



EUROSÜSTEEM

# EESTI SÜSTEEMSELT OLULISTE KREDIIDIASUTUSTE KINDLAKSMÄÄRAMISE JA PUHVRIMÄÄRADE KALIBREERIMISE PÕHIMÕTTED

NOVEMBER 2020

# EESTI SÜSTEEMSELT OLULISTE KREDIIDIASUTUSTE KINDLAKSMÄÄRAMISE JA PUHVRIMÄÄRADE KALIBREERIMISE PÕHIMÕTTED<sup>1</sup>

Igal aastal hinnatakse Euroopa Liidu liikmesriikides krediitiasutuste olulisust finantssüsteemis. Nõnda tuvastatakse muud süsteemset olulised krediitiasutused ehk O-SIId (*other systemically important institutions*). O-SIId all mõeldakse institutsioone, mille tõrgeteta toimimine on tähtis kodumaise või Euroopa Liidu finantssüsteemi ja reaalmajanduse jaoks. Seega on O-SIId tuvastamise ning neilt lisaomavahendite hoidmise nõude eesmärk suurendada süsteemset oluliste turuosaliste ja seeläbi kogu süsteemi toimekindlust. Lisaks vähendab 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-SIId täiendav kapitalipuhver – see võib olla kuni 2% krediitiasutuse koguriskipositsioonist.

## 1. SÜSTEEMSELT OLULISTE KREDIIDIASUTUSTE KÄSITLEMINE ÕIGUSRAAMISTIKUS

### Süsteemset oluliste krediitiasutuste tuvastamise ja asjaomasest nimekirjast teavitamise põhimõtted

Eesti Panga seaduse § 24<sup>1</sup> kohaselt on üks Eesti Panga ülesanne tuvastada finantssüsteemi osalised, mis avaldavad oma tegevusega olulist mõju süsteemse riski kujunemisele. Krediitiasutuste seaduse § 86<sup>48</sup> lõike 7 kohaselt kehtestab Eestis muude süsteemset oluliste krediitiasutuste loetelu Eesti Pank. Nimekiri kehtestatakse Eesti Panga presidendi määrusega.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2013/36/EL ja krediitiasutuste seaduse § 86<sup>48</sup> kohaselt tuleb muude süsteemset oluliste krediitiasutuste määratlemisel lähtuda nende:

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

Muude süsteemset oluliste institutsioonide määramise täpsemad juhised on toodud Euroopa Pangandusjärelevalve 16. detsembril 2014 avaldatud suunises EBA/GL/2014/10<sup>2</sup> (vt II jaotis O-SIId hindamise punktarvestuse meetoodika kohta). Euroopa Liidu liikmesriikides hinnatakse krediitiasutuste olulisust finantssüsteemis ja ajakohastatakse süsteemset oluliste krediitiasutuste loetelu igal aastal hiljemalt 1. detsembriks.

Eesti Pank peab teatama muude süsteemset oluliste institutsioonide nimed süsteemset olulistele krediitiasutustele, Euroopa Komisjonile, Euroopa Süsteemsete Riskide Nõukogule ja Euroopa Pangandusjärelevalvele. Eesti Pank avalikustab muude süsteemset 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 süsteemset olulistele krediitiasutustele puhvrinõude kuni 2% ulatuses koguriskipositsioonist, mis on arvestatud ELi määruse nr 575/2013 artikli 92 lõike 3 põhjal. Nõude võib kehtestada krediitiasutuse

<sup>1</sup> Selles dokumendis kirjeldatud põhimõtted põhinevad Euroopa Liidu kapitalinõuete direktiivi (nn CRD IV) sätetel. Pärast 20.05.2019 vastuvõetud direktiivi muudatuste (nn CRD V) rakendumist Eesti õigusaktides (eeldatavasti 2020. aasta detsembris) muudetakse ka Eesti süsteemset oluliste krediitiasutuste kindlaksmääramise ja puhvrinõude kalibreerimise põhimõtteid.

<sup>2</sup> Suunised kapitalinõuete direktiivi 2013/36/EL artikli 131 lõike 3 kohaldamistingimuste määramise kriteeriumite kohta muude süsteemset oluliste ettevõtjate hindamise raames.

konsolideerimata, allkonsolideeritud või konsolideeritud alusel ning nõue tuleb täita esimese taseme põhiomavahenditega. Eesti Pank hindab kehtestatud puhvrimäärade asjakohasust ja vajaduse korral korrigeerib neid 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 puhvri nõuet, mille määr on kõrgem.

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

Puhvri nõude täitmata jätmine ei tähenda, et krediidasutus ei või jätkata oma äritegevust, kuid sellega kaasnevad piirangud dividendidele ja teistele omavahendeid vähendavatele väljamaksetele. Samuti tähendab see, et krediidasutus on kohustatud esitama järelevalveasutusele kapitali säilitamise plaani, mille eesmärk on tõestada, et krediidasutus on võimeline kohase aja jooksul puhvri nõuet täitma.

## Puhvrimäärade kehtestamine ühtse pangandusjärelevalve raames

Ühtses pangandusjärelevalves osaleva liikmesriigi puhul vastutab makrofinantsjärelevalve meetmete kehtestamise, sealhulgas muu süsteemset olulise institutsiooni puhvri määrade 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 süsteemset olulise institutsiooni puhvri määrade kohta teha plaanitavast otsusest kümme tööpäeva enne otsuse tegemist. Euroopa Keskpank võib ettepaneku viie tööpäeva jooksul vaidlustada ning Eesti Pank peab otsuse edasisel menetlemisel võtma arvesse Euroopa Keskpanka 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 süsteemset olulise institutsiooni puhvri määr. Euroopa Keskpank peab kõrgema puhvrimäärade 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 süsteemset oluliste krediidasutuste<sup>3</sup> hindamise kriteeriume. Nendes suunistes kehtestas EBA süsteemset oluliste krediidasutuste hindamise punktiarvestuse meetodika, mis on ka Eesti krediidasutuste süsteemse tähtsuse tuvastamise lähtepunktiks.

<sup>3</sup> Krediidasutuse all mõistetakse siin Euroopa Liidus emaeettevõtjana tegutsevaid krediidasutusi ja investeerimisühinguid, Euroopa Liidus emaeettevõtjana tegutsevaid finantsvaldusettevõtjaid, Euroopa Liidus emaeettevõtjana tegutsevaid segafinantsvaldusettevõtjaid või määratud asutuse jurisdiktsioonis tegevusloa saanud krediidasutusi ja investeerimisühinguid.

EBA suuniste järgi koosneb hindamine kahest etapist. Esimeses etapis arvutatakse iga krediidasutuse punktisumma tema jurisdiktsiooni kuuluva grupi osa kõrgeimal võimalikul konsolideerimistasandil, sealhulgas tütarettevõtjad teistes liikmesriikides ja kolmandates riikides. Valikuliselt on lubatud kõrvale jätta krediidasutusi, mille suhteline suurus on koguvarade 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 süsteemset 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.

## II etapp: järelevalveline hinnang

Teises etapis tehtava järelevalvelise hindamise käigus hindab määratud asutus, kas O-SIIdena tuleks identifitseerida 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 valikulistest näitajatest, 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.

## Automaatse hinnangu kohandamise vajalikkus Eesti pangandussektoris

Eesti finantssektori struktuuri eripära tõttu ei peegelda EBA meetodika alusel leitud automaatne punktisumma adekvaatselt kõigi Eestis tegutsevate pankade süsteemset olulisust, kuna Eesti majandusele finantsteenuste pakkumise seisukohalt olulised kodumaised näitajad on süsteemse olulisuse punktihinnangus alaesindatud. Automaatse hinnangu kohandamise vajadus tuleneb Luminor Bank ASi struktuurimuutusest 2019. aasta alguses, mil pank tõi Läti ja Leedu filiaalid Eestis asuva peakontori alla. Kui kasutada süsteemse olulisuse punktisumma arvutamisel EBA automaatset meetodikat, on pärast seda struktuurimuudatust Eesti finantsvahenduse toimimise seisukohalt olulised kodumaised näitajad hinnangus alaesindatud.

Eesti kodumaiste näitajate osakaalu suurendamiseks süsteemse olulisuse hindamisel on raamistikku täiendatud, võttes lisaks EBA suunistes esitatud kohustuslikele näitajatele arvesse ka EBA suunise lisa 2 toodud valikulised näitajad: erasektori hoiused kohalikest hoiustajatelt ja erasektori laenud

kohalikele laenuvõtjatele. Need kodumaised näitajad on Eesti Panga kohandatud meetodikas esitatud viienda kategooriana, millele kohaldatakse koondpunktisumma arvutamiseks 50% kaal. Ülejäänud näitajate puhul järgib siinse finantssüsteemi eripära arvestava süsteemse olulisuse hinnang EBA meetodika põhimõtteid: ülejäänud kategooriad on võrdse kaaluga (12,5%) ning tähtsuse, keerukuse ja omavahelise seotuse kategooriate näitajad on samuti võrdselt kaalutud (4,17%) (vt tabel 1). Kohandatud meetodika võtab arvesse O-SIIde tähtsust nii pangandussektori toimekindluse kui ka Eesti majandusele finantsteenuste pakkumise suhtes.

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

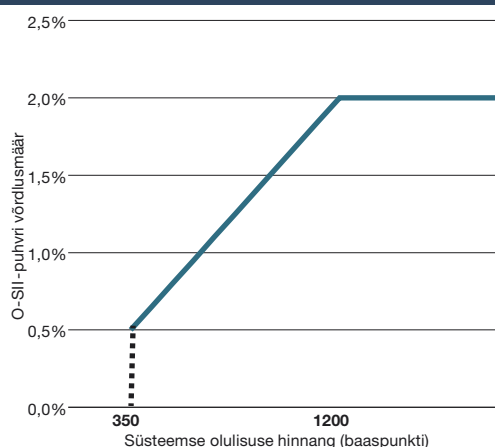
kategooria	näitajad	kaal O-SIIde hindamisel	kaal kohandatud meetodika järgi
<b>suurus</b>	koguvarad	25,00%	12,50%
<b>tähtsus (sh asendatavus / finantssüsteemi taristu)</b>	kohalike maksetehingute väärtus	8,33%	4,17%
	erasektori hoiused Euroopa Liidu hoiustajatelt	8,33%	4,17%
	erasektori laenud Euroopa Liidu laenuvõtjatele	8,33%	4,17%
	börsiväliste tuletisinstrumentide (tinglik) väärtus	8,33%	4,17%
<b>keerukus / piiriülene tegevus</b>	jurisdiktsiooniülesed kohustused	8,33%	4,17%
	jurisdiktsiooniülesed nõuded	8,33%	4,17%
	finantssüsteemisisesed kohustused	8,33%	4,17%
<b>omavaheline seotus</b>	finantssüsteemisisesed varad	8,33%	4,17%
	tasumata võlainstrumentid	8,33%	4,17%
	erasektori hoiused kohalikelt hoiustajatelt		25,00%
<b>tähtsus kohalikul finantsturul</b>	erasektori laenud kohalikele laenuvõtjatele		25,00%

### 3. O-SII PUHVRI MÄÄRA KALIBREERIMINE

Puhvrimäärade kehtestamisel lähtub Eesti Pank põhimõttest, et kapitalipuhvri määr peab olema seda suurem, mida süsteemsest olulisusest 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 puhvriotsuste aluseks on EBA meetodikast lähtuv süsteemse olulisuse hinnang, mida on kohandatud Eesti finantssüsteemi eripäradega.

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 meetodikaga O-SII puhvrite miinimumtaseme määramiseks<sup>4</sup>.

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



Allikas: Eesti Pank.

<sup>4</sup> Vt täpsemalt EKP väljaanne „Macroprudential Bulletin“, juuni 2017.

# LISA 1. KREDIIDIASUTUSE SÜSTEEMSE OLULISUSE PUNKTISUMMA KÜNNISE LEIDMINE 2% O-SII PUHVRI MÄÄRA JAOKS<sup>5</sup>

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

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

Miinimum- ja lisanõuet peavad täitma kõik pangad, süsteemselt olulise krediitiasutuse 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 krediitiasutuse 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 krediitiasutuste puhvrimäära leidmiseks on lähtuda võrdse oodatava mõju (*equal expected impact*) põhimõttest<sup>6</sup>, 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 krediitiasutuse 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 krediitiasutuste punktisummade aritmeetiline keskmine. Teiseks on vaja riskivarade tootluse (*return on risk weighted assets*, RORWA) jaotust, mis on leitud kui Eestis litsentseeritud krediitiasutuste 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 Kemeli tihedusfunktsiooni hinnangut (*kemel density estimate*) hinnangut jaotusfunktsioonile ja suurima tööpära 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  $\frac{C(sib)}{sib} \approx \frac{C(sib^R)}{sib^R}$ . Seega saab süsteemselt olulise panga finantsraskustesse sattumise tõenäosuse leida valemiga:

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

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 krediitiasutuse puhver.

<sup>5</sup> Analüüs viidi läbi 2016. aastal. Analüüsis kasutatud andmed hõlmavad aastaid 2000–2015.

<sup>6</sup> Sarnast lähenemist on süsteemselt oluliste pankade kapitalipuhvri määra leidmiseks kasutanud N. Skořepa ja J. Seidler artiklis „Capital Buffers Based on Banks' Domestic Systemic Importance: Selected Issues“, Czech National Bank, Research and Policy Notes 1/2014.

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

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

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 süsteemsel olulise krediidiasutuse 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 rakendamiseks riskivarade tootluse erineva jaotuse korral**

jaotus	suurus	tähtsus	keerukus	seotus	O-SII punkti-summa
kernel	1234	1241	1055	1136	1166
Cauchy	1389	1398	1188	1279	1314