

# VASTUTSÜKLILINE KAPITALIPUHVER: ÜLEMINEK NÕUDE RAKENDAMISE UUTELE PÕHIMÕTETELE

*Eesti Panga makrofinantsjärelevalve meetmete raamistikus on vastutsükliline kapitalipuhver olnud seni ainus üksnes tsükliliste riskide vähendamiseks kasutatav instrument. Selle eesmärk on maandada krediiditsükli kiire kasvuga seotud riske. Kuna reaalsektori võlg ei ole viimase rohkem kui kümne aasta jooksul püsivalt kasvanud pikaajalisest majanduskasvust kiiremini, on puhvrinõue olnud nulltasemel alates selle juurutamisest 2016. aastal. Majanduskeskkonnast lähtuvaid struktuurseid riske on aidanud vähendada süsteemse riski puhvri nõue. 2020. aasta kevadel, kui koroonakriis puhkes, langetas Eesti Pank erakorralise ja ajutise meetmena süsteemse riski puhvri määra 1%lt 0%le. Puhvrinõude taastamisel tänava sügisel kaalus Eesti Pank erinevaid võimalusi ning eelistas kasutada vastutsüklilise kapitalipuhvri meedet. See tähendab ühtlasi täiendusi vastutsüklilise kapitalipuhvri rakendamise seni kehtinud põhimõtetele.*

## Vastutsüklilise kapitalipuhvri nõude eesmärk ja rakendamine

Makrofinantsjärelevalve meetmete raamistikus on vastutsüklilise kapitalipuhvri (edaspidi CCyB, *countercyclical capital buffer*) roll tugevdada „headel aegadel“ pankade kapitaliseeritust, et tulevikus oleks pankadel võimalikus kriisiolukorras piisavalt kapitali suuremate laenukahjumite katteks ning laenuandmise võimekuse tagamiseks. CCyB nõuet saab vajadusel kiiresti vähendada või tühistada, et lõdvendada regulatiivseid piiranguid laenude andmisel, et kriisiolukorda leevendada.

Vastutsüklilise kapitalipuhvri rakendamiseks on rahvusvaheliselt kasutusel kaks erinevat strateegiat: kiire laenukasvu hinnangul põhinev kehtestamine või varane kehtestamine.

- Kiirest laenukasvust lähtuv kehtestamine põhineb Baseli komitee 2010. aastal väljatöötatud raamistikul<sup>16</sup> ja seda on seni rakendanud enamik riike, sh Eesti. Selle strateegia tulemusena on CCyB suurema osa finantstsükli kestel nulltasemel. Määra tõstetakse vaid siis, kui majanduskasvust kiirema laenukasvu tõttu tsüklilised riskid suurenevad ning langetatakse, kui riskid realiseeruvad või vähenevad.
- Varase kehtestamise puhul tõstetakse CCyB määra finantstsükli tõusu varases staadiumis, mil laenukasv ei ole majanduskasvu taustal liiga kiire. Puhvrimäär on üldiselt positiivsel 1–2% tasemel, välja arvatud juhtudel, kui finantssüsteem on kriisis või sellest taastumas. Kui on näha tsükliliste riskide märkimisväärset kasvu, tõstetakse CCyB määr 1–2% tasemest kõrgemale. Seda lähenemist on Euroopa riikidest kasutanud näiteks Ühendkuningriik, Leedu, Taani ja Iirimaa ning alates 2021. aastast ka Rootsi.

Kui kiirest laenukasvust tekkinud tsüklilised riskid on kõrgel tasemel, siis nende kahe lähenemise puhul kohaldatav CCyB määr ei erine. Seega on CCyB eesmärgi täitmise mõttes mõlemad lähenemised samaväärsed – finantstsükliga kirjeldatavaks kriisiks kogutud kapitalipuhver on sama suur. Ehkki varasele kehtestamisele omane struktuurne komponent võib hägustada instrumendi tsüklilist olemust, on sellel lähenemisel mitmeid eeliseid.

1. Tsüklilise riski kriitilist suurenemist võib olla keeruline õigeaegselt tuvastada. Hindamisel kasutatakse minevikuandmetel põhinevaid näitajaid, mis avalduvad statistikas viitajaga. Seega aitab varase kehtestamise strateegia vähendada ohtu, et hinnang tsüklilise riski suurenemise kohta tehakse hilinenult.
2. CCyB määra tõstmise jõustub üldjuhul 12 kuu möödudes pärast otsuse tegemist. See tähendab, et otsus puhvrinõude kehtestamiseks tuleb teha piisavalt vara, et pangad saaksid hakata puhvrit koguma enne, kui riski realiseerumise tõenäosus on jõudnud kõrgele tasemele.

16 [Guidance for national authorities operating the countercyclical capital buffer, December 2010 \(bis.org\).](#)

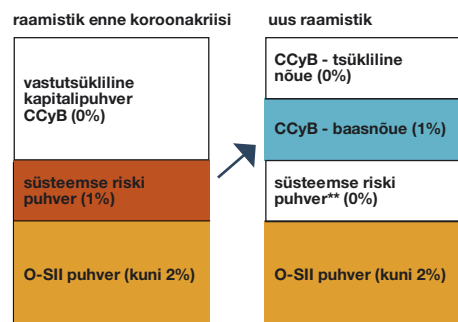
- Varane kehtestamine koos järkjärgulise tõstmisega aitab pankadel kõrgemate kapitalinõudega kohanduda ega tekita turul pingeid, kui puhvreid tuleks suurendada korraga suures mahus.

## Eesti Panga vastutsüklilise kapitalipuhvri rakendamise täiendatud põhimõtted

Eesti Pank kavatseb vastutsüklilise kapitalipuhvri nõude rakendamisel hakata kasutama varase kehtestamise põhimõtet. Puhvrinõue hakaks koosnema kahest osast (vt joonis L1.1):

- baasnõue, mille määr püsib enamasti positiivsel tasemel (1%), v.a erakorralistes kriisiolukordades, mil puhvrinõue vabastatakse;
- tsükliline nõue, mis lisandub baasnõudele, kui kiirest laenukasvust lähtuvalt tsüklilised riskid suurenevad.

### Joonis L1.2. Kapitalipuhvrinõuded Eesti Panga makrofinantsjärelevalve raamistikus\*



\* Sulgudes on enne koroonakriisi kehtinud määr või 2021. aasta IV kvartalis kavandatud määrad.  
 \*\* Uues raamistikus on süsteemse riski puhvri nõuet võimalik kohaldada ka üksikute laenusegmentide ja majandussektorite suhtes.  
 Allikas: Eesti Pank.

Eesti Panga presidendi määrusega kehtestatav vastutsüklilise kapitalipuhvri määr kujuneb nende kahe nõude määrade summast:

$$r_{CCyB} = r_{baas} + r_{tsükliline}$$

**Puhvrimäära tõstmise hindamine.** Välja arvatud kriisi ajal ja sellest taastumisel, püsib baasnõude määr alati muutumatuna kindlaksmääratud tasemel. Selle taseme kalibreerimist hindab Eesti Pank regulaarselt 2–3 aasta tagant. Kui kriisi tõttu on baasnõude määr langetatud 0%ni, hoiakse CCyB määr nulltasemel seni, kuni pole ohtu, et selle tõstmine võiks takistada laenuandmist ja seega majanduse taastumist. Baasnõude määr tõstetakse määratud sihttasemele ühe või mitme sammuga ning tõstmist alustatakse siis, kui on täidetud kolm tingimust.

- Äritsükli tingimus. Mitmed majandusnäitajad viitavad kriisimõjude taandumisele. Nt SKP kasv on jõudmas oma pikaajalise keskmise lähedale ning kasvuväljavaade on hea, tööpuudus on vähenemas, kinnisvaraturg on taastunud jne.
- Pankade finantsilise tugevuse tingimus. Valdav osa kriisi tagajärjel tekkinud või tekkida võivatest laenukahjumitest on absorbeeritud ning pole ette näha, et laenukahjumid võiksid lähiperspektiivis nõrgendada pankade kapitaliseeritust. Pangandussektor on kasumlik.
- Laenupiirangute puudumise tingimus. Laenuturg toimib normaalselt: pangad suudavad laenuõudlust rahuldada ega sea laenupakkumisele liigseid piiranguid.

Tsüklilise nõude määra adekvaatsust hindab Eesti Pank kord kvartalis. Keskseks näitajaks tsükliliste riskide hindamise raamistikus on reaalsektori võla kasvutempo ning selle erinevus pikaajalisest majanduskasvust. Samuti hinnatakse Baseli meetodikat järgides võla ja SKP suhtarvu lõhe dünaamikat ning muid finantstsüklit iseloomustavaid näitajaid. Kvartalihinnang krediidiotsüklit kohta koos peamiste näitajate aegridadega avaldatakse Eesti Panga veebilehel.

**Puhvrimäära langetamise põhimõtted.** Selleks, et toetada kriisi ajal reaalsektorile laenuandmist, võib Eesti Pank pankadele kehtestatud vastutsüklilise kapitalipuhvri nõude täielikult või osaliselt vabastada. Selle juures on tähtis arvestada, et laenukahjumid avalduvad enamasti pika viitajaga. Sõltuvalt kriisi olemusest ja laenukahjumite eeldatavast suuruselt võib nõude vabastamine olla seega täielik või osaline ning, lähtudes kriisi dünaamikast, toimuda etapiti. Puhvrinõude

vabastamisel on tähtis teha koostööd mikrofinantsjärelevalve asutusega, kes aitaks kindlustada, et kasum ja muud nõude alt vabanevad omavahendid ei liiguks pangast välja, kuna see võib muuta tulevaste laenukahjude katmise panga jaoks keerulisemaks.

Puhvrimäära langetamine on Eesti Panga kui makrofinantsjärelevalve asutuse otsustada ning see võib toimuda baasnõude ja tsüklilise nõude osas erinevalt. Näiteks võib olla põhjendatud, et finantstsüklilist sõltuv CCyB nõue vabastatakse kriisiolukorras järsult, et pakkuda pankadele kiiret leevendust laenupakumise jätkamiseks. Seevastu struktuurse olemusega baasnõuet ei peaks kriisi puhkemisel tingimata ennetavalt vabastama. Sarnaselt teiste kapitalipuhvritega on pankadele loodud võimalus vastavat puhvrit kasutada. Sellega kaasnevad automaatsed piirangud kapitalist tehtavatele väljamaksetele. Suurte laenukahjude korral vabastatakse ka CCyB baasnõue.

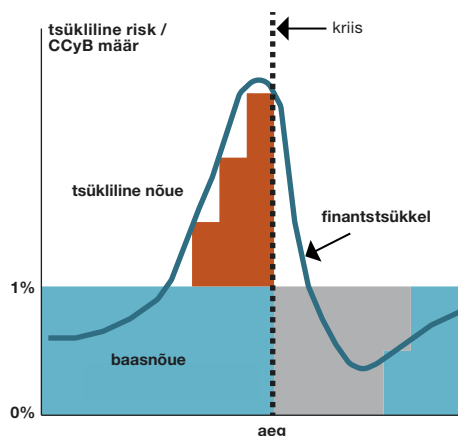
**Süsteemse riski puhvri roll.** 2021. aasta juunis jõustusid krediitiasutuste seaduse muudatused, millega rakendusid Euroopa Liidu kapitalinõuete direktiivi täiendused (CRD V). Sellega seoses muutus süsteemse riski puhvri nõude rakendamine märksa paindlikumaks. Näiteks on edaspidi võimalik puhvri nõuet lisaks pankade koguriskipositsioonile kehtestada ka vaid üksikutes laenusegmentides (nt eluasemelaenud või kommertsinnisvaralaenud) või majandussektorites võetud positsioonide suhtes.

Eestis oli süsteemse riski puhvri nõue kehtestatud üldise makrokeskkonnast lähtuva riski katmiseks, aga seda rolli hakkab edaspidi täitma vastutsüklilise kapitalipuhvri baasnõue. Süsteemse riski puhvri nõue jääb raamistikus vahendiks, mida Eesti Pangal on võimalik kasutada, kui riskihinnangu põhjal peaksid esile kerkima täiendavad süsteemsed riskid.

Üleminek uuele vastutsüklilise kapitalipuhvri raamistikule. Kuni 30. aprillini 2021 kehtinud 1%se süsteemse riski puhvri nõude asemel kehtestab Eesti Pank 1%se vastutsüklilise kapitalipuhvri nõude, käsitledes seda baasnõudena (vt joonis L1.2). Lähtudes tsüklilise riski hinnangust võib Eesti Pank otsustada tõsta vastutsüklilise kapitalipuhvri määra 1% tasemest kõrgemale.

Kuna CCyB määra tõstmine jõustub üldjuhul 12 kuud pärast otsuse tegemist, siis arvestades uue puhvri raamistiku jõustumist tänavu IV kvartalis, hakkaks 1% vastutsüklilise kapitalipuhvri nõue kehtima detsembris 2022.

**Joonis L1.1. Vastutsüklilise kapitalipuhvri nõude kontseptuaalne vaade**



Allikas: Eesti Pank.