



EUROSÜSTEEM

HÜPOTEEKLAENUDE RISKIKAALU ALAMPIIRI NÕUE

September 2019

KOKKUVÕTE

Eesti Pank otsustas kehtestada sisereitingute meetodit (*Internal Ratings Based (IRB) approach*) kasutavatele Eesti krediitiasutustele (edaspidi *IRB-pangad*) nõude rakendada kapitalivajaduse hindamiseks riskiga kaalutud vara arvutamisel Eesti residentidele antud hüpoteeklaenude ehk kinnisvaraga tagatud jaenõuete portfelli puhul vähemalt 15% keskmist riskikaalu. Nõue hakkab kehtima 30. septembril 2019.

Eesmärk ja põhjused. Nõude kehtestamise tingis asjaolu, et samal ajal kui eluasemelaenudega seotud riskid on püsinud keskmisest kõrgemal tasemel, on Eestis IRB-pankade hüpoteeklaenude kaalutud keskmine riskikaal märkimisväärselt alanenud. Meetme eesmärk on ära hoida hüpoteeklaenude keskmise riskikaalu edasine langus ja kindlustada pankade vastupanuvõime eluasemelaenudega seotud riskide suhtes. Juhul, kui riskikaalude alanemine peaks praeguse soodsa majanduskeskkonna toel jätkuma, võib tekkida oht, et pangad ei arvesta eluasemelaenudega seotud tulevaste riskide kattteks piisavalt kapitali. Kuna IRB-pangad moodustavad märkimisväärse osa Eesti pangandusturust, suurendaks riskikaalude languse jätkumine Eesti finantsstabiilsuse riske.

Keskmise riskikaalu alampiiri määr. Eesti Pank kehtestab keskmise riskikaalu alampiiriks

15%. Alampiiri nõue kehtib Eesti residentidele antud hüpoteeklaenude portfelligi tervikuna, mis tähendab, et üksikute laenude riskikaalud võivad olla piirmäärast madalamad. Määra kalibreerimiseks kasutas Eesti Pank tugevusanalüüsi, mille stsenaariumis eeldati, et kordub 2009. aasta majanduslanguse sarnane sündmus.

Oodatav mõju. Eesti Panga meede ennetab riskide suurenemist ja selle vahetu mõju pankade praegusele kapitaliseeritusele või laenuitingimustele on väike. Eesti Panga meetme mõjul väheneks IRB-pankade kaalutud keskmine põhiomavahendite suhtarv 0,8 protsendipunkti võrra. Kuna 2018. aasta lõpus täitsid kõik siinsed IRB-pangad omavahendite miinimumnõudeid ja puhvrinõudeid piisava varuga, on meetme lisamõju kapitaliseeritusele väike. Samuti ei mõjuta meede märkimisväärselt laenumarginaale ega laenu- ja majanduskasvu.

Jõustumise aeg ja kestus. Eesti IRB-pangad kohustuvad nõuet täitma alates 30. septembrist 2019. Nõue kehtib kaks aastat ja selle aja jooksul hindab Eesti Pank, kas nõuet oleks tarvis aasta võrra pikendada.

Õiguslik alus. Nõue on kehtestatud määruse (EL) nr 575/2013 artikli 458 lõigete 2(d)(vi) ja 4 alusel.

Riskikaalu alampiiri määr	15%
Riskipositsioon	Kinnisvaraga tagatud jaenõuded Eesti residentide vastu
Ulatus	Sisereitingute meetodit kasutavad pangad individuaalselt ja konsolideeritud alusel
Otsuse jõustumine	30.09.2019
Õiguslik alus	Määruse (EL) nr 575/2013 artikkel 458

1. MEETME KIRJELDUS JA ULATUS

Eesti Pank otsustas kehtestada alates 30. septembrist 2019 Eestis tegutsevatele IRB-pankadele nõude arvestada riskiga kaalutud vara arvutamisel kinnisvaraga tagatud jaenõudeid (edaspidi ka *hüpoteeklaene*) Eesti residentide vastu vähemalt 15% riskikaaluga. Alampiir ehk põrand on seatud vastavate nõuete portfelli suhtes keskmisena, mis tähendab, et üksikute laenude riskikaalud võivad olla madalamad kui kehtestatud alampiir.

Jaenõuded (*retail exposures*) on määratletud vastavalt Euroopa Liidu kapitalinõuete määruse (CRR)¹ artiklile 147(2)(d) ning hõlmavad seega lisaks füüsilistele isikutele antud laenudele teatud tingimustele vastavaid nõudeid väikese ja keskmise suurusega ettevõtete vastu.² Eesti Panga meetmega on hõlmatud kinnisvaraga tagatud jaenõuded, mis krediidasutusel on Eesti residentist võlgniku vastu. Selliselt määratletud positsioonide maht esitatakse Euroopa Komisjoni rakendusmääruse (EL) nr 680/2014 I lisas toodud COREPi vormi C 09.02 „Riskipositsioonide geograafiline jaotus võlgniku asukoha lõikes: sisereitingute meetodi kohased riskipositsioonid (CR GB 2)“ Eestis asuvate positsioonide kohta real 070 „Jaenõuded – tagatud kinnisvaraga“.

Kehtestatud nõuet peavad täitma krediidasutused, kes kasutavad kapitalinõuete arvestamisel sisereitingute meetodit. Nõuet tuleb täita nii individuaalselt kui ka konsolideeritud alusel.

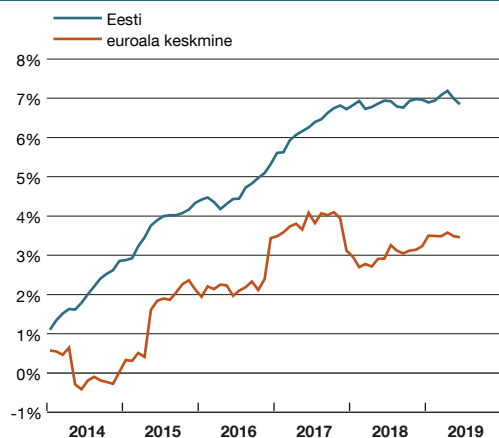
2. MEETME PÕHJUSED JA EESMÄRK

Eesti finantsstabiilsuse üks suuremaid haavatavusi on seotud eluasemelaenude suhteliselt kiire ja püsiva kasvuga. Viimase kahe aasta jooksul ligi 7% tasemel püsinud **eluasemelaenude kasvutempo** on olnud kiirem kui enamikus teistes euroala riikides ning ületanud euroala keskmist ligi kaks korda (vt joonis 1).

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 575/2013 krediidasutuste ja investeerimisühingute suhtes kohaldatavate usaldatavusnõuete kohta ja määruse (EL) nr 648/2012 muutmise kohta (ELT L 176, 27.06.2013, lk 1–337).

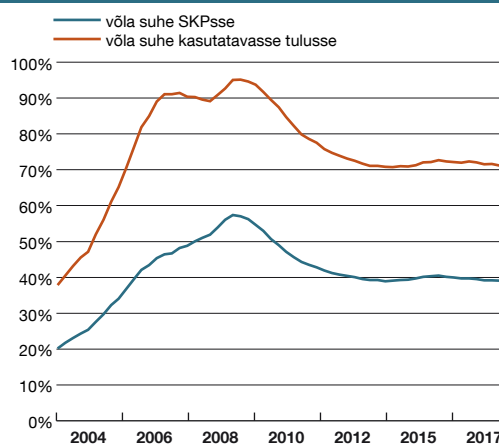
² Jaenõudeks liigitamise tingimused on toodud määruse (EL) nr 575/2013 artiklis 147(5).

Joonis 1. Eluasemelaenude aastakasv



Allikas: Euroopa Keskpank.

Joonis 2. Majapidamiste võlakoormus



Allikad: statistikaamet, Eesti Pank.

Eluasemelaenude tempokast kasvust hoolimata ei ole **majapidamiste võlakoormus** viimastel aastatel suurenenud. Sissetulekute ja SKP kiire kasvu tõttu ulatus 2018. aasta lõpus majapidamiste võla suhe kasutatavasse tulusse 71% ning võla suhe SKPsse 39% lähedale (vt joonis 2). Eesti majapidamiste võlakoormus on Euroopa Liidu keskmisest väiksem, kuid võla jätkusuutlikkusega seotud riskide hindamisel tuleb silmas pidada, et Eesti SKP kasv on minevikus olnud Euroopa Liidu keskmisest märksa volatilisem. Sissetule-

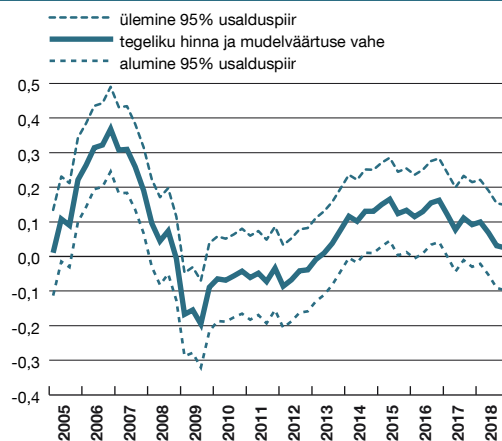
kute heitlikuma loomu tõttu on seega suurem oht, et kiire majanduskasvu perioodil alahinnatakse võlakooormusega seotud riske.

Eluasemehinnad kasvasid 2013.–2014. aastal tublisti (keskmiselt üle 12% aastas), ületades majapidamiste sissetulekute kasvu märkimisväärselt. Viimase kahe aasta jooksul on hinnad kasvanud märksa aeglasemalt (5–6%) ja olnud sissetulekute kasvuga paremas kooskõlas. Vastavalt Eesti Panga mudelile, millega hinnatakse kinnisvaraturu üle- või alahinnatust, ei olnud 2018. aastal eluasemehinnad keskmisena tõenäoliselt ülehinnatud (vt joonis 3). Kuigi kinnisvarahindade kasv on olnud varasemast mõõdukam, on väikese tööpuuduse, jõulise palgakasvu ja madalate intressimäärade tingimustes oht, et kasv kiireneb taas.

Eluasemelaenude suur osakaal pankade varades teeb pangad tundlikuks majapidamiste laenu teenindamist või kinnisvaraturgu mõjutavate ebasoodsate muutuste suhtes. Eluasemelaenu moodustasid 2018. aasta lõpus 41% pankade reaalsektori laenu- ja liisinguportfellist ja 29% pangandussektori koguaradest; nende suhe SKPsse oli 29% (vt joonis 4). Kümne aasta tagase ajaga võrreldes on eluasemelaenude mahu suhe SKPsse küll kaheksa protsendipunkti väiksem, ent nii reaalsektori laenuportfellis kui ka pangandussektori koguarades on nende osatähtsus samal ajal tõusnud. Euroopa Liidu keskmisega võrreldes on eluasemelaenude osatähtsus Eestis tegutsevate pankade laenuportfellis ja koguarades vastavalt poolteist ja kaks korda suurem.

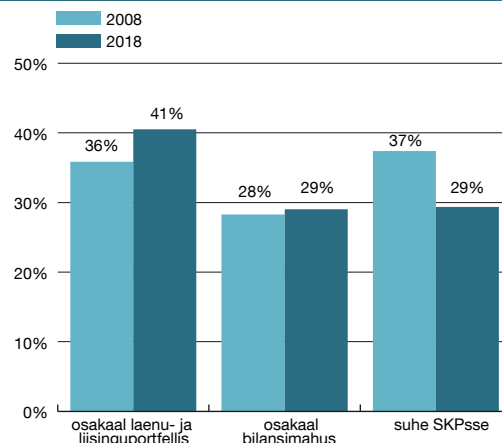
Eesti **eluasemelaenu turu kontsentratsioon** on väga suur. Eluasemelaenu pakuvad Eestis peamiselt pangad ja laenamine on koondunud üksikute suurte turuosaliste kätte. Kahe IRB-panga (Swedbank ja SEB) turuosa küündis eluasemelaenude portfelli mahu alusel 2018. aasta lõpus 75%ni ehk oli neli protsendipunkti kõrgem kui viis aastat tagasi (vt joonis 5). Aasta jooksul väljastatud uute laenude arvestuses oli nende pankade turuosa 2018. aastal koguni 80%. Juhul

Joonis 3. Kinnisvaraturu üle- ja alahinnatus põhimudeli järgi*



* Väärtus 0,1 tähistab 10% ülehinnatust. Allikad: statistikaamet, Eesti Pank.

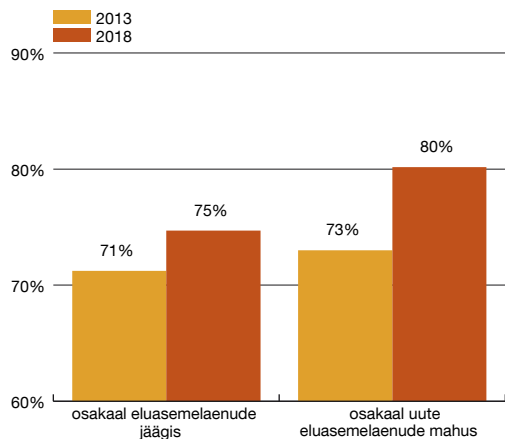
Joonis 4. Eluasemelaenude osakaal pankade laenudes ja bilansimahus ning suhe SKPsse



Allikad: Eesti Pank, statistikaamet.

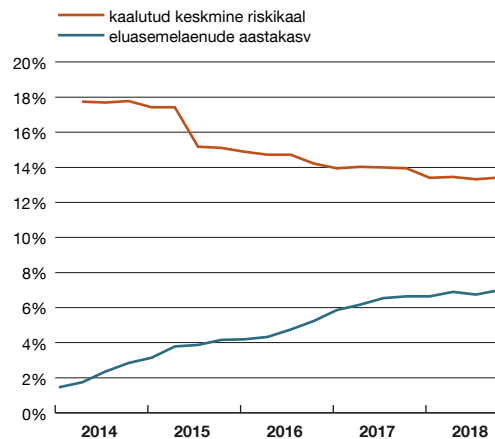
kui suure turuosaga IRB-pangad peaksid majapidamiste laenamise või kinnisvaraturuga seotud süsteemseid riske alahindama, võib juhtuda, et nende kapitalipuhvrid osutuvad majanduse negatiivse stsenaariumi realiseerumise korral ebapiisavaks. See aga võib omakorda ohustada kogu pangandussüsteemi toimimist.

Joonis 5. IRB-pankade osakaal eluasemelaenude väljastamises



Allikas: Eesti Pank.

Joonis 6. IRB-pankade hüpoteegiga tagatud jaenõuete kaalutud keskmine riskikaal ja eluasemelaenude aastakasv



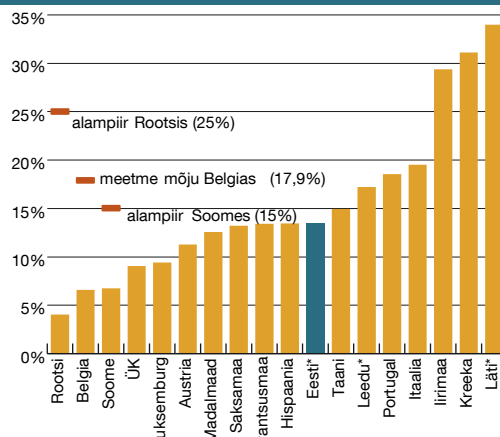
Allikad: finantsinspeksioon, Eesti Pank.

Eestis tegutsevate IRB-pankade **kinnisvaraga tagatud jaenõuete kaalutud keskmine riskikaal** on viimase viie aasta jooksul alanenud neljandiku võrra, 18%lt 13%le (vt joonis 6). Sellega on nende pankade keskmine riskikaal Euroopa Liidu keskmisel tasemel.

Siiski on kolm riiki (Rootsi, Belgia ja Soome) rakendanud meetmeid, mis aitavad tagada, et pangad arvestavad hüpoteegiga tagatud laenude suhtes rohkem kapitali, kui sisemudelitel põhinev riskihinnang näitab (vt joonis 7). Rootsis ja Soomes kehtestatud riskikaalude alampiiri arvesse võttes on Eesti IRB-pankade eluasemelaenude keskmine riskikaal Balti- ja Põhjamaade seas kõige madalam. Ei ole aga põhjust arvata, et kinnisvaraga seotud riskid oleksid Eestis väiksemad kui neis riikides.

Eesti IRB-pankade keskmise riskikaalu languses kajastub tõik, et majanduskeskkond oli lähiminekis soodne, mistõttu on vähenenud viivislaenude maht (vt joonis 8). Samas ei nähtu ei kinnisvara- ja laenuuru ega ka majanduskonjunkturi näitajatest, et süsteemsete riskide tase oleks samavõrra langenud. Seega võib riskikaalude alanemise trendi jätkudes tekkida oht, et pangad ei arvesta kapitali hoidmise vajadust piisavalt konservatiivselt ega ole seega võimalike riskide suhtes piisavalt kapitaliseeritud.

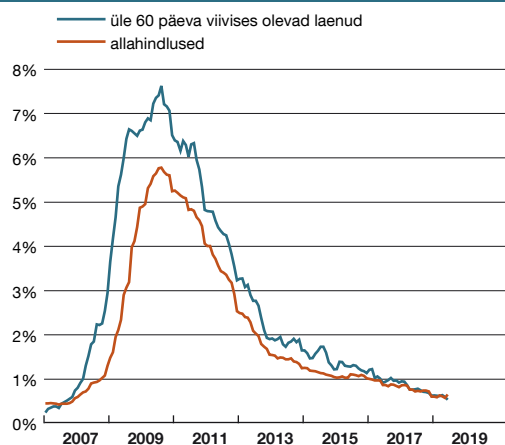
Joonis 7. IRB-pankade hüpoteegiga tagatud kodumaiste jaenõuete portfelli kaalutud keskmine riskikaal (30.06.2018)



* Rootsi päritolu IRB-pangad. Allikad: EBA 2018. aastal tehtud ja ELi hõlmav läbipaistvusharjutus, ESRB, Eesti Pank.

Hüpoteeklaenude portfelli kaalutud keskmisele riskikaalule alampiiri kehtestamine aitab piirata riskikaalude edasist vähenemist ning kindlustada pankade vastupanuvõime eluasemelaenudega seotud riskide suhtes. Meetme kehtestamine on Eesti Panga hinnangul vajalik, kuna ebakõla eluasemelaenuuru süsteemsete riskide ja hüpoteeklaenude riskikaalude vahel on suurenenud. Kui pankade kapitaliarvestuses alahinnatakse majapidamiste laenamise ja kinnisvaraturuga seotud süsteemseid riske, võivad pankade

Joonis 8. Viivislaenuude ja allahindluste osakaal pankade laenuportfellis



Allikas: Eesti Pank.

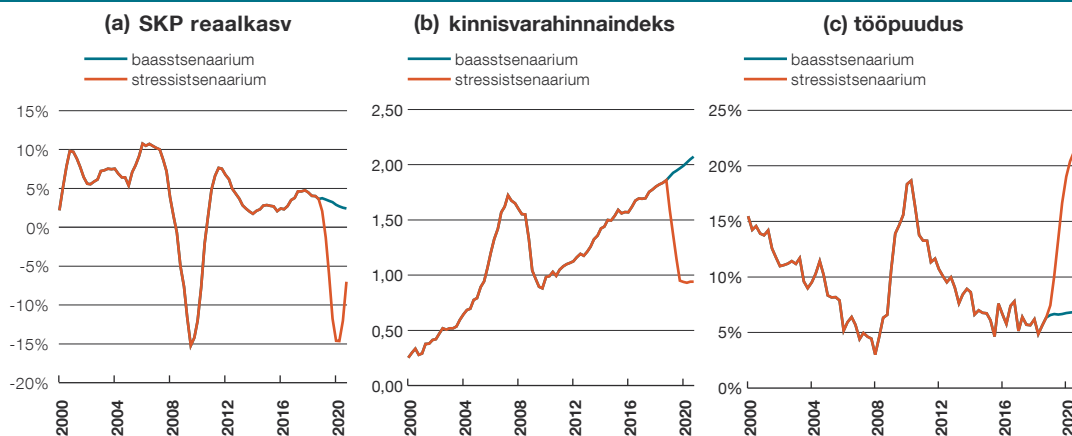
kapitalipuhvrid osutada ebapiisavaks, et tulla toime potentsiaalselt suurte laenukahjumitega, mis võivad tekkida majanduse negatiivse stsenaariumi korral. Võttes arvesse pankade olulisust majapidamiste ja ettevõtete rahastamises ning pangandussektori suurt kontsentratsiooni, on tähtis tagada pankade kapitali piisavus, et kindlustada rahastamise jätkuvus ja ära hoida negatiivne mõju majanduse ja pangandussüsteemi stabiilsusele.

Riskikaalule alampiiri kehtestamine suurendab ka teiste makrofinantsjärelevalve raames kehtestatavate puhvri-õuete (süsteemse riski puhver, muude süsteemselt oluliste krediidiasutuste puhver, vastutsükliline kapitalipuhver) mõjusust, kuna puhvri-õuete rakenduvad riskivarade suhtes, mille kogumahu arvutamist riskikaalude alampiir mõjutab. Kui alampiiri ei oleks seatud, kahaneks riskikaalude alanemise korral puhvri-õuete mõju ja kogutud puhvrid võiksid süsteemse riski realiseerumise korral osutada ebapiisavaks.

3. NÕUDE KALIBREERIMINE

Sobiva riskikaalude taseme hindamiseks kasutas Eesti Pank makromudelit ja pangandussektori krediidiriski mudelit. Hinnangu eelduseks on stsenaarium, et majandust tabab sama ulatuslik negatiivne šokk kui möödunud kümnendil ülemaailmse finantskriisi ajal ehk SKP alaneb kumulatiivselt ligi 20%, eluasemehinnad langevad ligi 50% ja tööpuuduse määr tõuseb lühiajaliselt ligi 20%ni (vt joonis 9). Baasintressimäärade tõusu – nagu eelmisel kümnendil juhtus – eeldatud pole. Küll aga tõusevad problemlaenuude kasvu tõttu uute laenuude intressimarginaalid.

Joonis 9. Stressistsenaariumi eeldused



Allikad: statistikaamet, Eesti Pank.

Sellise stsenaariumi korral ulatuvad eluaseme-laenudega seotud laenukahjumid umbes 100 miljoni euroni ehk ligi 1,4%ni eluasemelaenude portfelist (vt joonis 10). Arvestades eluasemelaenude portfelli suurust ja Euroopa Liidu määrusega kehtestatud koguomavahendite miinimumnõuet, on sellise laenukahjumi katteks vajaliku kapitalitaseme tagamiseks minimaalne keskmine eluasemelaenude riskikaal ligikaudu 16%. Usalduspiirid laenukahjumite hinnangule on samas suhteliselt laiad: usaldusnivool 95% ulatuks vajalik minimaalne riskikaal 10%st kuni 25%ni.

Arvestades hinnangu laiu usalduspiire ja praegust majanduskeskkonda, pidas Eesti Pank asjakohaseks seada hüpoteeklaenude keskmise riskikaalu alampiiriks 15%. Instrumenti valikul ja määra kalibreerimisel on silmas peetud meetme eesmärki: ära hoida riskikaalude edasine langus.

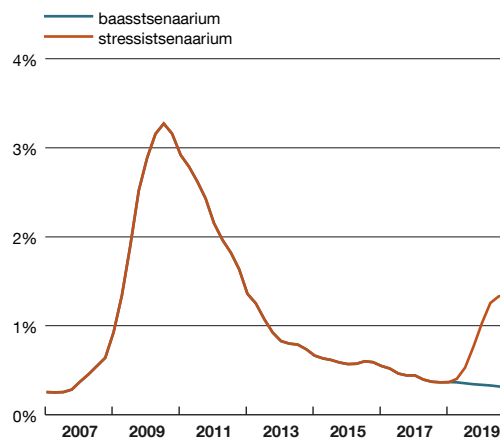
4. MEETME MÕJU

Hüpoteeklaenude kaalutud keskmisele riskikaalule 15% alampiiri kehtestamine pankade praegust kapitaliseeritust eriti ei mõjuta. Meetme kehtestamine suurendab IRB-pankade riskivarsid kokku ligikaudu 140 miljoni euro võrra ehk 2,2%. Nende pankade esimese taseme põhiomavahendite (CET 1) suhtarv alaneb keskmiselt 0,8 protsendipunkti võrra. Kuna mõlema IRB-panga kapitalipuhvrid on nõutud miinimumist praegu märksa suuremad,³ ei kaasne meetmega vajadust kaasata lisakapitali. Meetme kehtestamine ei mõjuta nende pankade kapitalinäitajaid siiski ühtmoodi, kuna pankade sisemudelitest tulenev riskikaalude tase on erinev.

Meetme otsesed negatiivsed kõrvalmõjud Eesti majandusele on piiratud, kuna see rakendub ainult kinnisvaraga tagatud laenudele, mis on välja antud Eesti jaeklientidele. Seega ei ole meetmel märkimisväärset mõju pankade tegevusele teistes valdkondades, näiteks ettevõtete rahastamine. Samuti võib pankade laenumarginaalidele või laenu- ja majanduskasvule avalduvat mõju hinnata väikeseks. Eesti IRB-pankade suhtes

³ 2018. aasta lõpus oli IRB-pankade keskmine CET 1 näitaja 39,2%.

Joonis 10. Laenukahjumite osakaal eluasemelaenude portfellis



Allikas: Eesti Pank.

kehtestatav meede ei avalda eeldatavasti mõju ka teiste laenuhakkajate tegevusele. Eluasemelaenude väljastamisel domineerivad Eestis pangad; pangaväliste laenuhakkajate roll nende laenude väljastamises on väga väike.

Nimetatud nõue ei laiene Eestis filiaalidena tegutsevatele ega teistest riikidest piiriülevalt teenuseid osutavatele pankadele. 2018. aasta lõpus tegutses Eesti turul kaheksa välispanga filiaali, kes olid väljastanud ligi 8% kõikidest eluasemelaenudest. Seejuures kuulusid need laenud valdavalt filiaalile, mis peab finantsinspeksiooni ettekirjutuse järgi hiljemalt 2019. aasta oktoobriks tegevuse Eestis lõpetama. Teiste suurema kui 1% turuosaga filiaalide emapangad kasutavad riskiarvestuseks standardmeetodit. 2018. aasta jooksul väljastasid filiaalid kokku vaid 3% eluasemelaenudest. **Eesti Pank ei pea vajalikuks nõude kaaskandamist filiaalide päritoluriikides**, kuna filiaalide aktiivsus Eesti eluasemeturul on viimastel aastatel järjest vähenenud ja on praegu tagasihoidlik. Eesti Pank jälgib aga edaspidigi sündmusi tähelepanelikult ning taotleb nõude kaaskandamist, kui filiaalide pakutavate laenude osakaal suureneb märkimisväärselt. Eluasemelaenude ülepiiriline pakkumine teistest liikmesriikidest on Eesti puhul seni olnud harv juhus ja seega pole sel kohalikule laenuurule erilist mõju.

5. ÕIGUSLIK ALUS

Eesti Panga pädevus rakendada makrofinantsjärelevalve meetmeid tuleneb Eesti Panga seaduse § 24¹ lõike 2 punktist 6, mille järgi Eesti Pank makrofinantsjärelevalve teostamisel „rakendab õigusaktides sätestatud meetmeid süsteemsete riskide vähendamiseks“. Pankadele rakenduvad nõuded kehtestatakse Eesti Panga presidendi määrusega.

Makrofinantsjärelevalve meetme kehtestamine põhineb Euroopa Liidu kapitalinõuete määruse (EL) nr 575/2013 (CRR) artiklil 458. Selle järgi võib liikmesriik kohaldada vajaduse korral oma liikmesriigis rangemaid nõudeid kui need, mis on CRRiga kõikidele krediitiasutustele Euroopa Liidus ühetaoliselt kehtestatud. Sealhulgas võib liikmesriik kehtestada rangemaid meetmeid riskikaalude suhtes. CRRi artiklis 458 toodud meetmete rakendamine eeldab põhjalikku kaalumist ja veendumist, et ükski teine mikro- või makrofinantsjärelevalve raamistikus ettenähtud vahend ei ole selle riski vähendamiseks sobivam.⁴ Meetme kaalumisel pidas Eesti Pank esmalt nõu Euroopa Keskpangaga, kes teeb järelevalvet kahe praegu Eestis tegutseva IRB-panga üle. Samuti eelnes meetme kehtestamisele põhjalik teavitus- ja kooskõlastusprotseduur Euroopa Liidu institutsioonidega. ESRB ja EBA koostasid Eesti Panga meetme kohta oma arvamused, mille põhjal otsustas Euroopa Komisjon mitte teha Euroopa Liidu nõukogule ettepanekut meede tagasi lükata.⁵

Vastavalt CRRi artiklile 458(4) saab liikmesriik nõukogu vastuseisu puudumisel kehtestada selle artikli alusel kohaldatava meetme kuni kaheks aastaks. Enne kaheaastase tähtaja möödumist peab liikmesriik meetme vajalikkust ja asjakohasust uuesti hindama. Kui süsteemne risk on endiselt aktuaalne, on võimalik pikendada meedet veel üheks aastaks. Seejärel tuleb meetme vajalikkust hinnata igal aastal.

⁴ Vt Eesti Panga teavituses „Template for notifying intended measures to be taken under Article 458 of the Capital Requirements Regulation (CRR)“ toodud põhjendused.

⁵ Vt määruse (EL) nr 575/2013 artiklis 458(4) toodud protseduuri kirjeldus.