

HINNANG SÜSTEEMSE RISKI PUHVRI NÕUDE SÄILITAMISE KOHTA (MAI 2018)

KOKKUVÕTE

Puhvrinõude olemus ja hindamise vajadus.

Süsteemse riski puhver (*systemic risk buffer*, SRB) on Euroopa Liidu kapitalinõuete direktiivis sätestatud makrofinantsjärelevalve vahend, mida liikmesriigid võivad rakendada selleks, et suurendada krediitiasutuste vastupanuvõimet pikaajaliste mittetsüklilise iseloomuga süsteemsete riskide suhtes. Pärast puhvrinõude kehtestamist tuleb makrofinantsjärelevalve asutusel selle ajakohasust ja piisavust uuesti hinnata vähemalt kord järgmise kahe aasta jooksul.

Eesti süsteemse riski puhvri nõuet hinnati viimati 2016. aastal, kui koos süsteemselt oluliste krediitiasutuste suhtes täiendava nõude juurutamisega otsustas Eesti Pank langetada süsteemse riski puhvri määra 1%-le ja jätta see kehtima ainult Eestis asuvate positsioonide suhtes¹ (vt tabel 1). 2018. aasta kevadel toimunud hindamise tulemusena otsustas Eesti Pank jätta süsteemse riski puhvri nõude muutmata.

Puhvrinõude kehtestamise põhjused. Süsteemse riski puhvri nõude põhjused tulenevad Eesti majanduse väiksusest ja avatusest, mis teevad majanduse haavatavaks väliskeskonna negatiivse arengu suhtes. Eesti majanduse avatust iseloomustavad ekspordi suur osakaal ja kontsentreeritus ning partnerriikide tihe vastastikune seotus. Riske finantsstabiilsusele suurendavad pankade laenuportfellide kontsentreeritus ja majapidamiste finantspuhvrite tagasihoidlik tase. Kui majanduskeskkond ootamatult kehvemaks muutub, siis

võib sellega kaasneda ettevõtete ja majapidamiste laenuteenindamisvõime kiire halvenemine, mis tähendab, et pankadel on laenukahjude katteks lühikese aja jooksul omavahendeid tarvis.

Süsteemse riski puhvri määr. Eesti majanduse haavatavuse tegurid, mis tingisid süsteemse riski puhvri nõude kehtestamise, ei ole kahe viimase aasta jooksul eriti palju muutunud. Seetõttu on põhjendatud puhvri määra säilitamine 1% tasemel. Kuna süsteemse riski puhvri nõuet kohaldatakse ainult Eestis asuvatele riskipositsioonidele, siis liidetakse see muu süsteemselt olulise institutsiooni puhvri (*other systemically important institutions buffer*, O-SII buffer) nõudega.

Oodatav mõju. 2017. aasta lõpus täitsid kõik Eestis tegevusloa saanud krediitiasutused omavahendite miinimumnõudeid ja puhvrinõudeid piisava varuga. Puhvrinõuded aitavad kindlustada piisava kapitali olemasolu majandust või pangandussektorit ohustavate šokkide korral. Tugevusanalüüs näitas, et välisnõudluse ootamatu ja märkimisväärse halvenemise korral aitab süsteemse riski puhvri nõue koos teiste regulatiivsete puhvritega võimalikke laenukahjumeid suures ulatuses katta.

Tunnustamine teiste riikide poolt. Ehkki 2017. aasta viimases kvartalis välispankade filiaalide osakaal Eesti pangandusturul vähenes, moodustasid nad pangandussektori koguvaradest endiselt küllaltki suure osa, üle 10%. Lisaks on Eesti reaalsektor saanud välispankadelt otselaene. Selleks, et tagada kõikidele pankadele võrdsed tingimused Eesti pangandusturul konkureerimiseks

Tabel 1. Süsteemse riski puhvri nõude kehtestamine ja ülevaatamine

	2014	2016	2018
Puhvri määr	2%	1%	1%
Ulatus	Kõik pangad ja pangagrupid individuaalselt ja konsolideeritud alusel	Kõik pangad ja pangagrupid individuaalselt ja konsolideeritud alusel	Kõik pangad ja pangagrupid individuaalselt ja konsolideeritud alusel
Riskipositsioon	Koguriskipositsioon	Kõik Eestis asuvad riskipositsioonid	Kõik Eestis asuvad riskipositsioonid
Otsuse jõustumine	01.08.2014	01.08.2016	01.07.2018
Puhvrinõude tunnustamine	Vabatahtlik tunnustamine ilma ESRB soovituseta	ESRB soovitus (avaldatud 10.08.2016)	Ettepanek tunnustamise jätkumiseks (pangapõhine olulisuse künnis 250 mln eurot)

¹ Vt süsteemse riski puhvri ja muu süsteemselt olulise krediitiasutuse puhvri nõuete kehtestamise analüüs (aprill 2016).

ning kindlustada meetme mõjus, on oluline, et välisriigi pädevad või määratud asutused kohaldaksid siinsetele välispankade filiaalidele ja piiriülestele teenusepakkujatele Eesti riskipositsioonide suhtes süsteemse riski puhvri nõudega samaväärset kapitali lisanõuet. Eesti Panga hinnangul peaks nõuet kohaldama vähemalt nende institutsioonide suhtes, kellel on Eestis positsioone väärtuses, mis moodustab vähemalt 1% Eesti pangandussektori koguvarede mahust ehk 2017. aasta lõpu seisuga ligikaudu 250 miljonit eurot.

1. EESTI SÜSTEEMSE RISKI PUHVRI EESMÄRK JA PÕHJUSED

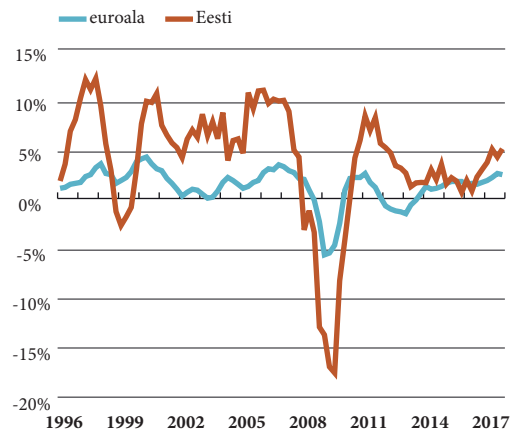
Süsteemse riski puhvri eesmärk on suurendada krediidiasutuste vastupanuvõimet pikaajaliste mittetsüklilise iseloomuga süsteemsete riskide suhtes, mis võivad avaldada tõsist negatiivset mõju riigi reaalmajandusele ja finantsüsteemi toimimisele. Süsteemse riski puhvri nõue aitab kindlustada kapitalivaru, et pank suudaks ootamatute finantsraskustega paremini toime tulla.

Eesti süsteemse riski puhvri nõude kehtestamise peamiseks põhjuseks on Eesti majanduse väiksus ja avatus, mis teevad selle haavatavamaks väliskeskonna võimalike negatiivsete arengute suhtes. Eesti sisemajanduse kogutoodang oli 2017. aastal jooksevhindades ligikaudu 23 miljardit eurot; sellega on Eesti majandus endiselt üks

väiksemaid Euroopa Liidus. Seejuures on Eesti SKP reaalkasvu volatiilsus olnud märkimisväärselt suurem kui euroalal tervikuna (vt joonis 1) ning suur on see olnud ka teiste kiire kasvuga ülemineku-riikidega võrreldes.

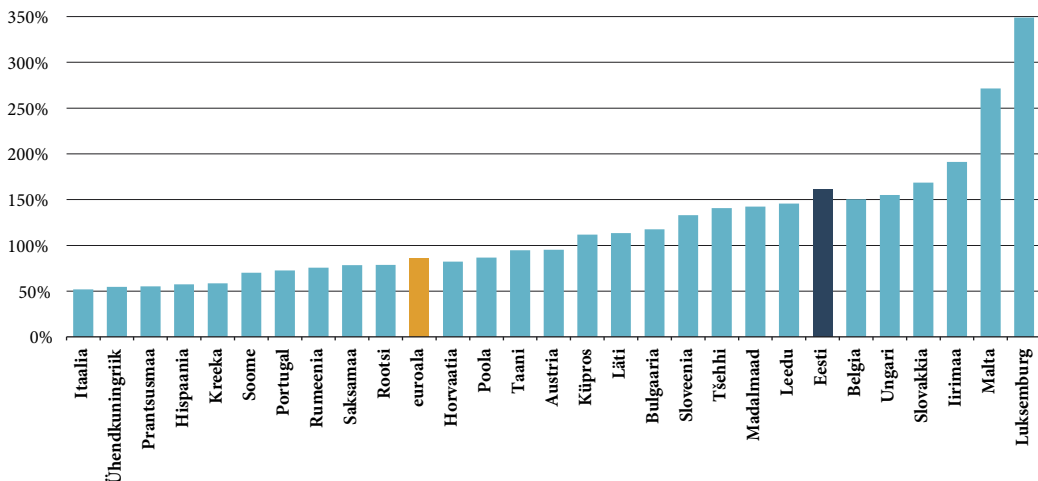
Eesti majanduse avatusest annavad tunnistust ekspordi suur osakaal ja kontsentreeritus. Eesti ekspordi ja impordi summa moodustas viie aasta keskmisena üle 160% SKPst, mis on ligi kaks korda kõrgem suhtarv kui Euroopa Liidu riikides keskmiselt (vt joonis 2). Peaaegu 40% Eesti kogu-

Joonis 1. SKP reaalkasv Eestis ja euroalal



Allikad: Eurostat, statistikaamet.

Joonis 2. Ekspordi ja impordi suhe SKPsse



Märkus: Aastate 2012–2016 keskmine.
Allikas: Eurostat.

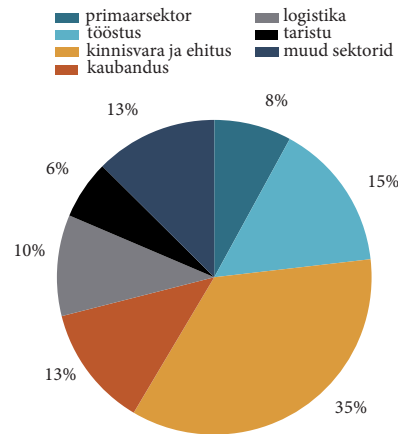
ekspordist oli 2017. aastal seotud kolme riigiga: Soome (16%), Rootsi (14%) ja Läti (9%). Lisaks suurenes Venemaale suundunud ekspordi osakaal (7%). Eesti naaberriikide majandused on omavalh tihedalt seotud, mistõttu võib väliskeskonna halvenemise mõju kanduda kiiresti üle kogu piirkonnale, mis omakorda raskendaks võimalikest probleemidest taastumist.

Samuti tuleb silmas pidada, et lõviosa Eesti pangandussektorist kuulub suurtesse Põhjamaade finantsgruppidesse, mille põhilised tegevuspiirkonnad kattuvad Eesti peamiste eksporditurudega. Negatiivne areng selle piirkonna ühes või mitmes riigis võib seega vähendada ka ressursipakkumist, mis võib probleeme veelgi võimendada.

Finantsstabiilsuse riske suurendavad ka pankade krediidiportfelli vähenenud hajutus ja majapidamiste suhteliselt väikesed finantsvarad.

- Pankade krediidirisk on suuresti seotud ärikinnisvara turuga. Kinnisvara- ja ehitusettevõtetele antud laenu ja liisingud moodustasid 2017. aasta lõpus rohkem kui kolmandiku Eestis tegutsevate pankade ettevõtelaenudest (vt joonis 3) ning see osakaal on küllaltki sarnane teiste euroala riikide omaga. Samal ajal moodustavad kinnisvara- ja ehitusettevõtetele antud laenu ligi 13% pankade koondbilansi

Joonis 3. Ettevõtetele antud pangalaenu ja liisingute struktuur 2017. aasta lõpus

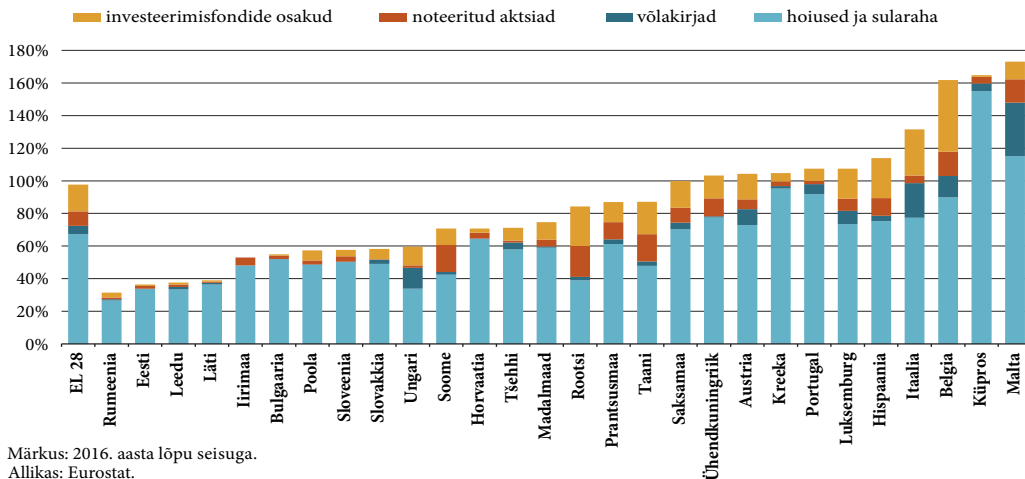


Allikas: Eesti Pank.

mahust, mis on ligi kaks korda suurem kui euroala keskmine näitaja². Kuigi probleemid võivad esmalt avalduda teravamalt mõnes teises sektoris, suurendab kinnisvarasektorile antud laenu suur osakaal pankade tundlikkust majanduskeskkonna muutuse suhtes ka nn teise ringi mõjude kaudu.

- Eestis on majapidamistel märksa vähem finantsvarasid kui Euroopa Liidus keskmiselt (vt joonis 4). Väiksem finantspuhver vähendab majapidamiste suutlikkust pehmedada

Joonis 4. Majapidamiste likviidsete finantsvarade suhe SKPsse



Märkus: 2016. aasta lõpu seisuga.
Allikas: Eurostat.

² Suure erinevuse euroala keskmisest põhjustab muu hulgas asjaolu, et Eestis moodustab reaalsektori laenuportfell pangandussektori varadest suhteliselt suurema osa, võlakirjade osakaal on aga väga väike.

väliskeskonnast tulenevate šokkide mõju ja jätkata tarbimist senisel tasemel, kui sissetulekud peaksid vähenema. Lisaks tuleb silmas pidada, et Eesti tööturg on paindlikum kui paljude teiste Euroopa Liidu riikide oma. Ühest küljest võimaldab paindlikum tööturg ettevõtetal tegevust vajaduse korral kiiremini ümber kujundada, teisalt suurendab see majapidamiste säästude vähesuse juures nende tarbimiskäitumise ja laenumaksevõime ettearvatust.

2. SÜSTEEMSE RISKI PUHVRI OODATAV MÕJU

Pangandussektori tundlikkus väliskeskonna halvenemise suhtes

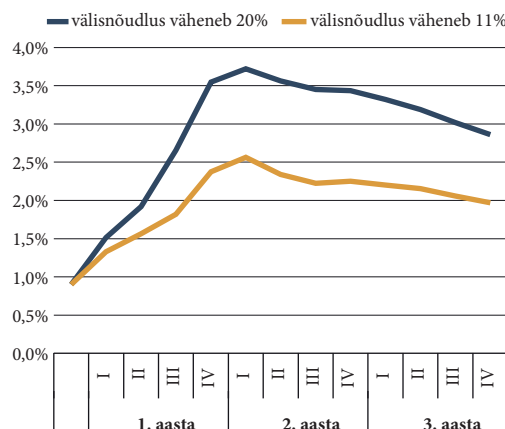
Eesti süsteemse riski puhvri nõude kehtestamise peamiseks põhjuseks on majanduse haavatavus väliskeskonna võimaliku negatiivse arengu suhtes. Selleks, et hinnata sellest haavatavusest tulenevat mõju pangandussektorile, on kasutatud Eesti Panga makromudelit ja pangandussektori krediidiriski mudelit.

Pangandussektori tundlikkuse analüüs näitas, et välisnõudluse vähenemine avaldab väga kiiret negatiivset mõju nii majanduskasvule kui ka pankade laenukvaliteedile. Kui välisnõudlus väheneb, hakkavad esmalt kahanema ettevõtete eksporditulud ja kasum. Seejärel väheneb majandusaktiivsus nii kahanevate investeeringute kui ka suureneva tööpuuduse tõttu. Ettevõtete ja majapidamiste laenumaksevõime halveneb ning viivislaenude maht ja laenukahjumid suurenevad.

Eesti Panga makromudeli põhjal tooks välisnõudluse 20% vähenemine, mis sarnaneks 2009. aastal ülemaailmse majanduskriisi ajal aset leidnud olukorraga, praegustes tingimustes kaasa ligikaudu 11% majanduslanguse. Pankade krediidiriski mudeli järgi suureneks selle tagajärjel viivislaenude osakaal laenuportfellis 3,7%ni (vt joonis 5) ning laenukahjumid kasvaksid ligikaudu 200 miljoni euro võrra ehk ligikaudu 2,5% pankade krediidiriskipositsioonist. Sealjuures jõuaksid viivislaenude maht ja laenukahjumid maksimumtaseme lähedale juba esimese aasta lõpuks pärast välisnõudluse

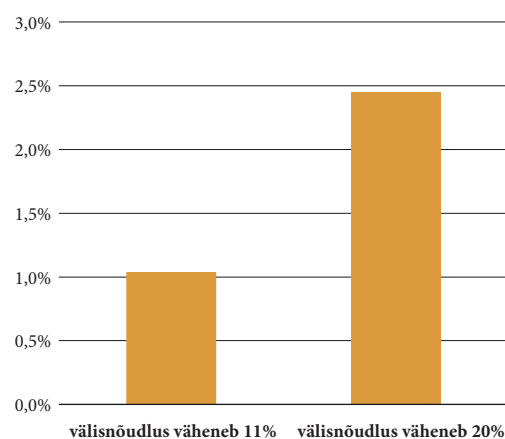
vähennemist. Süsteemse riski puhvri määraga 1% aitaks katta täiendavad laenukahjumid, mis tekiks siis, kui välisnõudlus väheneks 11%, tuues kaasa ligi 6% majanduslanguse (vt joonis 6).

Joonis 5. Viivislaenude osakaal laenuportfellis riskistsenaariumite korral



Allikas: Eesti Pank.

Joonis 6. Laenukahjumite kasv suhtena krediidiriskipositsiooni



Allikas: Eesti Pank.

Kapitali- ja puhvrinõuded ning pankade kapitaliseeritus

2017. aasta lõpus pidid kõik Eesti tegevusloa alusel tegutsevad pangad hoidma riskipositsioonide suhtes vähemalt 11,5% koguomavahendeid, sealhulgas 8% esimese taseme põhiomavahendeid

(CET1). Kahele suurimale turuosalisele (Swedbank AS ja AS SEB Pank) kehtis täiendav 2% puhvrinõue ning alates 1. jaanuarist 2018 lisandus 0,5% puhvrinõue ka ASile LHV Pank. Seega oli koguomavahendite nõue riskivarade suhtes pangati vahemikus 11,5–13,5% ja CET1 nõue 8–10% (vt tabel 2).

Kõik pangad ületasid 2017. aasta lõpus regulatiivseid kapitalinõudeid varuga. Pankade koguomavahendite suhe riskiga kaalutud varadesse ulatus keskmiselt 30,5%ni. Valdava osa (98%) siinsete pankade omavahenditest moodustab kvaliteetne CET1 kapital. Krediidiriski hindamisel sisereitinguid kasutava kahe suurema panga – Swedbanki ja SEB Panga – CET1 suhtarv oli 2017. aasta lõpus vastavalt 40% ja 35%. Ka teised pangad hoidsid riskipositsioonide suhtes omavahendeid varuga; nende kaalutud keskmine CET1 suhtarv oli 18%, kuigi pangati oli kapitaliseeritus küllaltki erinev (vt joonis 7).

Puhvrinõuded aitavad kindlustada, et pankadel oleks süsteemsete riskide katteks piisavalt kapitali. Pankade vabatahtlikult hoitav omavahendite puhver on praegu suhteliselt suur, kuid see puhver võib kiiresti kahaneda tulenevalt majandus- või finantskeskkonna arengust, panga äriplaani muutusest või omanike otsusest omavahendeid vähendada. Seetõttu on vaja regulatiivseid puhvrinõudeid, sealhulgas süsteemse riski puhvri nõuet, mis aitavad tagada, et pangad säilitavad võimaliku negatiivse arengu puhuks teatud kapitalivaru.

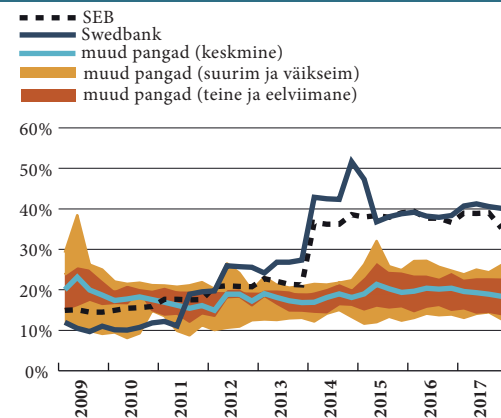
Võimalik piiriülene mõju

Eestis tegutsevate krediidiasutuste piiriülene tegevus on tagasihoidlik ja positsioonid väikesed.

Siinsed pangad on oma äritegevuse suunanud peamiselt koduturule ning ligi 93% kõikidest krediidipositsioonidest asuvad Eestis. Eesti tegevusloaga krediidiasutuste piiriüleste positsioonide maht mistahes sihtriigis on marginaalne: enamikus Euroopa Liidu liikmesriikides oli see 2017. aasta lõpus väiksem kui 0,1% vastava riigi pangandussektori koguvahenditest. Vaid Läti ja Leedu suhtes olid positsioonid veidi suuremad, ulatudes 1–1,2%ni. Kogu Euroopa Liidu pangandussektori vahendite moodustasid Eesti krediidiasutuste piiriülesed positsioonid 0,004%.

Eestis asuvatele tütarpankadele kehtestatud puhvrinõuded ei avalda mõju teistele riikidele, kus pangagrupid tegutsevad. Tütarpankad moodustavad vaid väikese osa pangagruppide koguvahenditest, samuti on nende kasumlikkuse ja kapitaliseerituse tase kõrge. Seega ei suurenda Eestis

Joonis 7. Swedbanki, SEB Panga ja muude pankade CET1 suhtarvud



Teised pangad: Luminor, LHV Pank, COOP Pank, Bigbank, Tallinna Äripank, Versobank, Inbank.
Allikad: Eesti Pank, pankade avalikud aruanded.

Tabel 2. Kapitali ja -puhvrinõuded Eestis (seisuga 01.01.2018)

		Süsteemselt olulised krediidiasutused		
		Swedbank AS, AS SEB Pank	AS LHV Pank	Muud pangad
Makrofinantsjärelvalve puhvrid	Vastutsükliline kapitalipuhver (Eesti positsioonid)	0%	0%	0%
	Süsteemse riski puhver (Eesti positsioonid)	1%	1%	1%
	Muu süsteemselt olulise krediidiasutuse puhver	2%	0,5%	—
Kapitali säilitamise puhver		2,5%	2,5%	2,5%
Omavahendite miinimumnõue		8%	8%	8%
Koguomavahendite nõue kokku		13,5%	12,0%	11,5%
sh esimese taseme põhiomavahendite (CET1) nõue		10,0%	8,5%	8,0%

kehtestatud puhvrinõuded pangagruppide kapitalivajadust ega avalda võimalikku kaudset mõju teiste riikide majanduse rahastamisele.

Eeldades, et teised liikmesriigid tunnustavad meedet, kehtib süsteemse riski puhvri nõue samaväärsena tütarpankadele, välispanka filiaalile ja otsesele piiriülesele laenamisele. Seega ei ole oodata, et puhvrinõude mõjul suunataks laenu tegevus tütarpankadest filiaalidesse või peakontorisse. Liiti kehtivad suurtele pangagruppidele praegu nende päritoluriigis rangemad kapitalipuhvri nõuded konsolideeritud tasandil.

3. SÜSTEEMSE RISKI PUHVRI NÕUDE TUNNUSTAMINE TEISTE RIIKIDE POOLT

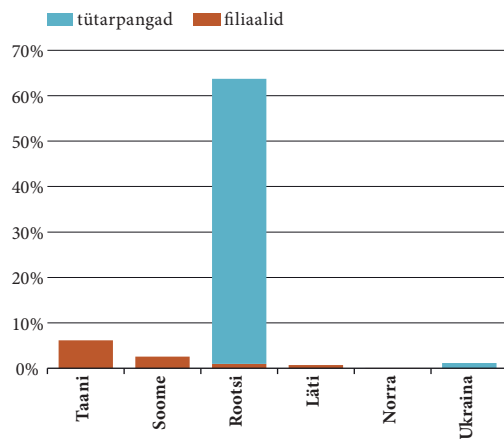
Makrofinantsjärelevalve meetmete mõju sõltub riikidevahelisest koostööst meetmete vastastikusel tunnustamisel. Suurt osa makrofinantsjärelevalve vahenditest, sealhulgas kapitalipuhvri nõudeid, saab kohaldada ainult kodumaistele pankadele ja välismaiste pangagruppide tütarpankadele. Selleks, et tagada kõigile turuosalistele võrdsed tingimused ja meetmete suurem mõjususe ning vähendada regulatiivse arbitraaži ohtu, peaksid vastavad nõuded rakenduma ka neile välismaistele pankadele, kes pakuvad kas filiaalide kaudu või otse piiriüleseid pangateenuseid. Makrofinantsjärelevalve meetmete piiriülese mõju hindamise ja vastastikuse tunnustamise kohta on Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu (ESRB) välja andnud soovitus³.

Eesti süsteemse riski puhvri nõude tunnustamise vajadus tuleneb välispankade filiaalide ja piiriülesest saadud laenude suhteliselt suurest osakaalust. 2017. aasta lõpus tegutses Eestis 17 pank, millest kuus olid kodumaised pangad, kolm välispankade tütarpankad ning kaheksa välispankade filiaalid. Välispankade turuosakaal oli 74% pangandussektori koguvaradest, millest ligi kaks kolmandikku andsid kaks suurimat turul tegutsevat tütarpanka. Filiaalide turuosakaal vähenes aastatagusest 26%-lt 10%-le pangandussektori koguvaradest, kui 1. oktoobril 2017 loodi DNB Panga ja Nordea ühendamiseks Luminor. 2017. aasta lõpus olid suurima osakaaluga Taani (6% pangandussektori vara-

dest) ja Soome (3%) krediitiasutuste filiaalid, kuid filiaali kaudu pakkusid Eestis pangateenuseid ka Rootsi, Läti ja Norra krediitiasutused (vt joonis 8).

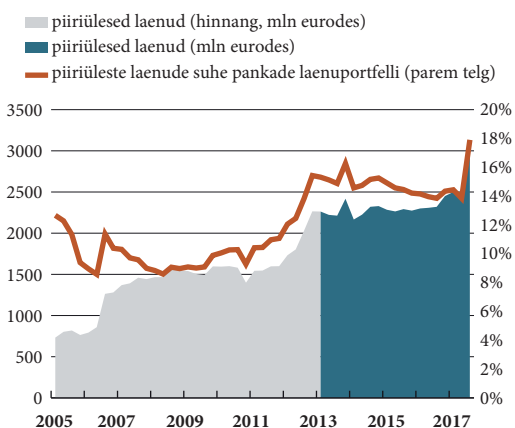
Majapidamiste ja ettevõtete otse piiriülesest võetud laenu maht moodustas 2017. aasta kolmanda kvartali lõpus 18% Eesti pangandussektori kaudu saadud laenu mahust (vt joonis 9)⁴. See osakaal suurenes eelmisel aastal, kui üks pank viis osa välja antud laenudest välismaise emapanga portfelli.

Joonis 8. Välispankade turuosakaal Eestis lähteriikide kaupa 2017. aasta lõpus



Allikas: Eesti Pank.

Joonis 9. Ettevõtete ja majapidamiste rahvusvaheliselt võetud laenu



Allikas: Eesti Pank.

3 Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu soovitus, 15. detsember 2015, piiriülese mõju hindamise ja makrotasandi usaldatavuspoliitika meetmete vabatahtliku kõigipoolsuse kohta (ESRN/2015/2).

4 Arvutustes on kasutatud rahvusvahelise investimispositsiooni andmeid, mis lisaks välispankadelt saadud laenudele sisaldavad ka teistelt ettevõtetelt (v.a grupisisesed laenud), rahvusvahelistelt insitsoonidelt ja arengupankadelt saadud laene.

Eesti Pank soovib, et teised liikmesriigid tunnustaksid süsteemse riski puhvri nõuet edaspidigi.

Kui Eesti Pank kaks aastat varem kehtestatud puhvrinõuete asjakohasust 2016. aastal hindas ja otsustas seada kodumaiste positsioonide suhtes 1% süsteemse riski puhvri nõude, siis soovis ta taas, et teised liikmesriigid seda tunnustaksid. ESRB andis välja sellekohase üle-euroopalise soovitus⁵, mille alusel tunnustas 2018. aasta märtsi lõpuks Eesti süsteemse riski puhvri nõuet üle poole liikmesriikidest.

Vastavalt ESRBs kokku lepitud põhimõttele võib makrofinantsjärelevalve meetme tunnustamise nõudes teha erandi finantsinstitutsioonidele, kelle positsioonid on meetmega maandatavate riskide seisukohast ebaolulised. Eesti Panga hinnangul on süsteemse riski puhvri nõude tunnustamisel sobiv olulisuse kriteerium 1% Eestis asuvate positsioonide kogumahust. Kasutades selle lähendina Eestis tegutsevate pankade 2017. aasta lõpu koondbilansi mahtu, on vastav institutsiooni-põhine miinimumkünnis 250 miljonit eurot. Kahe aasta taguse hinnanguga võrreldes on see soovituslik künnis 50 miljoni euro võrra suurem, kuna pangandussektori varade maht on kasvanud.

⁵ Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu soovitus, 24. juuni 2016, millega muudetakse soovitus ESRN/2015/2 piiriülese mõju hindamise ja makrotasandi usaldatavuspoliitika meetmete vabatahtliku kõigipoolsuse kohta (ESRN/2016/4).