навіть пенсійні. Ніхто в Україні не ставить під сумнів з'єднання різних видів операцій у межах однієї організації, яка за традицією називається “банком”. Доцільність придивитись до чужих помилок незаперечна.