

ПРЕПОРЪКА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪВЕТ ЗА СИСТЕМЕН РИСК

от 27 юни 2019 година

относно средносрочните уязвимости в сектора на жилищните недвижими имоти във Финландия

(ЕССР/2019/8)

(2019/C 366/05)

ГЕНЕРАЛНИЯТ СЪВЕТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪВЕТ ЗА СИСТЕМЕН РИСК,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз,

като взе предвид Регламент (ЕС) № 1092/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 г. за пруденциалния надзор върху финансовата система на Европейския съюз на макроравнище и за създаване на Европейски съвет за системен риск ⁽¹⁾, и по-специално членове 3, 16, 17 и 18 от него,

като има предвид, че:

- (1) Секторът на недвижимите имоти играе важна роля в икономиката и промените в него може да оказват съществено влияние върху финансовата система. Финансовите кризи от миналото показаха, че неустойчивите промени на пазарите на недвижими имоти може да доведат до тежки последици за стабилността на финансовата система и на икономиката като цяло, което може да доведе и до негативни трансгранични ефекти от преноса. В миналото неблагоприятните промени на пазара на недвижими имоти в някои държави членки доведоха до големи кредитни загуби и/или имаха отрицателно въздействие върху реалната икономика. Тези последици са отражение на тясната взаимовръзка между сектора на недвижимите имоти, доставчиците на финансиране и други икономически сектори. Освен това силните канали за обратна връзка между финансовата система и реалната икономика усилват отрицателните промени.
- (2) Тези връзки са важни, защото означават, че рисковете, които възникват в сектора на недвижимите имоти, може да имат системно въздействие, чийто характер е процикличен. Тенденцията е уязвимостта на финансовата система да се натрупват по време на фазата на подем в цикъла на недвижимите имоти. Усещането за наличието на по-ниски рискове при финансирането и по-лесният достъп до финансиране може да допринесат за бърза кредитна и инвестиционна експанзия, съчетана с повишено търсене на недвижими имоти, което оказва натиск за покачване на цените им. Тъй като по-високите стойности на обезпеченията в резултат от това благоприятстват допълнително търсенето и предлагането на кредити, тази самозахранваща се динамика може да доведе до евентуални системни последици. От друга страна обаче, по време на фазата на рецесия в цикъла на недвижимите имоти по-строгите условия за кредитиране, по-голямото нежелание за поемане на риск и натискът за понижаване на цените на недвижимите имоти могат да засегнат по неблагоприятен начин устойчивостта на кредитополучателите и кредитодателите, като така се влошават икономическите условия.
- (3) Уязвимостите, свързани със сектора на жилищните недвижими имоти, могат да бъдат източник на системен риск и може да засегнат финансовата стабилност както пряко, така и непряко. Преките последици се изразяват в кредитни загуби по портфейлите от ипотечни кредити поради неблагоприятните икономически или финансови условия и едновременните отрицателни промени на пазара на жилищни недвижими имоти. Непреките последици биха могли да бъдат свързани с промени в потреблението на домакинствата, които водят до допълнителни последици за реалната икономика и финансовата стабилност.
- (4) Както гласи съображение 4 от Препоръка ЕССР/2013/1 ⁽²⁾, основната цел на макропруденциалната политика е да допринесе за запазването на стабилността на финансовата система като цяло, включително чрез укрепване на устойчивостта на финансовата система и чрез намаляване на натрупването на системни рискове, като по този начин се осигурява устойчив принос на финансовия сектор към икономическия растеж.

⁽¹⁾ ОВ L 331, 15.12.2010 г., стр. 1.

⁽²⁾ Препоръка ЕССР/2013/1 на Европейския съвет за системен риск от 4 април 2013 г. относно междинните цели и инструментите на макропруденциалната политика (ОВ C 170, 15.6.2013 г., стр. 1).

- (5) С оглед на тази цел макропруденциалните органи могат да използват една или повече от капиталовите мерки, предвидени в Директива 2013/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета ⁽³⁾ и Регламент (ЕС) № 575/2013 на Европейския парламент и на Съвета ⁽⁴⁾, и/или базираните на кредитополучателя макропруденциални мерки, които се основават изключително на националното право, в зависимост от оценката на рисковете. Докато капиталовите мерки са насочени предимно към увеличаването на устойчивостта на финансовата система, базираните на кредитополучателя мерки може да са особено подходящи за предотвратяване на натрупването на системни рискове.
- (6) Освен това с Препоръка ЕССР/2013/1 на държавите членки се препоръчва да създадат правна рамка, която позволява на макропруденциалните органи да имат пряк контрол или правомощия за приемане на препоръки във връзка с макропруденциалните инструменти, включени в посочената препоръка.
- (7) През 2016 г. Европейският съвет за системен риск (ЕССР) проведе систематична оценка на уязвимостите на равнището на Съюза, свързани със сектора на жилищните недвижими имоти ⁽⁵⁾. Тази оценка даде възможност на ЕССР да установи, че редица средносрочни уязвимости са източници на системен риск за финансовата стабилност в няколко държави, което доведе до издаването на предупреждения до осем държави, една от които е Финландия ⁽⁶⁾.
- (8) През 2016 г. основната уязвимост, установена на пазара на жилищни недвижими имоти във Финландия, беше високата и растяща задлъжнялост на домакинствата, в резултат от което значителен дял от домакинствата евентуално могат да се окажат уязвими на неблагоприятните икономически или финансови условия или на неблагоприятните промени на този пазар.
- (9) ЕССР наскоро завърши систематична оценка в перспектива на уязвимостите на равнището на Европейското икономическо пространство (ЕИП), свързани със сектора на жилищните недвижими имоти ⁽⁷⁾.
- (10) Във връзка с Финландия тази неотдавнашна оценка показва, че задлъжнялостта на домакинствата е по-висока, отколкото през 2016 г. Наскоро беше установено, че това увеличение се дължи частично на заеми, взети от жилищни кооперации ⁽⁸⁾, които след това са погасени от доходите на домакинствата или други инвеститори, притежаващи акции в тези кооперации. Освен това новите сведения във връзка със стандартите за отпускане на нови ипотечни кредити подкрепят предишните доказателства за евентуалната уязвимост на значителен дял от домакинствата, които вземат нови ипотечни кредити, от неблагоприятни икономически или финансови условия или от неблагоприятни промени на пазара на жилищни недвижими имоти.
- (11) От 2016 г. насам финландските национални органи затегнаха или въведоха няколко базирани на кредитополучателя мерки, както и капиталови мерки: i) през 2017 г. съгласно член 458 от Регламент (ЕС) № 575/2013 Съветът на *Finanssivalvonta* (финландският орган за финансов надзор) въведе долна граница на средното рисково тегло в размер на 15 % за жилищни кредити за кредитните институции, които използват вътрешнорейтинговия подход; ii) през 2018 г. на всички кредитни институции беше наложен буфер за системен риск между 1 % и 3 %; iii) през 2018 г. пределната стойност, която се прилага за съотношението кредит/стойност на недвижимия имот (Кр/Ст), беше понижена от 90 % на 85 %; и iv) също през 2018 г. *Finanssivalvonta* издаде препоръки във връзка със стандартите за отпускане на нови кредити, които се прилагат и за кредитите на жилищните кооперации. Освен това данъчното приспадане на разходите за лихви по ипотеки беше намалено от 100 % през 2011 г. на 25 % през 2019 г.
- (12) Въпреки тези наскоро въведени мерки и с изключение на пределната стойност, която се прилага за съотношението Кр/Ст, във Финландия все още не съществуват други правно обвързващи базирани на кредитополучателя мерки, а именно пределни стойности, които се прилагат за съотношението дълг/доход (Дг/Дх) и съотношението обслужване на дълга/доход (ОДг/Дх), и ограниченията на сроковете до падежа, въпреки че тези мерки може да са необходими в средносрочен план, ако уязвимостите, свързани със задлъжнялостта на домакинствата, продължават да нарастват. Активирането на пределните стойности, които се прилагат спрямо съотношението Дг/Дх или съотношението ОДг/Дх, в комбинация с ограниченията на сроковете до падежа би увеличило ефективността на съществуващите макропруденциални мерки, които вече са въведени. Освен това съотношението Кр/Ст понастоящем е определено по начин, който допуска за обезпечение да се считат активи, които не са недвижими имоти.

⁽³⁾ Директива 2013/36/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. относно достъпа до осъществяването на дейност от кредитните институции и относно пруденциалния надзор върху кредитните институции и инвестиционните посредници, за изменение на Директива 2002/87/ЕО и за отмяна на директиви 2006/48/ЕО и 2006/49/ЕО (ОВ L 176, 27.6.2013 г., стр. 338).

⁽⁴⁾ Регламент (ЕС) № 575/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. относно пруденциалните изисквания за кредитните институции и инвестиционните посредници и за изменение на Регламент (ЕС) № 648/2012 (ОВ L 176, 27.6.2013 г., стр. 1).

⁽⁵⁾ Вж. публикацията „Уязвимостите в сектора на жилищните недвижими имоти в ЕС“, ЕССР, ноември 2016 г., достъпна на уебсайта на ЕССР www.esrb.europa.eu.

⁽⁶⁾ Предупреждение ЕССР/2016/08 на Европейския съвет за системен риск от 22 септември 2016 г. относно средносрочните уязвимости в сектора на жилищните недвижими имоти във Финландия (ОВ С 31, 31.1.2017 г., стр. 49).

⁽⁷⁾ Вж. публикацията „Уязвимостите в сектора на жилищните недвижими имоти в страните от ЕИП“, ЕССР, 2019 г., достъпна на уебсайта на ЕССР www.esrb.europa.eu.

⁽⁸⁾ На фински: *asunto-osakeyhtiö*.

- (13) Поради това ЕССР стига до заключението, че въведените или налични макропруденциални мерки във Финландия са частично подходящи и частично достатъчни, за да преодолеят уязвимостите, свързани със задлъжнялостта на домакинствата в средносрочен план. Поради това са необходими още действия на политиката, за да се преодолеят тези уязвимости, които могат да бъдат източник на системен риск. С предложените в настоящата препоръка мерки се цели да се допълнят съществуващите макропруденциални мерки във Финландия.
- (14) Целта на настоящата препоръка е да препоръча във финландското право да се включат допълнителни правно обвързващи базирани на кредитополучателя мерки, както и приемането на такива мерки, за да се предотврати нарастването на уязвимостите, свързани със задлъжнялостта на домакинствата.
- (15) Настоящата препоръка не засяга правомощията на централните банки в Съюза при провеждането на паричната им политика.
- (16) Препоръките на ЕССР се публикуват, след като Генералният съвет информира Съвета на Европейския съюз за намерението си да направи това и му предостави възможност да реагира и след като адресатите са информирани за намерението препоръките да бъдат публикуват,

ПРИЕ НАСТОЯЩАТА ПРЕПОРЪКА:

РАЗДЕЛ 1

ПРЕПОРЪКИ

Препоръка А – Правна уредба на базираните на кредитополучателя мерки

1. На Финландия се препоръчва да осигури, че съществуващата правна уредба на базираните на кредитополучателя мерки включва най-малкото следните правно обвързващи базирани на кредитополучателя мерки:
 - а) пределни стойности, които се прилагат спрямо съотношението Дг/Дх, или пределни стойности, които се прилагат спрямо съотношението ОДг/Дх;
 - б) пределни стойности, които се прилагат спрямо съотношението Кр/Ст; и
 - в) ограничения на сроковете до падежа.
2. На Финландия се препоръчва да измени определението съотношението Кр/Ст в съществуващата правна уредба на базираните на кредитополучателя мерки.

Препоръка Б – Активиране на свързаните с дохода базирани на кредитополучателя мерки

1. До изменението на съществуващата правна уредба, посочено в препоръка А, на финландските национални органи, които са компетентни да активират свързаните с доходите базирани на кредитополучателя мерки, се препоръчва да прилагат незадължителни базирани на кредитополучателя мерки, за да предотвратят ситуация, в която значителен и растящ дял кредитополучателите, които може да не могат да обслужват дълга си или да поддържат потреблението си, вземат нови ипотечни кредити, след като са настъпили неблагоприятни икономически или финансови условия или неблагоприятни промени на пазара на жилищни недвижими имоти.
2. След изменението на съществуващата правна уредба, посочено в препоръка А, на финландските национални органи, които са компетентни да активират или калибрират свързаните с доходите базирани на кредитополучателя мерки, се препоръчва да активират или калибрират правно обвързващите свързани с доходите базирани на кредитополучателя мерки, за да постигнат целите, изложени в подпрепоръка Б, параграф 1.

РАЗДЕЛ 2

ИЗПЪЛНЕНИЕ

1. Определения

За целите на настоящата препоръка се прилагат следните определения:

- а) „базирани на кредитополучателя мерки“ означава макропруденциални мерки, насочени към кредитополучателите;
- б) „пряк контрол“ означава действителна и ефективна способност за налагане и промяна, когато е необходимо за постигането на основна или междинна цел, на макропруденциални мерки, приложими спрямо финансовите институции, които попадат в обхвата на действие на съответния макропруденциален орган;
- г) „съотношение кредит/стойност на недвижимия имот“ (Кр/Ст) означава сборът от всички кредити или кредитни траншове, обезпечени от кредитополучателя с недвижимия имот в момента на иницирането на кредита, спрямо стойността на имота в момента на иницирането на кредита;

- д) „правно обвързващи базирани на кредитополучателя мерки“ означава базирани на кредитополучателя мерки, въведени с правно обвързващи актове;
- е) „съотношение дълг/доход“ (Дг/Дх) означава общият дълг на кредитополучателя в момента на инициирането на кредита спрямо общия годишен разполагаем доход на кредитополучателя в момента на инициирането на кредита;
- ж) „обслужване на дълга“ означава комбинираното погасяване на лихвата и главницата по общия дълг на кредитополучателя през определен период от време (обикновено една година);
- з) „съотношение обслужване на дълга/доход“ (ОДг/Дх) означава общото годишно обслужване на дълга спрямо общия годишен разполагаем доход на кредитополучателя в момента на инициирането на кредита;
- и) „срок до падежа“ означава срокът на договора за жилищен ипотечен кредит, изразен в години, в момента на инициирането на кредита;
- й) „средносрочен план“ означава в рамките на тригодишен хоризонт;
- к) „свързани с дохода базирани на кредитополучателя мерки“ означава пределни стойности, които се прилагат спрямо съотношението Дг/Дх, и пределни стойности, които се прилагат спрямо съотношението ОДг/Дх;
- л) „макропруденциален орган“ означава национален макропруденциален орган с целите, правния режим, правомощията, изискванията за отчетност и другите характеристики, изложени в Препоръка ЕССР/2011/3 ⁽⁹⁾.

2. Критерии за изпълнение

1. По отношение на изпълнението на настоящата препоръка се прилагат следните критерии:

- а) следва да се обърне дължимото внимание на принципа на пропорционалност, като се вземат предвид целта и съдържанието на препоръки А и Б;
- б) Препоръка А трябва да се изпълни преди подпрепоръка Б, параграф 2, за да се осигури спазването на подпрепоръка Б, параграф 2;
- в) когато съгласно препоръка Б се активират свързаните с доходите базирани на кредитополучателя мерки, при калибрирането и поетапното им въвеждане следва да се вземат предвид позицията на Финландия в икономическите и финансовите цикли, както и евентуалните последици във връзка с разходите и ползите;
- г) специалните критерии за спазването на препоръки А и Б са изложени в приложение I.

2. От адресатите на настоящата препоръка се изисква да докладват на ЕССР и на Съвета за действията, предприети в отговор на настоящата препоръка, или да предоставят подходяща обосновка в случай на бездействие. Докладите следва да съдържат като минимум:

- а) информация относно същността и срока на предприетите действия;
- б) оценка на уязвимостите, свързани със задължността на домакинствата и стандартите за отпускане на нови ипотечни кредити, включително разпределението на новите ипотечни кредити според съотношенията Кр/Ст, Дг/Дх, ОДг/Дх и сроковете до падежа, като съотношенията се изчисляват съгласно приложение IV към Препоръка ЕССР/2016/14 на Европейския съвет за системен риск ⁽¹⁰⁾, заедно с изпълнението на предприетите действия, като се вземат предвид целите на настоящата препоръка;
- в) подробна обосновка за случаите на бездействие или отклонение от настоящата препоръка, включително забавянията.

⁽⁹⁾ Препоръка ЕССР/2011/3 на Европейския съвет за системен риск от 22 декември 2011 г. относно макропруденциалния мандат на националните органи (ОВ С 41, 14.2.2012 г., стр. 1).

⁽¹⁰⁾ Препоръка ЕССР/2016/14 на Европейския съвет за системен риск от 31 октомври 2016 г. относно запълването на празноти в данните за недвижимите имоти (ОВ С 31, 31.1.2017 г., стр. 1).

3. Срок за последващи действия

От адресатите на настоящата препоръка се изисква да докладват на ЕССР и на Съвета за действията, предприети в отговор на настоящата препоръка, или да предоставят подходяща обосновка в случай на бездействие, в посочените по-долу срокове:

а) Препоръка А

- i) До 31 октомври 2020 г. от адресатите на препоръка А се изисква да представят на ЕССР и на Съвета междинен доклад относно изпълнението на препоръка А, включително най-малкото изявление, в което изясняват дали е планирано Препоръка А да бъде изпълнена и кой орган или кои органи ще отговорят за решението да активират и изпълняват базираните на кредитополучателя мерки, изложени в настоящата препоръка. ЕССР може да информира адресатите на препоръка А за възгледите си по междинния доклад.
- ii) До 31 март 2021 г. от адресатите на препоръка А се изисква да предоставят на ЕССР и на Съвета окончателен доклад за изпълнението на препоръка А.

б) Препоръка Б

До 31 октомври 2020 г., а след това ежегодно до 31 октомври 2022 г., от адресатите на препоръка Б се изисква да представят на ЕССР и на Съвета доклад за предприетите действия във връзка с изпълнението на свързаните с доходите базирани на кредитополучателя мерки или други мерки за преодоляване на уязвимостите, свързани със задлъжнялостта на домакинствата и стандартите за отпускане на нови ипотечни кредити във Финландия. Ако повече от един орган отговаря за предприемането на действия за преодоляването на установените уязвимости, следва да се представи един съвместен доклад.

4. Наблюдение и оценка

1. Секретариатът на ЕССР:

- а) подпомага адресатите, като осигурява координацията на процеса на докладване, предоставянето на съответните образци и когато е необходимо, определя процедурата и срока за последващи действия;
- б) проверява последващите действия на адресатите, подпомага ги при поискване от тяхна страна и представя докладите за последващите действия на Генералния съвет. Сроковете за започването на оценките са следните:
 - i) до 31 декември 2020 г. във връзка с изпълнението на препоръка Б;
 - ii) до 31 декември 2021 г. във връзка с изпълнението на препоръки А и Б; и
 - iii) до 31 декември 2022 г. във връзка с изпълнението на препоръка Б.

2. Генералният съвет извършва оценка на действията и обосновките, представени от адресатите в докладите им, и ако е уместно, може да реши, че настоящата препоръка не е спазена и че адресатът не е предоставил подходяща обосновка за бездействието си.

Съставено във Франкфурт на Майн на 27 юни 2019 година.

Ръководител на секретариата на ЕССР,
от името на Генералния съвет на ЕССР,
Francesco MAZZAFERRO

ПРИЛОЖЕНИЕ I

КРИТЕРИИ ЗА СПАЗВАНЕ НА ПРЕПОРЪКИТЕ

Препоръка А – Правна уредба на базираните на кредитополучателя мерки

За спазването на препоръка А се прилагат следните критерии:

1. Финландската правна уредба на базираните на кредитополучателя мерки следва да гарантира, че:
 - а) пределните стойности, които се прилагат за съотношението дълг/доход (Дг/Дх) и за съотношението обслужване на дълга/доход (ОДг/Дх), както и ограниченията за сроковете до падежа, са приложими спрямо кредитите, отпуснати на всички видове кредитополучатели и от всички видове кредитодатели, за да се избегне заобикаляне на ограниченията чрез използването на кредити за жилищни кооперации или други методи;
 - б) при изчислението на съотношението кредит/стойност на недвижимия имот (Кр/Ст) за обезпечение може да се считат само недвижимите имоти;
 - в) финландските национални органи, които са компетентни да активират базираните на кредитополучателя мерки, могат да активират правно обвързващи базирани на кредитополучателя мерки по ефективен и превантивен начин и разполагат с необходимата гъвкавост, за да създадат тези мерки въз основа на установените уязвимости.
2. Измененията на финландската правна уредба на базираните на кредитополучателя мерки следва да влезе в сила не по-късно от 1 юли 2021 г.

Препоръка Б – Активиране на свързани с дохода базирани на кредитополучателя мерки

За спазването на препоръка Б се прилагат следните критерии:

1. За да предотвратят вземането на нови ипотечни кредити от значителен и растящ дял кредитополучатели, които може да не могат да обслужват дълга си или да поддържат потреблението, след като са настъпили неблагоприятни икономически или финансови условия или неблагоприятни промени на пазара на жилищни недвижими имоти, финландските национални органи следва да използват една или повече свързани с доходите базирани на кредитополучателя мерки в комбинация (например пределни стойности на съотношението Кр/Ст в комбинация с пределни стойности на съотношението Дг/Дх или на съотношението ОДг/Дх и ограничения на сроковете до падежа), за да осигурят ефективността на въведените мерки и да сведат до минимум потенциала за заобикалянето им или за нецелени последици, които биха могли да намалят ефективността им и евентуално да създадат рискове в други области.
 2. Преди активирането на свързаните с доходите базирани на кредитополучателя мерки следва да се направи оценка на позицията на Финландия в икономическите и финансовите цикли, за да се определи подходящото калибриране и поетапното въвеждане на мерките.
 3. След активирането на свързаните с доходите базирани на кредитополучателя мерки по-нататъшното им затягане или активирането на допълнителни макропруденциални мерки може да е необходимо, за да се преодолеят установените във Финландия уязвимости; това ще зависи от избора на активираните свързани с доходите базирани на кредитополучателя мерки, от първоначалното калибриране на активираните мерки и от резултатите от оценката на уязвимостите.
 4. Когато активират или калибрират свързани с доходите базирани на кредитополучателя мерки, финландските национални органи, които са компетентни да активират или калибрират свързаните с доходите базирани на кредитополучателя мерки, следва да вземат предвид всички кредити, които се обслужват от домакинствата от техния доход, независимо от формата на кредитите (т.е. третиране на кредитите на жилищните кооперации като дълг на домакинствата).
-