

**EESTI SÜSTEEMSELT OLULISTE KREDIIDIASUTUSTE
KINDLAKSMÄÄRAMISE JA PUHVRIMÄÄRADE
KALIBREERIMISE PÕHIMÕTTED**

Igal aastal hinnatakse Euroopa Liidu liikmesriikides krediitiasutuste olulisust finantssüsteemis. Nõnda tuvastatakse muud süsteemselt olulised krediitiasutused ehk O-SIID (*other systemically important institutions*). O-SIIDe all mõeldakse institutsioone, mille tõrgeteta toimimine on tähtis kodumaise või Euroopa Liidu finantssüsteemi ja reaalmajanduse jaoks. Seega on O-SIIDe tuvastamise ning neilt lisaomavahendite nõudmise eesmärk suurendada süsteemselt oluliste turuosaliste ja seeläbi kogu süsteemi toimekindlust. Lisaks vähendab lisaomavahendite hoidmise nõue selliste pankade maksejõuetuse võimalikku mõju maksumaksjale.

Eestis määrab kodumaise finantssüsteemi suhtes olulised krediitiasutused kindlaks Eesti Pank. Lisaks on Eesti Panga otsustada, kui suur peab olema O-SIIDe täiendav kapitalipuhver – see võib olla kuni 2% krediitiasutuse koguriskipositsioonist.

1. SÜSTEEMSELT OLULISTE KREDIIDIASUTUSTE KÄSITLEMINE ÕIGUSRAAMISTIKUS

Süsteemselt oluliste krediitiasutuste tuvastamise ja asjaomasest nimekirjast teavitamise põhimõtted

Eesti Panga seaduse § 24¹ kohaselt on üks Eesti Panga ülesanne tuvastada finantssüsteemi osalised, mis avaldavad oma tegevusega olulist mõju süsteemse riski kujunemisele. Krediitiasutuste seaduse § 86⁴⁸ lõike 7 kohaselt kehtestab Eestis muude süsteemselt oluliste krediitiasutuste loetelu Eesti Pank. Nimekiri kehtestatakse Eesti Panga presidendi määrusega.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2013/36/EL ja krediitiasutuste seaduse § 86⁴⁸ kohaselt tuleb muude süsteemselt oluliste krediitiasutuste määramisel lähtuda nende:

- suurusest;
- olulisusest riigi või Euroopa Liidu majanduse jaoks;
- piiriülese tegevuse olulisusest;
- seotusest finantssüsteemiga.

Muude süsteemselt oluliste institutsioonide määramise täpsemad juhised on toodud Euroopa Pangandusjärelevalve 16. detsembril 2014 avaldatud suunises EBA/GL/2014/10¹ (vt II jaotis O-SIIDe hindamise punktiarvestuse metoodika kohta). Euroopa Liidu liikmesriikides hinnatakse krediitiasutuste olulisust finantssüsteemis ja ajakohastatakse süsteemselt oluliste krediitiasutuste loetelu igal aastal hiljemalt 1. detsembriks.

Eesti Pank peab teatama muude süsteemselt oluliste institutsioonide nimed süsteemselt olulistele krediitiasutustele, Euroopa Komisjonile, Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogule ja Euroopa Pangandusjärelevalvele. Eesti Pank avalikustab muude süsteemselt oluliste institutsioonide nimekirja oma veebilehel.

Kapitalipuhvri nõude kehtestamine kodumaise finantssüsteemi suhtes olulistele krediitiasutustele

Euroopa Liidu kapitalinõuete direktiivi 2013/36/EL artikli 131 lõike 5 järgi võib kehtestada muudele süsteemselt olulistele krediitiasutustele puhvrinõude kuni 2% ulatuses koguriskipositsioonist, mis on arvestatud ELi määruse nr 575/2013 artikli 92 lõike 3 põhjal. Nõude võib kehtestada krediitiasutuse konsolideerimata, allkonsolideeritud või konsolideeritud alusel, ning nõue tuleb täita esimese taseme

¹ Suunised direktiivi 2013/36/EL artikli 131 lõike 3 kohaldamistingimuste määramise kriteeriumide kohta seoses muude süsteemselt oluliste ettevõtjate hindamisega

põhiomavahenditega. Eesti Pank hindab kehtestatud puhvrimäärade asjakohasust ja vajaduse korral korrigeerib määrasid vähemalt kord aastas. Puhvrimäärad kehtestatakse Eesti Panga presidendi määrusega.

O-SII puhvri nõude kehtestamisest või juba seatud puhvrimäära muutmisest peab Eesti Pank üks kuu enne otsuse avaldamist teavitama nii Euroopa Komisjoni, Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu, Euroopa Pangandusjärelevalvet kui ka kõikide asjaomaste liikmesriikide pädevaid ja määratud asutusi.

O-SII puhvri nõude kehtestamisel peab Eesti Pank arvestama ka süsteemse riski puhvri (*systemic risk buffer*) nõude kehtestamise põhimõtteid. Kui krediidasutusele kehtib O-SII ja süsteemse riski puhvri nõue, mis on seatud vaid Eestis asuvate positsioonide suhtes, siis need nõuded liidetakse. Kui krediidasutusele on kehtestatud O-SII ja süsteemse riski puhvri nõue nii Eestis asuvate kui ka välismaiste positsioonide suhtes, siis tuleb krediidasutusel täita seda puhvrinõuet, mille määr on kõrgem.

Kui krediidasutus, mis on Eestis määratud süsteemselt oluliseks institutsiooniks, kuulub pangagruppi, mille emapangale on konsolideeritud alusel kehtestatud kas globaalse või muu süsteemselt olulise institutsiooni puhvri nõue, siis saab sellele Eesti krediidasutusele kehtestada individuaalsel ja/või allkonsolideeritud alusel muu süsteemselt olulise institutsiooni puhvri määra. See määr saab olla kuni 1% või mitte kõrgem kui konsolideerimisgrupi suhtes kehtestatud globaalse või muu süsteemselt olulise institutsiooni puhvri määr. Neist kahest osutub piiravaks see määr, mis on kõrgem.

Puhvrinõude täitmata jätmine ei tähenda, et krediidasutus ei tohi äritegevust jätkata, kuid sellega kaasnevad dividendide ja teiste omavahendeid vähendavate väljamaksete piirangud. Samuti tähendab see, et krediidasutus on kohustatud esitama finantsinspeksioonile kapitali säilitamise plaani, mille eesmärk on tõestada, et krediidasutus on võimeline kohase aja jooksul puhvrinõuet täitma.

Puhvrimäärade kehtestamine ühtse pangandusjärelevalve raames

Ühtses pangandusjärelevalves osaleva liikmesriigi puhul vastutab makrofinantsjärelevalve meetmete võtmise, sealhulgas muu süsteemselt olulise institutsiooni puhvri määra kehtestamise eest lisaks liikmesriigi määratud asutusele ka Euroopa Keskpank.

ELi nõukogu määruse nr 1024/2013 artikli 5 järgi peab Eesti Pank teavitama Euroopa Keskpanka muu süsteemselt olulise institutsiooni puhvri määra kavandatavast otsusest kümme tööpäeva enne otsuse tegemist. Euroopa Keskpank võib ettepaneku viie tööpäeva jooksul vaidlustada ning Eesti Pank peab otsuse edasisel menetlemisel võtma arvesse Euroopa Keskpanga vastuväites toodud põhjendusi.

Euroopa Keskpank võib ühtse pangandusjärelevalve raames kohaldada liikmesriigi asemel krediidasutustele kapitalipuhvrite nõudeid, mis on rangemad kui liikmesriigi kohaldatud nõuded. Nende hulka kuulub ka muu süsteemselt olulise institutsiooni puhvri määr. Euroopa Keskpank peab kõrgema puhvrimäära kehtestamise kavatsusest Eesti Panka ette teavitama. Eesti Pank võib seejärel esitada põhjendatud vastuväiteid, mida Euroopa Keskpank peab omakorda enne otsuse tegemist arvesse võtma.

2. O-SIIde KINDLAKSMÄÄRAMISE METOODIKA

Euroopa Pangandusjärelevalve (European Banking Authority, EBA) andis 16. detsembril 2014 välja suunised kapitalinõuete direktiivi 2013/36/EL artikli 131 lõike 3 kohaldamise kohta, mis käsitlevad muude süsteemselt oluliste krediidasutuste² hindamise kriteeriume. Nendes suunistes kehtestas EBA süsteemselt oluliste krediidasutuste hindamise punktiarvestuse meetoodika, mis on ka Eesti krediidasutuste süsteemse tähtsuse tuvastamise lähtepunktiks.

EBA suuniste järgi koosneb hindamine kahest etapist. Esimeses etapis arvutatakse iga krediidasutuse punktisumma tema jurisdiktsiooni kuuluva grupi osa kõrgeimal võimalikul konsolideerimistasandil, sealhulgas tütaretevõtjad teistes liikmesriikides ja kolmandates riikides. Valikuliselt on lubatud kõrvale jätta krediidasutusi, mille suhteline suurus on koguarvade alusel kuni 0,02%. Teises etapis tehakse järelevalveline hindamine.

I etapp: automaatne hinnang

Esimeses etapis määratakse süsteemse tähtsuse punktisumma kümne kohustusliku näitaja põhjal, mis kuuluvad nelja kategooriasse. Kõik kategooriad on võrdse kaaluga ning iga kategooria näitajad on samuti võrdselt kaalutud. Punktisumma leitakse järgmiste sammudega:

1. Iga krediidasutuse näitaja väärtus jagatakse liikmesriigi kõigi krediidasutuste näitaja summaga.
2. Saadud näitaja korrutatakse 10 000ga, et väljendada näitajate punktisummat baaspunktide alusel.
3. Iga krediidasutuse kategooria punktisumma arvutatakse selle kategooria näitajate punktisummade aritmeetilise keskmise alusel.
4. Iga krediidasutuse üldine punktisumma arvutatakse nelja kategooria punktisummade aritmeetilise keskmise alusel.

Krediidasutused, mille punktisumma on vähemalt 350 baaspunkti, liigituvad muudeks süsteemselt olulisteks krediidasutusteks. Määratud asutused võivad seda künnist tõsta kuni 425 baaspunktini või vähendada 275 baaspunktini.

Näitajate kindlaksmääramisel kasutatakse Euroopa Liidu ühist järelevalveasutuste finantsaruandlust FINREP. Nendele krediidasutustele, kellele ei kohaldata FINREPi nõudeid, leitakse asendusväärtused.

Selleks, et punktisumma väljendaks nõuetekohaselt liikmesriigi pangandussektorit, lisatakse punktiarvestuse käigus suhtarvude nimetajasse liikmesriikides või kolmandates riikides tegevusloa saanud filiaalide näitajate väärtused.

Automaatse hinnangu kohandamise vajalikkus Eesti pangandussektoris

Eesti finantssektori eripärast tulenevalt ei peegelda EBA meetoodika järgi leitud automaatne punktisumma adekvaatselt kõigi Eestis tegutsevate pankade süsteemset olulisust. Finantsasutuste omavahelise seotuse mõõtmiseks võetakse EBA meetoodikas finantssüsteemi sees kehtestatud nõuete ja kohustuste kõrval arvesse ka emiteeritud võlakirjade mahtu. See näitaja ei ole aga Eesti pangandussektoris seni eriti tähtis olnud, sest suurel osal Eestis tegutsevatest pangagrupidest on välisomanikud, siinsed üksused üldiselt võlakirju ise ei emiteeri, ning turupõhisele rahastusele pääsevad nad valdavalt ligi emattevõtte kaudu. Sellest hoolimata tuleb EBA kohustuslikku meetoodikat järgides jaotada emiteeritud võlakirjade mahu alusel pankade vahel 10 000 baaspunkti, mille osakaal

² Krediidasutuse all mõistetakse siin Euroopa Liidus emattevõtjana tegutsevaid krediidasutusi ja investeerimisühinguid, Euroopa Liidus emattevõtjana tegutsevaid finantsvaldusettevõtjaid, Euroopa Liidus emattevõtjana tegutsevaid segafinantsvaldusettevõtjaid või määratud asutuse jurisdiktsioonis tegevusloa saanud krediidasutusi ja investeerimisühinguid.

lõplikus punktisummas on 8,33%. Seetõttu on kasvõi vähesel määral võlakirju emiteerinud pankade süsteemne olulisus EBA kohustuslike näitajate põhjal määratuna ülehinnatud.

Moonutuste vältimiseks ei võta Eesti Pank O-SIId kindlaksmääramisel arvesse tasumata võla-instrumentide näitajast tulenevat mõju süsteemse olulisuse punktisummale. Muus järgib siinse finantsüsteemi eripära arvestav süsteemse olulisuse hinnang EBA meetodika põhimõtteid: kõik kategooriad on võrdse kaaluga ning iga kategooria näitajad on samuti võrdselt kaalutud (vt tabel 1). Nagu EBA meetodika puhulgi on seega kohandatud meetodikas krediidasutuste omavaheline seotus kategooria süsteemse olulisuse määramisel sama tähtis kui krediidasutuse suurus, tähtsus pangandussüsteemis (sh asendatavus / finantsüsteemi taristu) ning tema tegevuse keerukus/rahvusvahelisuus. Et Eesti pangandussektor kuulub suuresti välisomanikele ning on sellest tingituna grupisiseste laenude ja hoiuste kaudu seotud teiste krediidasutustega, peegeldavad need pangagruppide likviidsusjuhtimisele ja rahastamise struktuurile iseloomulikud tunnused kanaleid, mille kaudu finantsšokid võivad kanduda ühest finantsasutusest teise. Seetõttu võib kohandatud meetodika kasutamist pidada põhjendatuks seni, kuni Eesti pangandussektori rahastamisstruktuuris pole toimunud märkimisväärsed muutusi.

Tabel 1. Punktiarvestuse põhinäitajad EBA ja Eesti finantsüsteemi eripära arvestava meetodika järgi

Kategooria	Näitajad	Kaal EBA meetodika järgi	Kaal kohandatud meetodika järgi
Suurus	Koguarvad	25,00%	25%
Tähtsus (sh asendatavus / finants-süsteemi taristu)	Kohalike maksetehingute väärtus	8,33%	8,33%
	Erasektori hoiused Euroopa Liidu hoiustajatelt	8,33%	8,33%
	Erasektori laenu Euroopa Liidu laenuvõtjatele	8,33%	8,33%
Keerukus / piiriülene tegevus	Börsiväliste tuletisinstrumentide (tinglik) väärtus	8,33%	8,33%
	Jurisdiksiooniüleised kohustused	8,33%	8,33%
	Jurisdiksiooniüleised nõuded	8,33%	8,33%
Omavaheline seotus	Finantsüsteemisisesed kohustused	8,33%	12,50%
	Finantsüsteemisisesed varad	8,33%	12,50%
	Tasumata võlainstrumentid	8,33%	0%

II etapp: järelevalveline hinnang

Teises etapis tehtava järelevalvelise hindamise käigus hindab määratud asutus, kas O-SIIdena tuleks tuvastada veel krediidasutusi, mille esimeses etapis leitud punktisumma ei ületanud süsteemse olulisuse künnist, ent mida võib sellegipoolest pidada kodumaise finantsüsteemi suhtes süsteemset oluliseks. Seejuures lähtutakse mistahes kategooria näitajate punktisummadest või kvalitatiivsetest või kvantitatiivsetest lisanäitajatest, mis on loetletud EBA suunistes (vt EBA suuniste 1. ja 2. lisa). Süsteemset oluliseks krediidasutuseks ei tohiks nimetada krediidasutusi, mille esimeses etapis leitud punktisumma ei ületa 4,5 baaspunkti.

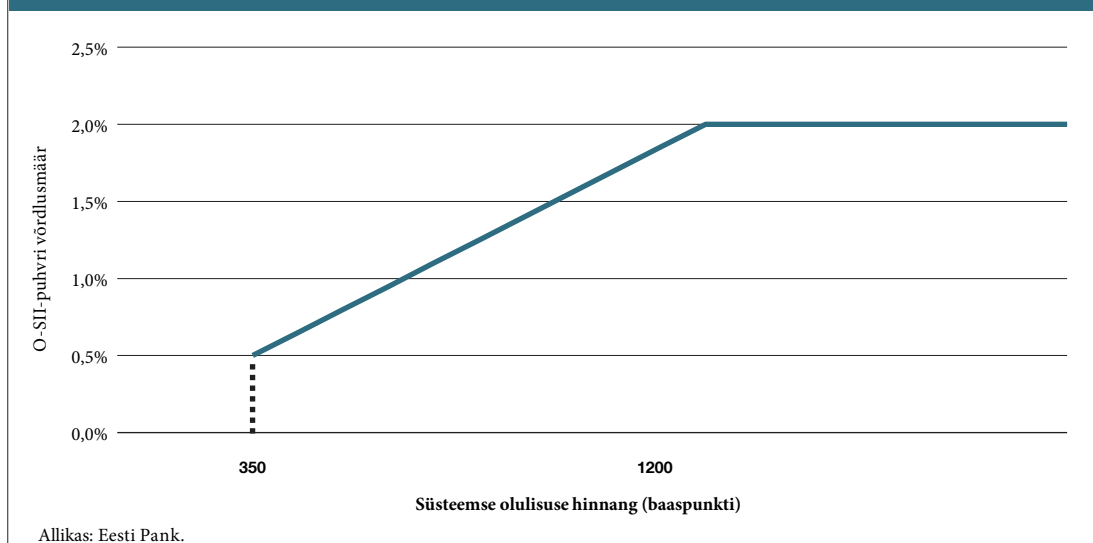
Kuivõrd seni on esimeses etapis tuvastatud kõik Eesti finantsüsteemi suhtes olulised krediidasutused, siis pole Eesti Pank teise etapi raames lisaks süsteemset olulisi krediidasutusi määranud. Eesti Pank analüüsib finantssektori arengut ning suuremate struktuurimuutuste korral kohandab meetodika turu-olukorrale sobivaks.

3. O-SII PUHVRI MÄÄRA KALIBREERIMINE

Puhvrimäärade kehtestamisel lähtub Eesti Pank põhimõttest, et kapitalipuhvri määr peab olema seda suurem, mida süsteemsel olulisem on krediidasutus. Puhvri taseme kalibreerimise meetodika väljatöötamisel on Eesti Pank arvesse võtnud krediidasutuste süsteemse olulisuse punktisummasid, Põhja- ja Baltimaade teiste pankade asjaomaseid puhvrimäärasid, ning Eesti pangandussektori andmete põhjal koostatud analüüsi (vt lisa 1). O-SII puhvri otsuste aluseks on EBA meetodikast lähtuv süsteemse olulisuse hinnang, mida on kohandatud Eesti finantsüsteemi eripäradega. Nõnda ei moonuta Eesti pangandussüsteemi jaoks vähetähtis näitaja – tasumata võlainstrumentide maht – puhvrimäära taset.

Eesti Pank kohaldab EBA meetodikal põhineva süsteemse olulisuse hindamise miinimumkünnist (350 baaspunkti) ületavatele krediidasutustele üldjuhul vähemalt 0,5% puhvrimäära (vt joonis 1). Maksimaalset ehk 2% määra kohaldatakse sellistele krediidasutustele, kelle kohandatud punktisumma on vähemalt 1200 baaspunkti. Kui süsteemse olulisuse hindamise tulemus jääb 350 ja 1200 baaspunkti vahele, siis leitakse võrdlusmäär lineaarselt 0,5 protsendipunkti täpsusega. Eesti Panga O-SII puhvri raamistik on kooskõlas Euroopa Keskpanga metodoloogiaga O-SII puhvrite miinimumtaseme määramiseks³.

Joonis 1. O-SII-puhvri määra seos süsteemse olulisuse hinnanguga



³ Vt täpsemalt EKP väljaanne „Macroprudential Bulletin“, juuni 2017.

LISA 1. KREDIIDIASUTUSE SÜSTEEMSE OLULISUSE PUNKTISUMMA KÜNNISE LEIDMINE 2% O-SII-PUHVRI MÄÄRA JAOKS⁴

Pankade kapitalinõue koosneb kolmest osast: miinimumnõudest, lisanõudest ja süsteemselt olulise krediidasutuse puhvri nõudest:

$$k_{\text{miinimum}} + k_{\text{lisa}} + k_{O-SIB}(sib).$$

Miinimum- ja lisanõuet peavad täitma kõik pangad, süsteemselt olulise krediidasutuse puhvri nõue sõltub panga süsteemse olulisuse punktisummast (sib) – mida suurem on punktisumma, seda suurem on kapitalinõue. Suure kahjumi korral võib kapital väheneda tasemeni, mis jääb alla miinimumnõuet, ehk riskivaradelt tekkinud kahjum ületab $k_{\text{lisa}} + k_{O-SIB}(sib)$. Olgu sellise sündmuse tõenäosus $P(sib)$. Mida suurem on süsteemselt olulise krediidasutuse puhver ($k_{O-SIB}(sib)$), seda väiksem on see tõenäosus. Juhul kui pank satub finantsraskustesse, kaasneb sellega majandusele kulu, mille tähis on $C(sib)$. Üldiselt võib eeldada, et mida olulisem on pank, seda suuremad on ka finantsprobleemidega kaasnevad kulud.

Üks võimalus süsteemselt oluliste krediidasutuste puhvrimäära leida on lähtuda võrdse oodatava mõju (*equal expected impact*) põhimõttest⁵, mida võib väljendada võrrandiga:

$$P(sib) \cdot C(sib) = P(sib^R) \cdot C(sib^R) \quad \forall sib \geq sib^R.$$

Sellest põhimõttest lähtudes on O-SII puhvri eesmärk vähendada süsteemselt olulise krediidasutuse hättasattumise tõenäosust $P(sib)$ selliselt, et oodatav kahju $P(sib) \cdot C(sib)$ on võrdne süsteemselt mitteolulise võrdluspanga oodatava kahjuga $P(sib^R) \cdot C(sib^R)$, mille O-SII puhvri nõue on 0%.

Esmalt tuleb määratleda süsteemselt mitteoluline võrdluspang. Selleks on hüpoteetiline pank, mille süsteemse hinnangu punktisumma on Eestis tegevusloa saanud krediidasutuste punktisummade aritmeetiline keskmine. Teiseks on vaja riskivarade tootluse (*return on risk weighted assets*, RORWA) jaotust, mis on leitud kui Eestis litsentseeritud krediidasutuste riskivarade tootluste hulkade ühend alates 2000. aastast, jättes kõrvale alustavate pankade esimese aasta tootlused ja pärast 2005. aastat turule sisenenud pangad. Jaotuse ebatasasuste silumiseks on kasutatud Kerneli tihedusfunktsiooni hinnangut (*kernel density estimate*) hinnangut jaotusfunktsioonile ja suurima tõepära meetodi abil sobitatud Cauchy jaotust. Eeldades, et riskivarade tootluse jaotus jääb ka tuleviks samaks, on

$$P(sib^R) = p(RORWA < -(2,5\% + 1\% + 0\%)).$$

Kuigi panga finantsraskustesse sattumisega kaasnevad kulud ei ole täpselt teada, võib eeldada, et kulude suhe on ligikaudu võrdne süsteemse hinnangu punktisummade suhtega ehk $\frac{C(sib)}{C(sib^R)} \approx \frac{sib}{sib^R}$. Seega saab süsteemselt olulise panga finantsraskustesse sattumise tõenäosuse leida valemiga:

$$P(sib) = P(sib^R) \cdot \frac{sib^R}{sib}.$$

⁴ Analüüs viidi läbi 2016. aastal. Analüüsis kasutatud andmed hõlmavad aastaid 2000–2015.

⁵ Sarnast lähenemist on süsteemselt oluliste pankade kapitalipuhvri määra leidmiseks kasutanud Skořepa, M. ja Seidler, J. artiklis „Capital Buffers Based on Banks’ Domestic Systemic Importance: Selected Issues“, Czech National Bank, Research and Policy Notes 1/2014.

Teades finantsraskustesse sattumise tõenäosust ja riskivarade tootluse jaotust, saab leida tõenäosusele vastava riskivarade tootluse. Liites sellele kapitali lisanõuded, mida kõik pangad peavad täitma, on võimalik arvutada, kui suure kahjumi riskivarade suhtes peab katma süsteemselt olulise krediidasutuse puhver.

Sama põhimõtet kasutades saab leida süsteemse hinnangu punktisumma, mille korral oleks panga süsteemse riski puhvri nõue 2%. Selleks tuleb eelmine võrrand teisendada kujule:

$$sib = sib^R \cdot \frac{P(sib^R)}{P(sib)}.$$

Teades, et $P(sib^R) = p(RORWA < -3,5\%)$ ja $P(sib) = p(RORWA < -(3,5\% + 2\%))$, ongi võimalik leida otsitava süsteemse hinnangu punktisumma, millest alates oleks süsteemselt olulise krediidasutuse puhvri määr 2%.

Eesti pangandussektori jaoks sobivat künnist märkiv punktisumma sõltub eeldatud jaotusfunktsioonist ja sellest, milline süsteemse olulisuse hinnangu komponent või nende kombinatsioon aluseks võetakse. Kerneli tihedusfunktsiooni puhul jääb see vahemikku 1050–1250 baaspunkti ja Cauchy tihedusfunktsiooni puhul vahemikku 1180–1400 baaspunkti (vt tabel L1).

Tabel L1. Süsteemse olulisuse punktisumma künnis 2% O-SII-puhvri määra rakendumiseks riskivarade tootluse erineva jaotuse korral

Jaotus	Suurus	Tähtsus	Keerukus	Seotus	O-SII punktisumma
Kernel	1234	1241	1055	1136	1166
Cauchy	1389	1398	1188	1279	1314