



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

Sissejuhatus

2. mail 2023 teavitas Eesti Pank Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogu (ESRN) oma kavatsusest pikendada teist korda riskikaaludega seotud rangema riikliku meetme kohaldamist vastavalt kapitalinõuete määruse artikli 458 lõike 2 punkti d alapunktile iv ning kooskõlas kapitalinõuete määruse artikli 458 lõikega 9¹. Eesti Pank on kindlaksmääratud asutus, kes vastutab Eestis kapitalinõuete määruse artikli 458 kohaldamise eest.² Meetme kavandatava pikendamisega soovitakse tagada, et krediidasutused kohaldavad ka edaspidi Eesti residentidest võlgnike puhul kinnisvarale seatud hüpoteegiga tagatud jaenõuete kaalutud keskmisele riskikaalule 15% alampiiri nõuet. Meedet kohaldatakse krediidasutuste 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. 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 analüüsis ESRN meetme põhjendatust ja kasulikkust allpool toodud kriteeriumite alusel.

- **Põhjendatus:** kas süsteemse riski intensiivsuses on toimunud muutusi ja kas see kujutab endast riigi tasandil ohtu finantsstabiilsusele? Kas kapitalinõuete direktiivis (CRD IV)⁴ 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?

¹ Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 575/2013, 26. juuni 2013, krediidasutuste suhtes kohaldatavate usaldatavusnõuete kohta ja määruse (EL) nr 648/2012 muutmise kohta (ELT 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 soovitude esitamist ning millega tunnistatakse kehtetuks otsus ESRN/2014/2 (ESRN/2015/4; muudetud otsusega ESRN/2021/7).

⁴ Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/36/EL, 26. juuni 2013, mis käsitleb krediidasutuste tegevuse alustamise tingimusi ning krediidasutuste 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).

- **Tõhusus ja asjakohasus:** kas meetme kavandatud tulemus saavutatakse kulutõhusal viisil, st kas instrument ja kalibreerimine on asjakohased?
- **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 suhtes kaalutud keskmise riskikaalu 15% alampiiri nõuet. Jaenõuete all mõeldakse käesolevas hinnangus Eestis antavaid hüpoteeklaene. Meetme eesmärk on toetada krediidasutuste 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 jaenõuete puhul regulatiivsete kapitalinõuete arvutamisel sisereitingute meetodit (n-ö IRB-krediidasutused). Meedet kohaldatakse nimetatud krediidasutuste suhtes nii individuaalsel kui ka konsolideeritud tasandil. 2022. aasta lõpu seisuga kuulus ligikaudu 72% Eestis antud eluasemelaenude jäägist kahele IRB-krediidasutusele. Selline olukord jääb kõnealuse meetme kohaldamisalasse.

Praegune meede jõustus 30. septembril 2019. Meedet on pikendatud kahe aasta võrra alates 30. septembrist 2021 kuni 29. septembrini 2023. Meedet on kavas pikendada veel kahe aasta võrra ja seega kehtib see 30. septembrist 2023 kuni 29. septembrini 2025.

Arvestades Eesti hüpoteeklaenude turul tegutsevate välisriigi krediidasutuste filiaalide praegust piiratud aktiivsust ja turuosa, ei kavatse Eesti Pank taotleda pikendatud meetme vastastikust rakendamist. Välisriigi krediidasutuste filiaalidele kuulub ligikaudu 1% Eestis antud eluasemelaenude jäägist ja otsene piiriülene eluasemelaenude andmine on väga vähene.

1.2 Meetme taust

Pikendatav meede täiendab ka edaspidi teisi Eesti ametiasutuste poolt juba kasutatavaid makrofinantsjärelevalve instrumente. Praegu kasutusel olevad muud makrofinantsjärelevalve meetmed on esitatud allpool.⁵

- Laenuvõtjapõhised meetmed, mida on kohaldatud uute eluasemelaenu suhtes alates 2015. aasta märtsist: laenusumma ja tagatise suhtarvu piirmäär (LTV) 85%, laenumaksete ja sissetuleku suhtarvu piirmäär (DSTI) 50% ning eluasemelaenu maksimaalne laenu tähtaeg 30 aastat.
- Muude süsteemselt oluliste krediitiasutuste (O-SII) 2% puhvrit kohaldatakse nelja krediitiasutuse, sealhulgas kahe IRB-krediitiasutuse suhtes.
- Vastutsüklilise kapitalipuhvri 1% põhinõue. Tsüklilisi riske silmas pidades otsustas Eesti Pank tõsta alates 1. detsembrist 2023 vastutsüklilise kapitalipuhvri nõuet 0,5% võrra, mille tulemusel on kohaldatav vastutsüklilise kapitalipuhvri nõue 1,5%.

Eesti Panga sõnul on meetme kavandatava pikendamise eesmärk tagada krediitiasutuste vastupanuvõime elamukinnisvaralaenudest tulenevale süsteemsele riskile. See tagaks, et krediitiasutustel on piisav kapital olemasoleva süsteemse riski katmiseks, ja väldiks riskikaalude edasist langust. Ühtlasi võib see aidata vähendada elamukinnisvaraturu haavatavust ja tagada makrotasandi usaldatavusjärelevalve puhvrite püsiva tulemuslikkuse. Kui riskikaalud peaksid veelgi langema, väheneks makrotasandi usaldatavusjärelevalve kapitalinõuete kohaselt hoitav kapital nominaalarvestuses, sest see arvutatakse riskiga kaalutud varade alusel.

2. jagu: Süsteemsete alusriskide analüüs

2022. aasta hinnangus Euroopa Majanduspiirkonna riikide elamukinnisvarasektori haavatavuse kohta leidis ESRN, et Eesti elamukinnisvaraturul esineb keskmine haavatavus. Peamised haavatavused olid eluasemehindade ülehinnatus, eluasemehindade kiire kasv, kiire (hüpoteek)laenu kasv ja kodumajapidamiste võlakooormuse ulatuslik suurenemine.⁶ Sel ajal oli ESRN seisukohal, et elamukinnisvaraturu riskidega seotud makrotasandi usaldatavusjärelevalve poliitika, sealhulgas kapitalinõuete määruse artikli 458 lõike 2 punkti d alapunkti iv alusel kohaldatav meede, on asjakohane ja piisav seni, kuni elamukinnisvaraturgu ohustavad tõusuriskid püsivad mõõdukad.

Eluasemehindade nominaalne aastakasv kiirenes 2022. aastal veelgi ja ehkki kasv aeglustus 2023. aasta alguses, on edaspidi oodata kiire kasvu taastumist. 2022. aasta esimesel poolel püsis nõudlus Eesti eluasemeturul keskmise palga tõusu, kogunenud säästude ja teise samba pensionifondidest väljavõetud raha mõjul tugev. Suur nõudlus ja pakkumise puudus turul tõid kaasa eluasemehindade kiire tõusu. Eesti Statistikaameti

⁵ Vt **Finantsstabiilsuse Ülevaade**, Eesti Pank, november 2022, lk 22.

⁶ Vt ESRNi aruanne „**Vulnerabilities in the residential real estate sectors of the EEA countries**“, september 2022.

andmetel kiirenes eluaseme hinnaindeksi aastakasv 2022. aasta teise kvartali lõpuks 27%ni.⁷ Kasv aeglustus mõnevõrra 2022. aasta lõpus (neljandas kvartalis 17%ni) ja 2023. aasta alguses. Eesti Panga hinnangul on eluasemelaenude kasv Eestis püsinud euroala keskmisest peaaegu kolm korda kiirem ja peaks olema järgnevatel aastatel ligikaudu 6–7% lähedal. Hinnangute kohaselt olid eluasemehinnad 2022. aastal keskmiselt 10–15% ülehinnatud.

Eesti kodumajapidamiste laenuteenindusvõimet on negatiivselt mõjutanud nii eluasemehindade tõus kui ka intressimäärade tõus. Eluasemehindade kiire kasv on suurendanud kodumajapidamiste laenuteeninduskulusid, kuna laenumahud on sissetulekutega võrreldes suurenenud. Peale selle on enamik Eestis antud eluasemelaenudest muutuva intressimääraga. Seetõttu kanduvad kõrgemad intressimäärad kiiresti üle laenuvõtjatele, mõjutades seega laenuteenindusvõimet. Kui kiire inflatsioon püsib pikema aja jooksul ja seda ei kompenseerita suuremate sissetulekutega, võib see avaldada survet kodumajapidamiste suutlikkusele oma laene teenindada. Sealjuures on väiksema sissetulekuga kodumajapidamised enim haavatavad. Ehkki keskmine kuine brutosissetulek on alates 2020. aastast hoogsalt kasvanud, vähendas kiire inflatsioon 2022. aasta keskpaigaks palgatöötajate ostujõudu.⁸ Aeglustuvat majanduskasvu silmas pidades suurendab kiire laenukasv süsteemseid riske, kuna kodumajapidamised peavad toime tulema suuremate laenuteeninduskuludega. Kui majandusolukord peaks ootamatult halvenema, võib laenuvõtjate tagasimaksevõimega kaasnev risk kiirendada krediitiasutuste vajadust teha täiendavaid eraldi viivislaenude katteks.

Eesti pangandussektor oli endiselt väga kontsentreeritud. Turul domineerisid üksikud suured krediitiasutused ja peamised eluasemelaenude andjad olid pangad. 2022. aasta lõpus moodustas kahe IRB-krediitiasutuse osakaal 72% kogu eluasemelaenu turust ja 64% uutest eluasemelaenudest. See näitab, kui oluline roll on IRB-krediitiasutustel kodumajapidamistele eluasemelaenude pakkumisel. 2022. aastal stabiliseerus IRB-krediitiasutuste kaalutud keskmine alammääraeelne riskikaal Eesti hüpoteeklaenudele 14,9% tasemel. Koondnäitaja varjab aga asjaomaste krediitiasutuste riskikaalude erinevusi, kuna ühe panga riskikaalud jäid keskmisest tunduvalt allapoole.

3. jagu: Meetme tulemuslikkus ja tõhusus

3.1 Tuvastatud riski ohjamine meetme abil

Pikendatav meede täiendaks laiemat hulka algatusi, mis on mitme aasta jooksul kasutusele võetud Eesti pangandus- ja elamukinnisvarasektori riskide ohjamiseks. Lisaks kõnealusele meetmele, mis võeti kasutusele

⁷ Vt [Finantsstabiilsuse Ülevaade](#), Eesti Pank, november 2022, joonis 23.

⁸ Vt [Finantsstabiilsuse Ülevaade](#), Eesti Pank, november 2022.

2019. aastal ja mida pikendati 2021. aastal, kehtestas Eesti Pank 2015. aasta märtsis kolm laenuvõtjapõhist nõuet, mida krediidasutused peavad kohaldama hüpoteeklaenude suhtes.

Eesti Panga sõnul on kehtiva meetme kavandatava pikendamise põhieesmärk leevendada ja vältida IRB-krediidasutuste poolt Eesti hüpoteeklaenude portfelli puhul kohaldatavate riskikaalude võimalikku edasist langust. Sellega luuakse makrotasandi usaldatavusjärelvalve kaitsemeede, mis Eesti Panga hinnangul toetab IRB-krediidasutuste vastupanuvõimet hüpoteeklaenude ja elamukinnisvaraturuga seotud süsteemsetele riskidele. Ametiasutuste sõnul stabiliseerus praeguse kahe IRB-krediidasutuse kaalutud keskmine alammääraeelne riskikaal Eestis kinnisvaraga tagatud jaenõuete puhul 2022. aastal 14,9% tasemel. Samal ajal suurenesid aga IRB-krediidasutuste mudelipõhiste riskikaalude erinevused. See osutab kapitalinõuete määruse artikli 458 alusel võetud meetmele, mis mõjutab praegu ühte IRB-krediidasutust. Asjaomane meede annab samuti märku kinnisvaraturgu ohustavatest riskidest ning lähtuvalt tulevikku suunatud lähenemisviisist hoiab ära riskikaalude edasise languse. Vastasel juhul ei pruugi elamukinnisvarale seatud hüpoteegiga tagatud riskipositsioonide riskikaalud piisavalt kajastada ootamatu majanduslanguse korral tekkida võivat krediidikahju.

Meedet kavatakse pikendada kalibreerimist muutmata. Eesti Pank lähtus kalibreerimisel Eestis antavatest hüpoteeklaenudest tulenevast hinnangulisest krediidikahjust 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. Pidades silmas finants- ja makromajanduslikku arengut pärast praeguse meetme kasutuselevõttu, peab Eesti Pank asjakohaseks määrata eluaseme hüpoteeklaenude kaalutud keskmise riskikaalu alampiiriks 15%.

ESRN on seisukohal, et kuigi meede mõjutab vaid piiratud arvu krediidasutusi, on neil krediidasutustel suur turuosa. Seetõttu on Eestis äärmiselt oluline tagada nende krediidasutuste vastupanuvõime hüpoteeklaenudest tulenevatele riskidele. Ettevaatavalt hoiab meede ühtlasi ära elamukinnisvaraportfelli riskikaalude edasise languse ja toimib seega kaitsemeetmena.

3.2 Meetme seos võimalike alternatiividega

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

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

b) Nõuete suurustega kaalutud keskmise makseviivitusest tingitud kahjumäära suurendamine kõigi elamukinnisvaraga tagatud jaenõuete puhul krediidasutustes, 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. Tingituna soodsast makromajanduslikust keskkonnast ja madalatest intressimääradest viimase kümne aasta jooksul on krediidiriski olemus olnud soodsam ja makseviivituse tõenäosuse näitajad madalamad. 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% alampiiri saavutamisele.

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 krediidasutustele 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.

Sektoripõhise süsteemse riski puhvri kohaldamisega võib saavutada sama ulatusliku vastupanuvõime ja suurema läbipaistvuse, kuid samal ajal võivad sellega kaasneda märgatavad negatiivsed kõrvalmõjud. Riskikaalu alampiiri rakendamise eesmärk on kaitsta selliste krediidasutuste piisavat kapitaliseeritust, kes kasutavad riigisisestest hüpoteeklaenudest tulenevate riskide maandamiseks sisemisi riskimudeleid. Kui kohaldada süsteemse riski puhvrit kõigi riskipositsioonide või kõigi riigisiseste riskipositsioonide suhtes, avaldaks see märkimisväärset kõrvalmõju kõigile riskipositsioonidele, sealhulgas laene ettevõtlussektorile ning väikese ja keskmise suurusega ettevõtjatele. Peale selle ei saavutataks seeläbi soovitud eesmärki piirata eluasemelaenudega seotud riske. 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 ebaproportsionaalselt ka neid krediidasutusi, kes kasutavad konservatiivsemat riskihindamismeetodit ja kes juba kohaldavad suhteliselt kõrgemaid riskikaalusid. Juba praegu võib täheldada, et krediidasutuste riskikaalude erinevus on suur, mis tähendab, et sektoripõhise süsteemse riski puhvri mõju üksikute krediidasutuste kapitalinõuetele oleks nominaalväärtuses väga erinev. Samuti tuleks sektoripõhist süsteemse riski puhvri määra korrapäraselt kohandada (võimalik, et ulatuslikult), et see kajastaks üksikute krediidasutuste riskikaalude muutumist. ESRN nõustub Eesti Pangaga, et praeguses etapis tuleks eelistada juba olemasoleva meetme pikendamist sektoripõhise süsteemse riski puhvri kohaldamisele, võttes samuti arvesse läbivaadatud Baseli nõuete, sealhulgas väljundi alampiiri peatset rakendamist.

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 mitte ainult Eestis antavatele hüpoteeklaenudele, vaid kõigile Eestis asuvatele riskipositsioonidele. Vastutsüklilise puhvri määra kohaldatakse protsendina koguriskipositsioonist ja seetõttu ei

saa seda kohaldada riskipositsioonide teatavate alakategooriate suhtes. Riski maandamine vastutsüklilise kapitalipuhvri abil tooks kaasa sarnased kõrvalmõjud, nagu eespool kirjeldatud süsteemse riski puhul, mida kohaldatakse kõigi riskipositsioonide või kõigi riigisestest riskipositsioonide suhtes.

e) Muude meetmete kasutamine

Alates 1. märtsist 2015 peavad kõik Eestis tegutsevad krediitiasutused täitma eluasemelaenude 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 mõjusad instrumendid, kohaldatakse neid ainult uute laenude suhtes ja seega avaldavad need mõju üksnes elamukinnisvara portfelli laenuvoogudele, kuid mitte laenujäägile. Seepärast ei saa nende abil vältida riskide alahindamist, mis võib tuleneda väga madalatest riskikaaludest (või nende edasisest võimalikust langusest) seoses elamukinnisvarasektori nõuete jäägiga. Peale selle märgib Eesti Pank, et 2015. aastal kasutusele võetud laenuvõtjapõhiseid meetmeid kohandati kaitsemeetmena krediitiasutuste tegelike laenu tingimuste 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, finantsüsteemi vastupanuvõimele ja majanduskasvule

Meetme kavandatav pikendamine peaks aitama jätkuvalt parandada Eesti pangandussüsteemi vastupanuvõimet ja seega võib see tugevdada ka kogu majanduse vastupanuvõimet tervikuna (ehkki üksnes tagasihoidlikul määral). Eesti Panga hinnangul oli IRB-krediitiasutuste riskiga kaalutud varade kogukasv seisuga 31. detsember 2022 196 miljonit eurot (2,2%). IRB-krediitiasutuste esimese taseme põhiomavahendite kaalutud keskmine suhtarv väheneks meetme pikendamisel ligikaudu 0,6 protsendipunkti võrra. Samal ajal esineb aga praegustes riskikaaludes erinevusi ja mõne krediitiasutuse kapitalinõuetele avaldub suurem mõju. Kuna IRB-krediitiasutuste esimese taseme põhiomavahendite kaalutud keskmine suhtarv oli 2020. aasta lõpus tegelikult 26,6% ja hoolimata erinevast mõjust üksikute krediitiasutuste omavahendite suhtarvudele, ei pea ükski IRB-krediitiasutus olemasoleva meetme pikendamise järel eeldatavalt vähendama finantsvõimendust ega 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 väliskeskonnas toimivate negatiivsete muutuste suhtes haavatav. Erasektor sõltub suurel määral pangandussektori pakutavast rahastamisest ning pangandussektor omakorda on väga kontsentreeritud ja koondunud meetmega hõlmatud kahe IRB-krediitiasutuse kätte. Seepärast leiab Eesti Pank, et vältimaks negatiivsete makromajanduslike stsenaariumite korral tõrkeid majandusele laenude pakkumises, tuleb makrotasandi usaldatavusjärelevalve kaitsemeetmete abil tagada IRB-krediitiasutuste kapitalipuhvrite piisavus.

Kõnealused meetmed peaksid olema rangemad kui mikrotasandi usaldatavusjärelvalve meetmed. Eluaseme hüpoteeklaenud moodustavad suure osa Eesti pangandussektori koguriskipositsioonist. Seega kui IRB-krediidiasutused peaksid alahindama elamukinnisvaraturgudele laenamisega seotud süsteemset riski, ei pruugi neil olla piisavalt kapitalipuhvleid, et katta võimalikku suurt laenukahjumit, mis võib tekkida reaalmajanduses või elamukinnisvaraturul toimuva ulatusliku languse tagajärjel.

4.2 Meetme mõju riigisisesele ja piiriülele laenuandmisele

Arvestades Eestis tegutsevate IRB-krediidiasutuste piisavat kapitaliseeritust, jääb mõju Eesti Panga hinnangul piiratuks. Samuti eeldab Eesti Pank, et kõnealuse meetme pikendamine ei piira ega mõjuta märkimisväärselt krediidiasutuste laenuandmist muudele majandussektoritele. Eesti Panga arvates on kohaldatav riskikaalu alampiir küll piisav riskide kuhjumise leevendamiseks, kuid mõju majandusele tervikuna on tagasihoidlik.

Kuna valdav osa Eestis antavatest eluaseme hüpoteeklaenudest kuulub IRB-krediidiasutustele, on vähetõenäoline, et mõju piiriülele laenuandmisele oleks märkimisväärne. Eesti Panga hinnangul on IRB-krediidiasutuste antavatest eluaseme hüpoteeklaenudest 99% välja antud Eestis. Välismaiste krediidiasutuste filiaalidele kuulub vaid ligikaudu 1% eluasemelaenude jäägist ning otseste piiriüleste hüpoteeklaenude pakkumine on praegu väga piiratud. Ühtlasi on selle piirkonna teistes 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 andmetel on pangandusvälise sektori antavate hüpoteeklaenude turuosa väga väike. Samuti ei ole ESRNi liikmed esitanud märkusi negatiivse mõju kohta 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 2022. aasta aruande kohaselt on aga Eesti tütarettevõtjate varade osakaal grupi koguvarades üksnes vastavalt 5,1% ja 2,5%. 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 kavatse taotleda kavandatava meetme vastastikust rakendamist. Kui vastastikust rakendamist ei toimu, võivad krediidiasutused meetmest kõrvalehoidmiseks kasutada riskipositsioonide grupisest ümberpaigutamist. Kui Eestis antavate hüpoteeklaenude sektoris peaks grupisiseselt tekkima märkimisväärne aktiivsus, tuleks seda tegevust konkreetse krediidiasutuse tasandil põhjalikumalt analüüsida (eelkõige peaksid seda tegema asjaomaste pangagruppide järelvalvekolleegiumid). Kokkuvõttes tuleb märkida, et meetme vastastikuse rakendamise puudumisel ei kajastuks meetmest tulenevad rangemad nõuded emaettevõtja tasandi nõuetes.

Järeldused

Eesti Panga sõnul on meetme kavandatava pikendamise põhieesmärk takistada ja vältida edasist langust riskikaaludes, mis on seatud IRB-krediidiasutuste hüpoteegiga tagatud Eesti residentidest võlgnike jaenõuete portfelli suhtes. Piisavalt kõrged riskikaalud peaksid toetama krediidiasutuste vastupanuvõimet ning tagama, et nad hoiavad hüpoteeklaenude ja elamukinnisvaraturuga seotud süsteemsete riskide katteks piisavalt omavahendeid. Samuti rõhutas Eesti Pank, et ehkki meede avaldab vahetut mõju ühes konkreetsetes krediidiasutuses 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 viimastel aastatel suurenenud. Peamised haavatavused on muu hulgas eluasemehindade ülehindamine, eluasemehindade kasv, kodumajapidamiste võlakoormus ja hüpoteeklaenude mahu kasv. Tehingute arv elamukinnisvaraturul on suurenenud ja hinnad tulevikus eeldatavalt tõusevad. Kodumajapidamiste võlakoormus on kasvanud ja kinnisvarahinnad on tõenäoliselt ülehinnatud. Riskikaalude alandamine asjaomastes IRB-krediidiasutustes võib vähendada vastupanuvõimet süsteemsele riskile.

Sellest tulenevalt leiab ESRN, et meetme kavandatav pikendamine võib aidata säilitada Eestis tegutsevate IRB-krediidiasutuste vastupanuvõimet ja seega leevendada süsteemse riski võimalikku realiseerumist elamukinnisvaraturul. Ehkki elamukinnisvarast lähtuv süsteemne risk on Eestis viimastel aastatel suurenenud, on meetme eesmärk tagada, et krediidiasutused hoiaksid piisavalt omavahendeid, et katta süsteemseid riske, kui need peaksid realiseeruma.

Ühtlasi on ESRN seisukohal, et kapitalinõuete määruse artiklis 458 loetletud alternatiivsed makrotasandi usaldatavusjärelevalve instrumendid ei oleks kõnealuse riski maandamiseks asjakohased. Kapitalinõuete määruse artiklites 124 ja 164 loetletud meetmeid ja süsteemse riski puhvrit või vastutsüklilist kapitalipuhvrit peetakse samuti ebasobivateks või vähetõhusateks, kuna need ei paku soovitud stiimuleid, on liiga laiapõhjalised, võivad avaldada krediidiasutustele ebaproportsionaalset mõju või olla kohaldamiseks halduslikult liiga koormavad. Lisaks ei käsitle need asjaomast liiki riske, riskipositsioone ega krediidiasutusi.

Kokkuvõttes on ESRN seisukohal, et meetme pikendamisega ei kaasneks ebaproportsionaalset negatiivset mõju siseturule ega teiste liikmesriikide finantssüsteemidele. Meede tagaks süsteemsele riskile vastava riskikaalude taseme ja hoiaks ära IRB-krediidiasutuste poolt Eesti hüpoteeklaenude portfelli suhtes kohaldatavate riskikaalude edasise võimaliku languse. Kuna selle piirkonna teistes riikides asuvate krediidiasutuste hüpoteeklaenude suhtes kohaldatav keskmine riskikaal on üldiselt kõrgem, ei tohiks meede avaldada ebaproportsionaalset negatiivset mõju siseturule.