EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2016.7.12.
COM(2016) 455 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

A KBER központi bankjai által a hitelintézeteknek nyújtott hosszabb távú refinanszírozási műveletek és hasonló finanszírozástámogatási intézkedések felhasználása és előnyei

BEVEZETÉS

A 2013/36/EU irányelv (a továbbiakban: „CRD") 161. cikkének (9) bekezdése értelmében az Európai Bizottság az EKB-val folytatott konzultációt követően elkészítette ezt az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak címzett jelentést arról, hogy a hitelintézetek hogyan vették igénybe a KBER központi bankjai általi hosszabb távú refinanszírozási műveleteket és az ezekhez hasonló, a központi bankok által a finanszírozás támogatása céljából hozott intézkedéseket, és hogy ezekből milyen előnyeik származtak. A jelentés figyelembe veszi az Európai Bankhatóság (EBH) által 2014. július 17-én az Európai Bizottságnak benyújtott jelentést[1] is. A jelentés nem értelmezendő az EKB, illetve a többi központi bank monetáris politikai hatáskörének gyakorlására vonatkozó véleményalkotásként. A CRD felhatalmazásával összhangban a jelentés értékeli, hogy a bankok a 2011 és 2013 közötti időszakban hogyan vették igénybe a központi bankok által a múltban nyújtott finanszírozástámogatási intézkedéseket, azonban nem vizsgálja a monetáris politikai műveletek megfelelőségét.

Az Európai Parlament és a Tanács felszólította a Bizottságot, hogy készítsen jelentést arról, hogy a hitelintézetek hogyan vették igénybe a 2011 végétől 2013 végéig terjedő időszakban a KBER központi bankjai által nyújtott refinanszírozási és finanszírozástámogatási intézkedéseket, és hogy ezekből milyen előnyeik származtak. A központi bankok által végrehajtott finanszírozási műveletek célja az volt, hogy a vállalati és lakossági hitelezés növelése révén kedvező hatást gyakoroljanak a reálgazdaság egészére; ezzel szemben felmerült az a lehetőség is, hogy a hitelintézetek egyéb, a vállalati és lakossági hitelezéssel nem összefüggő, nyereséges műveletek végrehajtása útján is előnyt szerezhetnek a finanszírozási támogatásból. A társjogalkotók megbízatásuk keretében arra is felszólították a Bizottságot, hogy szükség esetén nyújtson be jogalkotási javaslatokat. E javaslatok arra törekednének, hogy korlátozzák a hitelintézeteket a központi bankok által nyújtott finanszírozástámogatási intézkedések esetleges nyerészkedő felhasználásában.

A HOSSZABB TÁVÚ REFINANSZÍROZÁSI MŰVELETEK JELLEGE

A Bizottság által e jelentésben értékelt hosszabb távú refinanszírozási műveletek és hasonló központi banki finanszírozástámogatási intézkedések alacsony kamatú és kivételesen hosszú futamidejű refinanszírozási műveletek, amelyek esetében általában a biztosítékok szélesebb köre minősül elfogadhatónak. Az intézkedések hátterében az állt, hogy abban az időben komoly nyomás nehezedett Európában a banki finanszírozási piacokra. A nagybani finanszírozási piachoz való hozzáférés terén tapasztalt jelentős nehézségeknek, valamint a lakossági betétek kiáramlásának együttes következményeként néhány bank – különösen a kiszolgáltatottabb helyzetben lévő országokban – súlyos likviditási problémákkal küzdött. Ez magas finanszírozási költségeket és hitel/betét arányt, valamint jelentős likviditási kockázatot eredményezett. Ebben a helyzetben a műveletek célja az volt, hogy hosszú távú finanszírozást biztosítsanak az euróövezetbeli bankoknak. Igen valószínű, hogy hosszabb távú finanszírozástámogatás nélkül a kiszolgáltatottabb helyzetben lévő országok bankjai kénytelenek lettek volna gyorsabb ütemben csökkenteni a tőkeáttételt. Az EBH és a Bizottság fogalommeghatározása szerint a hosszabb távú finanszírozástámogatási intézkedés a bankok számára közvetlenül a KBER központi bankjai által biztosított, egy évnél hosszabb eredeti vagy tervezett futamidejű finanszírozást jelent.

[1] https://www.eba.europa.eu/documents/10180/657547/EBA-Op-2014-07+-+Central+banks+funding+support+measures.pdf

A jelentés négy hosszabb távú finanszírozástámogatási intézkedést elemez (lásd még az 1. táblázatot):

1. két, az Európai Központi Bank által végrehajtott, hároméves futamidejű, hosszabb távú refinanszírozási műveletet;
2. a Dán Nemzeti Bank hároméves futamidejű hiteleszközeit;
3. a Magyar Nemzeti Bank kétéves futamidejű, változó kamatozású fedezett hiteleit; valamint
4. az Angol Nemzeti Bank hitelfinanszírozási programját („Funding for Lending Scheme").

A KBER központi bankjai 2011 decemberétől 2013 decemberéig összesen mintegy 1 080 milliárd EUR összegű finanszírozást ítéltek oda. Az EKB két – 2011 decemberében és 2012 márciusában végrehajtott – hároméves futamidejű, hosszabb távú refinanszírozási művelete tette ki az ebben az időszakban megvalósult hosszabb távú refinanszírozási műveletek teljes értékének 95 %-át[2].

1. táblázat: Odaítélt és visszafizetett hosszabb távú finanszírozástámogatási intézkedések (2013. végi állapot)

Hosszabb távú finanszírozástámogatási intézkedések	**Odaítélt összeg**	**A 2011. évi GDP %-ában**	**Visszafizetett összeg**	**Kintlevő összeg (2013. végi állapot)**
Az EKB hároméves futamidejű, hosszabb távú refinanszírozási műveletei	1 018 mrd EUR	11 %	446 mrd EUR	572 mrd EUR
A Dán Nemzeti Bank hároméves futamidejű hiteleszközei	60 mrd DKK (7 mrd EUR)	3 %	46 mrd DKK (6 mrd EUR)	10 mrd DKK (1,3 mrd EUR)
A Magyar Nemzeti Bank kétéves futamidejű, változó kamatozású fedezett hitele	122 mrd HUF (0,43 mrd EUR)	< 1 %	10 mrd HUF (0,04 mrd EUR)	112 mrd HUF (0,39 mrd EUR)
Az Egyesült Királyság hitelfinanszírozási programja	44 mrd GBP (53 mrd EUR)	3 %	2 mrd GBP (2,5 mrd EUR)	42 mrd GBP (51 mrd EUR)
Összesen	1 080 mrd EUR		455 mrd EUR	625 mrd EUR

Forrás: Az EBH jelentése és a Bizottság számításai.

A FELHASZNÁLÁSI MÓDOK ÉS AZ ELŐNYÖK ELEMZÉSÉNEK MÓDSZERTANI KORLÁTAI

A központi bankok által nyújtott finanszírozástámogatási intézkedések felhasználásának és előnyeinek elemzése módszertani akadályba ütközik, mégpedig a finanszírozás „helyettesíthetősége" kapcsán. A helyettesíthetőséggel kapcsolatos probléma lényege az, hogy lehetetlen a végső felhasználásig nyomon követni a bankok által a központi bankoktól kölcsönvett pénzeszközök útját. Az igénybe vett finanszírozást nem különítik el egy adott célra, hanem egyéb finanszírozási forrásokkal kölcsönösen felcserélhető módon használják fel azokat számos különféle tevékenység támogatására. Az EBH a jelentésében kifejtette, hogy a helyettesíthetőség problémája kizárja annak a lehetőségét, hogy pontosan számszerűsíteni

[2] A teljes odaítélt finanszírozás bruttó összegének arányában.

lehessen a központi bankok által nyújtott finanszírozás felhasználását és előnyeit. E probléma megkerülése érdekében az EBH minőségalapú megközelítést alkalmazott, amelyet az érintett központi bankoknak és felügyeleti hatóságoknak címzett kérdőívekre alapozott. Noha e módszer bizonyos szempontokból előnyösnek bizonyult, nem teszi lehetővé, hogy megalapozott következtetéseket vonjunk le a szóban forgó hosszabb távú refinanszírozási műveletek felhasználásáról és előnyeiről.

E helyettesíthetőséggel kapcsolatos korlát áthidalása érdekében a Bizottság megkísérelt kidolgozni egy olyan módszert, amely inkább mennyiségi szempontból vizsgálja a nemzeti bankrendszerek mérlegének változásait a finanszírozástámogatás nyújtásának időszakában. E módszer segítségével azonban nem sikerült részletesebb és megbízható információkat nyerni a hosszabb távú refinanszírozási műveletek euróövezetbeli bankok általi tényleges felhasználásáról.

A hosszabb távú refinanszírozási műveletek nyújtásának időszakában összességében kismértékű, 568 milliárd EUR összegű (az euróövezet összesen mintegy 33 000 milliárd EUR összegű mérlege 1,7 %-ának megfelelő) tőkeáttétel-csökkentést mutattak ki az euróövezet bankrendszerében, amely körülbelül egyenlő arányban (mindkét részről 250 milliárd EUR) oszlott meg a bankok állampapír-állománya és a vállalati hitelezés között.

Így bár a módszer segítségével sikerült azonosítani bizonyos eltéréseket a nemzeti bankrendszerek aggregált mérlegének eszköz- és forrásoldalán, a megközelítés csak korlátozott mértékben teszi lehetővé következtetések levonását. Ennek egyik fő oka az, hogy nem lehet tudni, hogyan jártak volna el a hitelintézetek, ha nem jutottak volna hozzá a központi bankok által nyújtott hosszabb távú refinanszírozási eszközökhöz. Úgy is fogalmazhatunk, hogy nem áll rendelkezésre kontrafaktuális forgatókönyv azt illetően, hogy a bankok hogyan cselekedtek volna a szóban forgó intézkedések hiányában. Ezért az alkalmazott módszer nem teszi lehetővé a hosszabb távú refinanszírozási műveletek formájában megvalósult támogatási intézkedések felhasználásának és eredményességének átfogó értékelését. Az Angol Nemzeti Bank például úgy ítélte meg, hogy a hitelfinanszírozási programjának kezdetekor fennálló helyzetben nagyobb valószínűséggel lehetett számítani a hitelezés csökkenésére, mint a növekedésére, de az ezzel kapcsolatos bizonyosság nem volt jelentős[3].

A HOSSZABB TÁVÚ REFINANSZÍROZÁSI MŰVELETEK ELŐNYEI A BANKOK SZÁMÁRA

Az Európai Parlament és a Tanács arra is választ vár a Bizottságtól, hogy a bankoknak származott-e előnyük (és ha igen, milyen módon) a KBER központi bankjai által nyújtott hosszabb távú refinanszírozási műveletekből. Eltekintve attól a bankok számára előnyös ténytől, hogy a fokozott likviditás alacsonyabb hozamokat eredményez az újonnan kibocsátott kötvények esetében, a hosszabb távú refinanszírozási műveletek előnyei attól függnek, hogy a bankok hogyan használják fel a szóban forgó finanszírozást. Amint a reálgazdaságnak biztosított várható előnyök kapcsán már említettük, megalapozott kontrafaktuális forgatókönyv hiányában nem lehet végleges következtetéseket levonni e pénzeszközök felhasználásáról. Ennélfogva nem lehet teljes bizonyossággal megállapítani, hogy a bankok milyen mértékben használták fel a központi bankok által nyújtott refinanszírozási műveleteket kamatkülönbözeti ügyletek végrehajtására (azaz arra, hogy a refinanszírozási műveletek révén kapott alacsony költségű finanszírozást magasabb hozamú állampapírok vásárlására használják fel).

Mindamellett – például a támogatási intézkedések finanszírozási költségeinek (például a hároméves futamidejű hosszabb távú refinanszírozási művelet esetében évi 1 %) és a bank által a

[3] Az EBH jelentése (22. o.).

hosszabb távú refinanszírozási műveletek keretében kapott finanszírozás időszakában az állampapírokból szerzett hozamnak az összehasonlítása révén – megközelítőleg meg lehet becsülni, hogy a hosszabb távú refinanszírozási műveletek milyen előnyöket biztosítottak a finanszírozási kamatkülönbözetek tekintetében. Azonban nem lehet megbecsülni a kamatkülönbözeti ügyletekből származó teljes nyereséget, mivel – amint már korábban említettük – nem lehet pontosan meghatározni, hogy a hosszabb távú refinanszírozási műveletek keretében kapott pénzeszközökből mekkora összeget fordítottak ilyen ügyletek finanszírozására. Azt is meg kell említeni, hogy ezek a kamatkülönbözeti ügyletek nem kockázatmentesek, hiszen az állampapírok nemteljesítésének valószínűsége (legalábbis egy bizonyos időszakban) nem volt egyenlő a nullával.

A finanszírozás konkrét felhasználási célokra való elkülönítése és a helyettesíthetőség problémájának elkerülése érdekében a Magyar Nemzeti Bank és az Angol Nemzeti Bank olyan támogatási intézkedéseket hajtott végre, amelyek nagymértékben egyedi jellegűek voltak, és jelentősen függtek az érintett hitelintézet hitelnyújtási magatartásától. Az Egyesült Királyság hitelfinanszírozási programját például úgy alakították ki, hogy a hosszabb távú olcsó finanszírozás árát és mennyiségét attól tették függővé, hogy az adott bank hogyan teljesít a gazdaság nem pénzügyi ágának való hitelezés terén, hogy ezáltal ösztönözzék az e szektornak való hitelnyújtást. A részt vevő bankok és lakástakarék-pénztárak a gazdaság nem pénzügyi ágának nyújtott kintlevő hitelállományuk legfeljebb 5 %-áig vehettek fel hitelt. Ezt az összeget ki lehetett egészíteni a hitelezés egy meghatározott (2012. június végétől 2013. decemberig tartó) referencia-időszakon belüli nettó bővülésének összegével. Ezenfelül a hitelfinanszírozási program keretében nyújtott finanszírozás ára is az egyes kedvezményezett bankok által nyújtott (a 2012. június végi állapothoz viszonyított) nettó hitelállomány függvényében változott, ezzel is arra ösztönözve a bankokat, hogy hitelezzenek a gazdaság nem pénzügyi ágának. Azon bankok, amelyek 2012. június végéhez képest növelték nettó hitelállományukat, a lehető legalacsonyabb, évi 25 bázispontnak megfelelő kamatláb mellett vehették igénybe a hitelfinanszírozási program által nyújtott hitelt. Ezzel szemben azok a bankok, amelyek csökkentették hitelállományukat, minden százalékpontnyi hitelállomány-csökkenés után 25 bázispontnyi, de legfeljebb összesen 150 bázispontnak megfelelő kamatfelárat fizettek. Ez az ösztönzőrendszer feltehetőleg növeli annak valószínűségét, hogy a központi banktól kapott finanszírozás kedvező hatást gyakorol a szélesebb gazdaságnak nyújtott hitelezésre.

Az EKB 2014 szeptembere óta elérhető negyedéves célzott hosszabb távú refinanszírozási műveletei[4] (Targeted Long Term Refinancing Operations, TLTRO), amelyeket e jelentés nem értékel, hasonló technikák alkalmazásával kapcsolta össze a hitelfelvétel volumenét a gazdaság nem pénzügyi ágának nyújtott hitelezés volumenével[5]. Ezzel szemben a hároméves futamidejű, 1 %-os rögzített kamatú hosszabb távú refinanszírozási műveletek nem tartalmaztak olyan konkrét ösztönzőt vagy mechanizmust, amely összekapcsolta volna a központi bankok által nyújtott finanszírozást a bankok által a magánszférán belül a vállalatoknak, a kkv-knak és a háztartásoknak nyújtott hitelezéssel.

KÖVETKEZTETÉS

A CRD 161. cikkének (9) bekezdése felszólítja a Bizottságot, hogy a KBER központi bankjai által a hitelintézeteknek nyújtott hosszabb távú refinanszírozási műveletek és hasonló finanszírozástámogatási intézkedések felhasználásáról és előnyeiről szóló jelentéssel együtt adott

[4] A negyedéves TLTRO műveletekre 2014. szeptember és 2016. június között kerül sor.

[5] Az első két művelet esetében a bankok a nem pénzügyi magánszektornak nyújtott hitelportfóliójuk (leszámítva a lakáshiteleket) legfeljebb 7 %-ának megfelelő összegben kaphattak finanszírozást.

esetben nyújtson be olyan jogalkotási javaslatot, amely eredményesen megakadályozza a hitelintézeteket abban, hogy esetleg nyerészkedő módon használják fel a központi bankok által nyújtott likviditástámogatási intézkedéseket. A finanszírozási források helyettesíthetőségével összefüggő elméleti és gyakorlati korlátok miatt azonban nem lehet megalapozott módon meghatározni, hogy a bankok hogyan használták fel a KBER által nyújtott finanszírozástámogatási intézkedéseket. Emiatt lehetetlen megbízhatóan azonosítani és számszerűsíteni a hitelintézetek által e finanszírozástámogatás révén, esetlegesen nyerészkedő módon szerzett nyereséget. Mindezek alapján tehát azt a következtetést kell levonni, hogy nem áll rendelkezésre kellő megalapozott empirikus tényanyag ahhoz, hogy a Bizottság e tárgyban jogalkotási javaslatot tegyen az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A Bizottság végezetül megemlíti és üdvözli azt a tényt, hogy az EKB közelmúltbeli célzott hosszabb távú refinanszírozási műveletei ösztönzést biztosítanak a bankoknak a nem pénzügyi magánszektornak való hitelezésre.