



Hinnang Eesti Panga poolt kooskõlas määruse (EL) nr 575/2013 artikliga 458 esitatud teatisele eluaseme hüpoteeklaenudega seotud rangema riikliku meetme kohaldamise kohta

Sissejuhatus

18. mail 2021 teavitas Eesti Pank Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu (ESRN) oma kavatsusest pikendada riskikaaludega seotud rangema riikliku meetme kohaldamist vastavalt kapitalinõuete määruse artikli 458 lõike 2 punkti d alapunktile vi¹. Eesti Pank on määratud asutus, kes vastutab Eestis kapitalinõuete määruse artikli 458 kohaldamise eest.² Meetme kavandatava pikendamisega soovitakse tagada, et krediidiasutused kohaldavad ka edaspidi Eesti residentidest võlgnike puhul kinnisvarale seotud hüpoteegiga tagatud jaenõuete kaalutud keskmisele riskikaalule 15% alampiiri nõuet. Meedet kohaldatakse krediidiasutuste suhtes, kes kasutavad regulatiivsete kapitalinõuete arvutamisel sisereitingute meetodit (IRB).

Vastavalt kapitalinõuete määruse artikli 458 lõikele 4 koostoimes artikli 458 lõikega 9 peab ESRN ühe kuu jooksul alates teatise saamisest esitama ELi nõukogule, Euroopa Komisjonile ja asjaomasele liikmesriigile (Eesti) oma arvamuse. Arvamusele lisatakse riikliku meetme hinnang, milles käsitletakse kapitalinõuete määruse artikli 458 lõikes 2 nimetatud aspekte. Ühtset menetlusraamistikku arvamuste vastuvõtmiseks vastavalt kapitalinõuete määruse artiklile 458 selgitatakse otsuses ESRN/2015/4³.

ESRNi hinnangus vaadeldakse, milline on riikliku meetme kohaldamisest tulenev reaalne kasu finantsstabiilsuse säilitamisele. Eelkõige on ESRN analüüsinud meetme põhjendatust ja kasulikkust allpool loetletud kriteeriumite alusel.

- **Põhjendatus:** kas süsteemse riski intensiivsuses on toimunud muutusi ja kas see kujutab endast riigi tasandil ohtu finantsstabiilsusele? Kas kapitalinõuete direktiivis⁴ ja kapitalinõuete määruses ette nähtud alternatiivsed instrumendid (võttes arvesse nende suhtelist tulemuslikkust) suudavad riski piisavalt ja asjakohaselt ohjata?
- **Tulemuslikkus:** kas meetme kavandatud mõju saavutamine on tõenäoline?
- **Tõhusus ja asjakohasus:** kas meetme kavandatud tulemus saavutatakse kulutõhusal viisil, st kas instrument ja kalibreerimine on asjakohased?

¹ Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 575/2013, 26. juuni 2013, krediidiasutuste ja investeerimisühingute suhtes kohaldatavate usaldatavusnõuete kohta ja määruse (EL) nr 648/2012 muutmise kohta (EL L 176, 27.6.2013, lk 1).

² Vastavalt Eesti Panga seaduse § 24¹ punktile 6 on Eesti Pank volitatud võtma kapitalinõuete määruse artikliga 458 seotud meetmeid.

³ Vt Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu otsus, 16. detsember 2015, koordineerimise raamistiku kohta, mis käsitleb riikide makrotasandi usaldatavuspoliitika meetmetest teatamist asjaomaste asutuste poolt ning ESRNi arvamuste ja soovituste esitamist ning millega tunnistatakse kehtetuks otsus ESRN/2014/2.

⁴ Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/36/EL, 26. juuni 2013, mis käsitleb krediidiasutuste tegevuse alustamise tingimusi ning krediidiasutuste ja investeerimisühingute usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet, millega muudetakse direktiivi 2002/87/EÜ ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiivid 2006/48/EÜ ja 2006/49/EÜ (ELT L 176, 27.6.2013, lk 338).

- **Proportsionaalsus ja mõju siseturule:** kas on olemas sobiv tasakaal meetmest tulenevate kulude ja selle soovitava eesmärgi saavutamise vahel, võttes arvesse võimalikke piiriüleseid mõjusid? Vajaduse korral võib ESRN teha ettepanekuid meetmes muudatuste tegemiseks, et leevendada võimalike negatiivsete mõjude ülekandumist.

ESRNi hinnang tugineb Eesti Pangalt ja tema ekspertidelt saadud teabele ning nendega toimunud aruteludele.

1. jagu. Meetme kirjeldus ja taust

1.1 Meetme kirjeldus

Praegu kehtiv meede seisneb selles, et krediidasutused peavad Eesti residentidest võlgnike puhul kohaldama kinnisvarale seatud hüpoteegiga tagatud jaenõuete kaalutud keskmisele riskikaalule 15% alampiiri nõuet. Jaenõuete all mõeldakse käesolevas hinnangus Eestis antavaid hüpoteeklaene. Meetme eesmärk on toetada pankade vastupanuvõimet ning tagada, et nad hoiavad hüpoteeklaenude ja elamukinnisvaraturuga seotud süsteemsete riskide katteks piisavalt omavahendeid.

Meedet kohaldatakse Eestis tegevusluba omavate krediidasutuste suhtes, kellel on lubatud kasutada regulatiivsete kapitalinõuete arvutamisel sisereitingute meetodit (n-ö IRB-krediidasutused) ja kes tegelevad Eestis hüpoteeklaenude andmisega. Meedet kohaldatakse krediidasutuste (sh välisriigi krediidasutuste Eestis asuvad tütarettevõtjad) suhtes nii individuaalsel kui ka konsolideeritud tasandil. Ligikaudu 75% Eestis antavatest eluasemelaenudest kuulub kahele IRB-krediidasutusele, kes jäävad kõnealuse meetme kohaldamisalasse.

Praegune meede jõustus 30. septembril 2019 ja see kehtib kuni 29. septembrini 2021. Meedet kavatakse pikendada veel kaheks aastaks. Arvestades et Eesti Pangalt saadud andmete kohaselt võib meetme mõju ületada IRB-krediidasutuste kohaldatavaid riskikaalusid rohkem kui 25%, ei kohaldata kapitalinõuete määruse artikli 458 lõiget 10.

Eesti Pank ei katse taotleda teistelt liikmesriikidelt pikendatava meetme vastastikust rakendamist, pidades silmas välisfiliaalide praegust piiratud tegevust ja turuosa Eesti hüpoteeklaenude turul. Eestis annab eluasemelaene ainult üks välisfiliaal, mille turuosa on ligikaudu 1%, ja otsene piiriülene eluasemelaenude andmine on endiselt väga vähene.

1.2 Meetme taust

Pikendatav meede täiendab ka edaspidi teisi Eesti ametiasutuste poolt juba kasutatavaid makrofinantsjärelevalve instrumente. Praegu on kasutusel järgmised makrofinantsjärelevalve meetmed.⁵

⁵ Vt <https://www.eestipank.ee/finantsstabiilsus/makrofinantsjarelevalve-instrumendid>.

- Laenuvõtjapõhised meetmed, mida on kohaldatud uute eluasemelaenude suhtes alates 2015. aasta märtsist: laenusumma ja tagatise suhtarvu piirmäär (LTV) 85%, laenumaksete ja sissetuleku suhtarvu piirmäär (DSTI) 50% ning eluasemelaenude maksimaalne laenu tähtaeg 30 aastat.
- Muude süsteemselt oluliste krediidiasutuste (O-SII) puhver: 2% puhver, mida kohaldatakse kolme panga, sealhulgas kahe IRB-panga suhtes, ning 1% puhver, mida kohaldatakse ühe panga suhtes.⁶
- Vastutsükliline kapitalipuhver on praegu 0%.

2020. aasta mais alandati 1% süsteemse riski puhver COVID-19 pandeemia tõttu nullini.

Eesti Panga sõnul on meetme kavandatava pikendamise eesmärk vältida riskikaalude edasist langust ja vähendada haavatavust elamukinnisavaturul, samuti aitab see säilitada kohaldatavate makrotasandi usaldatavusjärelvalve puhvrite tulemuslikkust. Kui riskikaalud peaksid veelgi langema, väheneks puhvrite tulemuslikkus, sest need arvutatakse riskiga kaalutud varade alusel.

2. jagu. Süsteemsete alusriskide analüüs

2019. aastal, kui meede kasutusele võeti, leidis ESRN, et Eesti elamukinnisvaraga seotud süsteemne risk oli eelnevatel aastatel kasvanud. 2019. aastal tuvastatud peamiste riskide hulgas olid eluasemehindade tõus, kodumajapidamiste võlakoorumus, hüpoteeklaenude mahu kasv ja vastastikune seotus Põhjamaade pangandussüsteemiga.⁷

Eluasemehindade aastane reaalkasv on paaril viimasel aastal veelgi kiirenenud, ulatudes 2020. aasta neljandas kvartalis ja 2021. aasta esimeses kvartalis ligikaudu 10%ni. Ehkki elamukinnisvaraturu aktiivsus 2020. aasta teises kvartalis COVID-19 pandeemia tõttu vähenes ning tehingute arv kahanes kvartali keskmiselt ligikaudu 6000 tehingult 2019. aastal veidi üle 4000 tehinguni, ei mõjutanud see märkimisväärselt eluasemehindu. Kasvanud on eluasemehindade ülehinnatuse tõenäosus.⁸

Tõusurvet on eluasemehindadele avaldanud ja avaldavad tõenäoliselt ka edaspidi mitu faktorit.

Eluasemenõudlus Eestis on kasvanud, sest arvukas sünnikohort on jõudnud vanusesse 30–35 aastat ehk eelistatud/tavapärasesse eluaseme soetamise ikka. Pandeemia ajal on säästud tarbimisvõimaluste vähenedes kasvanud. Pensionisüsteemi teine samm on muutunud vabatahtlikuks ja see võib ajendada majapidamisi võtma oma pensionifondidest aasta teisel poolel välja märkimisväärsed summasid. Kui need suunatakse elamukinnisvaraturule, võib see hoogustada veelgi selle aktiivsust ja tõsta hindu. Ühe uuringu järgi kavatseb 24%

⁶ Vt **Finantsstabiilsuse Ülevaade**, mai 2021, Eesti Pank, lk 17.

⁷ Vt ESRNi aruanne „**Vulnerabilities in the residential real estate sectors of the EEA countries**“, september 2019.

⁸ Hinnanguliselt on eluasemehinnad umbes 10% ülehinnatud, kuid hinnangutes valitseb suur ebakindlus. Vt **Finantsstabiilsuse Ülevaade**, mai 2021, Eesti Pank, joonis 12. Need hinnangud on kooskõlas EKP sisemiste ülehinnatuse hinnangutega, mis põhinevad nõudluse pöördmudelil ning hinna ja sissetuleku suhtarvul.

teise pensionisambaga liitunust oma fondidest lahkuda ning lahkujatest 15% kavatseb kasutada seda raha kinnisvara soetamiseks.⁹ Suuremat nõudlust eluasemete järele kannustab veelgi ka madalate intressimäärade keskkond. 2020. aasta esimesel poolel kasvanud ebakindluse tõttu jääb eluasemepakkumine lühiajaliselt eeldatavasti pisut väiksemaks. Siiski on suurenenud eluasemenõudlus ja positiivne majandusväljavaade lisanud kindlustunnet uusehituste rajamiseks, mis aitab leevendada tõusurvet hindadele.

Ehkki Eesti kodumajapidamiste võlakoormus on väiksem kui euroala keskmine, kasvas

kodumajapidamiste võlg ka 2020. aastal. 2020. aasta lõpus moodustas see 72% kasutatavast tulust ja 41% SKPst (2020. aasta neljas kvartal). Haavatavust võib süvendada ka muutuva intressimääraga hüpoteeklaenude suur osakaal, mis on püsinud 2019. aasta hinnangust saadik üldjoontes muutumatuna ligikaudu 90% juures. Hüpoteeklaenuid on siiski valdavalt koondunud suurema sissetuleku ja rohkem finantsvara omavate kodumajapidamiste kätte, kes suudavad negatiivsete šokkide tagajärgedega kergemini toime tulla. ESRNi 2019. aasta hinnangu kohaselt esines kodumajapidamiste sektoris tõsiseid haavatavusi ja praegune olukord annab alust arvata, et see hinnang ei ole suurel määral muutunud.

Eluasemelaenuid moodustavad suhteliselt suure osa kõigist Eestis antavatest laenudest. 2020. aastal moodustasid eluasemelaenuid 43% kinnisvarasektori laenu- ja liisinguportfelligi. Eluasemelaenuid kasv on püsinud Eestis suhteliselt suur juba mitme aasta vältel ja oli ligikaudu poolteist korda kiirem kui euroalal keskmiselt. 2020. aasta neljandas kvartalis oli uute laenuid aastakasv 14%. Eesti Panga 2021. aasta märtsi prognoosi kohaselt võib eluasemelaenuportfell paisuda lähiaastail ligi 7% aastakasvutempoga. See on kiirem kui SKP või sissetulekute kasv. Selle tulemusena jätkab kodumajapidamiste laenukoormus tõenäoliselt suurenemist.¹⁰ Nõudlust hüpoteeklaenuid järele on toetanud jätkuvalt madalate intressimäärade väljavaade, aga ka pankadevahelise konkurentsi tihenemine alates 2020. aasta keskpaigast¹¹, mis on kaasa toonud soodsad laenuintressimäärad.

Eesti pangandussektor oli endiselt väga kontsentreeritud, kuigi Herfindahl–Hirschmani indeks

2020. aastal alanen. Sellest hoolimata moodustas 2020. aasta lõpus kahe IRB-panga turuosa kogu eluasemelaenuurust 75%. See näitab, kui oluline roll on IRB-pankadel eluasemelaenuid pakkumisel kodumajapidamistele. Eluasemelaenuid osakaal kõnealuse meetmega hõlmatud kahe IRB-panga kogulaenuportfelligi ja koguarades oli 2020. aasta lõpuks vastavalt 46% ja 30%.

Võrreldes 2019. aastaga, mil praegu kehtiv meede kasutusele võeti, on kõrge laenusumma ja tagatise väärtuse suhtarvuga (LTV) laenuid osakaal mõnevõrra kasvanud. 85%–90% LTV suhtarvuga laenuid

⁹ Vt **Finantsstabiilsuse Ülevaade**, mai 2021, Eesti Pank.

¹⁰ Vt **Finantsstabiilsuse Ülevaade**, mai 2021, Eesti Pank.

¹¹ Vt **Majanduse Rahastamise Ülevaade**, Eesti Pank, märts 2021, 3. peatükk.

osakaal suurenes 2020. aastal ligikaudu 12%-lt 16%-le laenude kogumahust.¹² Kui laenuvõtmisest tulenev süsteemne risk peaks kasvama, võidakse regulatsiooni karmistada, piirates vabastuste kasutamist või võttes muid meetmeid.

3. jagu. Meetme tulemuslikkus ja tõhusus

3.1 Meetme abil kõnealuse tuvastatud riski ohjamine

Pikendatav meede täiendaks laiemat hulka juba kehtivaid algatusi, mis on mitme aasta jooksul kasutusele võetud Eesti pangandus- ja elamukinnisvarasektori riskide ohjamiseks. Lisaks kõnealusele meetmele, mis võeti kasutusele 2019. aastal, kehtestas Eesti Pank 2015. aasta märtsis kolm laenuvõtjapõhist nõuet, mida krediitdiasutused peavad kohaldama hüpoteeklaenude suhtes.

Eesti Panga sõnul on kehtiva meetme kavandatava pikendamise põhieesmärk vältida IRB-krediitdiasutuste poolt Eesti hüpoteeklaenude portfelli puhul kohaldatavate riskikaalude edasist langust.

Sellela luuakse makrotasandi usaldatavusjärelvalve kaitsemeede, mis Eesti Panga hinnangul toetab IRB-krediitdiasutuste vastupanuvõimet hüpoteeklaenude ja elamukinnisvaraturuga seotud süsteemsetele riskidele. Ametiasutuste andmetel on IRB-pankade mudelipõhiste keskmiste riskikaalude langustrend jätkunud: meetme kehtestamise ajal olid need 13,4%, kuid 2020. aasta neljandas kvartalis 12,8%. Selles kajastuvad viimaste aastate soodsad majandustingimused ja madalad intressimäärad, mis on toetanud laenude kvaliteeti.

Eesti Pank kavatseb meedet kasutada eelkõige ennetaval ja ettevaataval viisil. Eesti Panga hinnangul ei ole süsteemsed riskid Eesti elamukinnisvarasektoris hoolimata pandeemia mõningasest ajutisest mõjust vähenenud. Seetõttu tuleks ettevaatava tegutsemisviisi abil ära hoida riskikaalude edasine langus. Vastasel juhul ei pruugi elamukinnisvarale seatud hüpoteegiga tagatud riskipositsioonide riskikaalud piisavalt kajastada võimalikku krediitkajahu, mis võib tekkida majanduslanguse korral.

Meedet kavatsetakse pikendada kalibreerimist muutmata. Eesti Pank lähtus kalibreerimisel Eestis antavatest hüpoteeklaenudest tulenevast hinnangulisest krediitkajuhust stressistsenaariumi korral. Stsenaariumi aluseelduseks on makromajanduslik šokk, mis sarnaneb Eestit aastatel 2008–2009 üleilmse finantskriisi käigus tabanud šokiga. Eeldatakse, et šoki tulemusel väheneb reaalne SKP kokku 20%, eluasemehinnad langevad 50% ja töötuse määr tõuseb 20%ni. 2019. aastal läbi viidud stressitesti kordamisel 2020. aasta lõpu andmetega moodustaks eluasemelaenudest tulenev kahju ligikaudu 1,4% eluasemelaenuportfelist ja ligikaudu 0,7% koguriskipositsioonist. Praegust majandusolukorda silmas pidades peab Eesti Pank asjakohaseks määrata eluaseme hüpoteeklaenude kaalutud keskmise riskikaalu alampiiriks ennetava meetmena 15%.

¹² Vt **Finantsstabiilsuse Ülevaade**, mai 2021, Eesti Pank, joonis 20. 85%st kõrgem LTV suhtarv on võimalik tänu Eesti Panga lubatud erandile, mille puhul on KredExi käenduse kasutamisel võimalik omafinantseeringut vähendada 10%ni soetatava kinnisvara väärtusest. Oma Finantsstabiilsuse Ülevaates märgib Eesti Pank ühtlasi, et kui laenamisega seotud süsteemne risk peaks kasvama, võib ta neid erandeid piirata või võtta muid meetmeid.

ESRN on seisukohal, et ehkki meetme mõju pankade tegelikule kapitaliseeritusele on lühiajaliselt eeldatavasti ebaoluline, aitab see ettevaatavas perspektiivis vältida elamukinnisvaraportfelli riskikaalude edasist langust ja toimib seega kaitsemeetmena.

3.2 Meetme seos võimalike alternatiividega

a) Riskikaalude suurendamine pankade puhul, kes kohaldavad krediidiriski arvutamisel standardmeetodit (kapitalinõuete määruse artikkel 124)

Kapitalinõuete määruse artikkel 124 ei oleks meetme eesmärkide saavutamisel tulemuslik, arvestades et 75% Eesti hüpoteeklaenude turu riskipositsioonidest kuulub IRB-krediidiasutustele. Peale selle peetakse 35% riskikaalu standardmeetodi puhul piisavaks võrreldes IRB-krediidiasutuste puhul kavandatava 15% alampiiriga.

b) Nõuete suurustega kaalutud keskmise makseviivitusest tingitud kahjumäära suurendamine kõigi elamukinnisvaraga tagatud jaenõuete puhul pankades, kes kohaldavad krediidiriski arvutamisel sisereitingute meetodit (kapitalinõuete määruse artikkel 164)

Eesti Panga hinnangul on hüpoteeklaenude madalamad riskikaalud tulenenud pigem makseviivituse tõenäosuse näitaja alanemisest kui makseviivitusest tingitud kahjumäära hinnanguliste näitajate alanemisest. Makseviivitusest tingitud kahjumäära keskmised näitajad on õigupoolest langenud vähem kui makseviivituse tõenäosuse näitaja ja on pankade võrdluses homogeensemad. ESRN leiab, et kuna kapitalinõuete määruse artikkel 164 on kitsamalt suunatud üksnes makseviivitusest tingitud kahjumäärale ja mitte makseviivituse tõenäosusele, ei aitaks ükski kapitalinõuete määruse artikli 164 alusel võetav meede küllaldaselt kaasa riskikaalu 15% alampiiriga taotletava eesmärgi saavutamisele. See võib koguni kaasa tuua soovimatuid tagajärgi, mõjutades pankade riskikaale ebaproportsionaalsel viisil, kuna IRB riskikaalu valemi näol on tegu makseviivitusest tingitud kahjumäära lineaarfunktsiooniga.

c) Süsteemse riski puhvri kasutamine (kapitalinõuete direktiivi artikkel 133)

Liikmesriigid võivad kehtestada süsteemse riski puhvri, et ennetada ja leevendada süsteemsete või makrotasandi usaldatavusnõuetega seotud riske, mida ei hõlma kapitalinõuete määrus ega kapitalinõuete direktiivi artiklid 130 ja 131. Süsteemse riski puhvri võib kehtestada kõigile pankadele või osale neist. Samuti võib süsteemse riski puhvri nõuet kohaldada kas kõigi või teatava sektori või alasektori riigisiseste riskipositsioonide suhtes, kolmandates riikides asuvate riskipositsioonide suhtes ja teistes liikmesriikides asuvate kõigi või teatava sektori riskipositsioonide suhtes.

1. augustil 2016 kõigile krediidiasutustele kehtestatud 1% süsteemse riski puhver kaotati märtsis 2020 seoses COVID-19 pandeemiaga. Süsteemse riski puhvri kohaldamine mõjutaks kõiki riskipositsioone, sealhulgas näiteks laene ettevõtlussektorile ning väikestele ja keskmise suurusega ettevõtetele. Seetõttu oleksid niisugusel meetmel ulatuslikud kõrvalmõjud ja sellega ei saavutataks soovitud mõju ehk eluaseme hüpoteeklaenudega seotud riskide piiramist. Üksnes elamukinnisvaraga tagatud jaenõuete riskipositsioonide

sektori suhtes kohaldatav süsteemse riski puhver ei oleks soovitud eesmärgi – alampiiri kehtestamine riskikaalude edasise languse vältimiseks – saavutamisel sama tõhus. Kehtiva meetmega samaväärse mõju saavutamiseks tuleks sellisele puhvrile seada suhteliselt kõrge tase ning see mõjutaks lisaks ebaoproportsionaalselt ka neid panku, kes kasutavad konservatiivsemat riskihindamismeetodit. ESRN nõustub Eesti Pangaga, et eelistada tuleks juba kehtiva meetme pikendamist, selle asemel et muuta poliitikaraamistikku ja kehtestada uus kapitalipuhvri nõue praeguses ülimalt ebakindlas keskkonnas.

d) Vastutsüklilise kapitalipuhvri kasutamine (kapitalinõuete direktiivi artikkel 136)

Eesti Pank leiab, et vastutsükliline kapitalipuhver ei ole sobiv vahend sektori süsteemse riski ohjamiseks, sest see kohalduks kõigile Eestis asuvatele riskipositsioonidele ja mitte üksnes Eestis antavatele hüpoteeklaenuudele. Vastutsüklilise puhvri määra kohaldatakse protsendina koguriskipositsioonist ja seetõttu ei saa seda kohaldada riskipositsioonide teatava alakategooria suhtes.

e) Muude meetmete kasutamine

Alates 1. märtsist 2015 peavad kõik Eestis tegutsevad pangad täitma eluasemelaenu andmisel kolme nõuet. Need on laenusumma ja tagatise suhtarvu piirmäär (LTV) 85%, laenumaksete ja sissetuleku suhtarvu piirmäär (DSTI) 50% ning eluasemelaenude maksimaalne laenu tähtaeg 30 aastat.

Ehkki laenuvõtjapõhised meetmed on küllaltki mõjusad instrumendid, kohaldatakse neid ainult uute laenude suhtes ja seetõttu avaldavad need mõju üksnes elamukinnisvaraportfelli laenuvoogudele, kuid mitte laenujäägile. Seepärast ei saa nende abil vältida riskide alahindamist, mis võib tuleneda riskikaalude edasisest langusest seoses elamukinnisvarasektori nõuete jäägiga. Peale selle märgib Eesti Pank, et 2015. aastal kasutusele võetud laenuvõtjapõhised meetmed kavandati kaitsemeetmena pankade tegelike laenuitingimuste alusel ning puudub kinnitus põhjusliku seose kohta kõnealuste meetmete ja riskikaaludes täheldatud languse vahel.

4. jagu. Meetme kohaldamisest saadava reaalse kasu analüüs

4.1 Mõju finantsstabiilsusele, finantssüsteemi vastupanuvõimele ja majanduskasvule

Meetme kavandatav pikendamine peaks aitama parandada Eesti pangandussüsteemi vastupanuvõimet ja seega võib see tugevdada ka kogu majanduse vastupanuvõimet tervikuna (ehkki üksnes tagasihoidlikul määral). Eesti Panga hinnangu kohaselt oli riskiga kaalutud varade kogukasv seisuga 31. detsember 2020 160 miljonit eurot (2,2%) ning IRB-krediidiasutuste kaalutud keskmine CET1 suhtarv väheneks ligikaudu 0,8 protsendipunkti võrra. 2020. aasta lõpus registreeritud tegeliku kaalutud keskmise CET1 suhtarvuga (35,7%) võrreldes on meetme mõju väike. Ehkki mõju eri pankade kapitali suhtarvudele on erinev, eeldatakse, et ükski IRB-krediidiasutus ei pea meetme pikendamise järel kaasama uut kapitali.

Eesti Panga hinnangul aitab meetme pikendamine parandada Eesti pangandussüsteemi

vastupanuvõimet, millel on oluline roll Eesti majanduse nõuetekohases toimimises. Eesti majandus on väike ja avatud ning väliskeskkonnas toimivate negatiivsete muutuste suhtes haavatav. Erasektor sõltub suurel määral pangandussektori pakutavast rahastusest ning pangandussektor omakorda on väga kontsentreeritud ja koondunud meetmega hõlmatud kahe IRB-krediidiasutuse kätte. Seepärast leiab Eesti Pank, et vältimaks negatiivsete makromajanduslike stsenaariumite korral tõrkeid majandusele laenude pakkumises, tuleb makrotasandi usaldatavusjärelvalve kaitsemeetmete abil tagada IRB-krediidiasutuste kapitalipuhvrite piisavus. Kõnealused meetmed peaksid olema rangemad kui mikrotasandi usaldatavusjärelvalve meetmed. Eluaseme hüpoteeklaenud moodustavad suure osa Eesti pangandussektori koguriskipositsioonist. Seega kui IRB-krediidiasutused peaksid elamukinnisvaralaenudega seotud süsteemset riski alahindama, ei pruugi neile määratud kapitalipuhvid olla piisavad katmaks võimalikku suurt laenukahjumit, mis võib tekkida reaalmajanduses või elamukinnisvaraturul toimuva ulatusliku languse tagajärjel.

4.2 Meetme mõju riigisisesele ja piiriülele laenuandmisele

Eesti Pank prognoosib, et meetme mõju on Eesti IRB-krediidiasutuste piisavat kapitaliseeritust arvestades piiratud. Samuti eeldab Eesti Pank, et kõnealuse meetme pikendamine ei piira ega mõjuta märkimisväärselt krediidiasutuste laenuandmist muudele majandussektoritele.

Kuna valdav osa Eestis antavatest eluaseme hüpoteeklaenudest kuulub IRB-krediidiasutustele, on vähetõenäoline, et mõju piiriülele laenuandmisele oleks märkimisväärne. Eesti Panga hinnangul on üle 99% IRB-krediidiasutustele kuuluvatest Eesti hüpoteeklaenudest algselt väljastatud Eestis. Eestis annab eluasemelaele ainult üks välisriigi pangafiliaal ja otsene piiriülene eluasemelaele andmine on endiselt väga vähene. Peale selle on teistes piirkonna riikides asuvate pankade hüpoteeklaenude suhtes kohaldatav keskmine riskikaal üldiselt kõrgem, mistõttu pangad hoiduvad hüpoteegiga tagatud riskipositsioonide liigutamisest Eestist teistesse riikidesse. Seetõttu on otsene mõju teistele liikmesriikidele vähetõenäoline. Eesti Panga andmete kohaselt on väike ka pangandusvälise sektori antavate hüpoteeklaenude turuosa. Samuti ei ole ESRNi liikmed teinud ühtegi märkust, mille alusel oleks põhjust eeldada negatiivset mõju siseturule.

4.3 Mõju krediidiasutuste pangagrupisisesele käitumisele

Kuna IRB-krediidiasutused juba täidavad rangemaid kapitalinõudeid, on ebatõenäoline, et meede võiks grupisiseselt kaasa tuua operatsioonide märkimisväärse ümberkorraldamise. Mõlemad kõnealused IRB-krediidiasutused on Euroopa Liidus asuvate krediidiasutuste tütarettevõtjad. Kummagi panga 2020. aasta aruande kohaselt on aga Eesti tütarettevõtjate varade osakaal grupi koguvarades üksnes vastavalt 5% ja 2,3%. Seetõttu on ebatõenäoline, et nõuded avaldaksid olulist mõju grupisisesele käitumisele.

Piiriülest ja filiaalide kaudu toimuvat hüpoteeklaenude andmise arengut tuleks jälgida, arvestades et Eesti Pank ei kavatsenud taotlema kavandatava meetme vastastikust rakendamist. Meetme vastastikuse rakendamise puudumisel võidakse meetmest kõrvalehoidmiseks grupi sees riskipositsioone liigutada. Kui Eestis antavate

hüpoteeklaenu sektoris peaks grupisiseselt tekkima märkimisväärne aktiivsus, tuleks seda tegevust konkreetse krediitiasutuse tasandil põhjalikumalt analüüsida (eelkõige peaksid seda tegema asjaomaste pangagruppide järelevalvekolleegiumid).

Järeldused

Eesti Panga sõnul on meetme kavandatava pikendamise põhieesmärk vältida ka edaspidi olukorda, kus IRB-pankadele kuuluvate kinnisvarale seatud hüpoteegiga tagatud Eesti residentidest võlgnike jaenõuete portfelli suhtes kohaldatavad riskikaalud veelgi langevad. Riskikaalude edasise languse piiramine peaks toetama pankade vastupanuvõimet ning tagama, et nad hoiavad hüpoteeklaenu ja elamukinnisvaraturuga seotud süsteemsete riskide katteks piisavalt omavahendeid. Samuti rõhutas Eesti Pank, et ehkki meede avaldab vahetut mõju ühes konkreetses krediitiasutuses kohaldatavatele riskikaaludele, on sellel ka laiem, ennetav ja ettevaatav üldine mõju ning see on vastavuses meetme eesmärgiga makrotasandi usaldatavusjärelevalve tasandil.

Eesti elamukinnisvaraga seotud süsteemne risk on hoolimata COVID-19 pandeemiast viimastel aastatel kasvanud. Peamiste riskide hulgas on eluasemehindade tõus, kodumajapidamiste võlakoormus, hüpoteeklaenu mahu kasv ja vastastikune seotus Põhjamaade pangandussüsteemiga. Elamukinnisvaraturul tehtavate tehingute arv ja hinnad on jätkanud kasvu. Kodumajapidamiste võlakoormus on suurenenud ja kinnisvarahinnad tõenäoliselt ülehinnatud. Riskikaalude alandamine asjaomastes IRB-krediitiasutustes võib vähendada vastupanuvõimet süsteemsele riskile.

Sellest tulenevalt leiab ESRN, et meetme kavandatav pikendamine võib aidata säilitada Eestis tegutsevate IRB-krediitiasutuste kapitali adekvaatsust ja seega leevendada süsteemse riski võimalikku realiseerumist elamukinnisvaraturul. Ehkki elamukinnisvarast lähtuv süsteemne risk on Eestis viimastel aastatel kasvanud, on meetmel ennetav iseloom, sest selle eesmärk on tagada, et pangad hoiaksid piisavalt omavahendeid, et katta süsteemseid riske, kui need peaksid realiseeruma.

ESRN on ühtlasi seisukohal, et kapitalinõuete määruse artiklis 458 loetletud alternatiivsed makrofinantsjärelevalve instrumendid ei oleks kõnealuse riski ohjamisel asjakohased, arvestades ka praegust majandustsükli seisuga. Näiteks kapitalinõuete määruse artiklites 124 ja 164 loetletud meetmeid ning süsteemse riski puhvrit või vastutsüklilist kapitalipuhvrit ei peeta asjakohaseks, sest need ei paku vajalikke stiimuleid, on liiga laiapõhjalised, võivad eeldada samaväärse uue kapitalipuhvri nõude kehtestamist (mis ei ole praeguses ülimalt ebakindlas keskkonnas soovitatav); veelgi olulisem, need ei ole suunatud asjaomastele riskiliikidele, riskipositsioonidele ega krediitiasutustele.

Kokkuvõttes on ESRN seisukohal, et meetme pikendamisega ei kaasneks ebaproportsionaalset negatiivset mõju siseturule ega teiste liikmesriikide finantsüsteemidele. Meede aitaks ära hoida IRB-krediitiasutuste poolt Eesti hüpoteeklaenu portfelli puhul kohaldatavate riskikaalude edasist langust. Kuna teistes piirkonna riikides asuvate pankade hüpoteeklaenu suhtes kohaldatav keskmine riskikaal on üldiselt kõrgem, ei tohiks meede avaldada ebaproportsionaalset negatiivset mõju siseturule.