

ПРЕПОРЪКА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪВЕТ ЗА СИСТЕМЕН РИСК

от 27 юни 2019 година

относно средносрочните уязвимости в сектора на жилищните недвижими имоти в Швеция

(ЕССР/2019/9)

(2019/C 366/06)

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 окажат 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) направи 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 Швеция ⁽⁶⁾.
- (8) През 2016 г. основната уязвимост, установена на пазара на жилищни недвижими имоти в Швеция, беше свързана със значителния и продължителен растеж както на цените на жилищата и на ипотечните кредити, което доведе до прекомерно завишаване на цените на жилищата, така и с високата и растяща задлъжнялост на домакинствата.
- (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 Швеция тази неотдавнашна оценка показва, че от 2016 г. растежът на цените на жилищата е намалял и понастоящем те са на същите равнища като през 2016 г. Цените на жилищата обаче продължават да бъдат прекомерно завишени и задлъжнялостта на домакинствата значително се увеличи.
- (11) От 2016 г. насам шведските национални органи затегнаха или въведоха няколко базирани на кредитополучателя мерки и капиталови мерки: През 2016 г. бяха въведени изисквания за амортизацията на новите ипотечни кредити. Тези изисквания бяха свързани със съотношението кредит/стойност на недвижимия имот (Кр/Ст) за новите кредити, съгласно които се изисква амортизация с минимум 2 % годишно за кредитите със съотношение Кр/Ст над 70 % и с 1 % годишно за кредитите със съотношение Кр/Ст от 50 % до 70 %. През 2017 г. тези изисквания бяха затегнати във връзка със съотношението кредит/доход (Кр/Дх) на новите кредити, като по този начин тези изисквания се увеличиха с 1 процентен пункт на година за новите ипотечни кредити със съотношение Кр/Дх над 4,5. През 2018 г. *Finansinspektionen* (шведският финансов надзорен орган) наложи на всички местни кредитни институции, които използват вътрешнорейтинговия подход съгласно член 458 от Регламент (ЕС) № 575/2013 специфично за всяка кредитна институция минимално равнище (долна граница) от 25 % за претеглената по експозиции средна стойност на рисковите тегла, които се прилагат за портфолиото от експозиции на дребно към длъжниците, живеещи в Швеция, обезпечени с ипотеки върху недвижими имоти. На последно място, *Finansinspektionen* увеличи равнището на антицикличния капиталов буфер през 2018 г. от 2 % на 2,5 %, приложимо от септември 2019 г.
- (12) Макар че цикличните фактори играят важна роля за засилването на установените в Швеция уязвимости, налице са и важни структурни фактори, които ги предизвикват, и те водят до по-високо равнище на системен риск. Тези фактори включват: i) липсата на предлагане на жилища, което оказва натиск за покачване на цените на жилищата и увеличаване на дълга на домакинствата, които купуват собствен имот; и ii) благоприятното данъчно третиране на жилищните имоти, като например данъчното приспадане на лихвите, платени по ипотечни кредити, което може да създаде условия за увеличаване на цените на жилищата и да действа като стимул за домакинствата да вземат прекомерно много кредити.

⁽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/2016/11 на Европейския съвет за системен риск от 22 септември 2016 г. относно средносрочните уязвимости в сектора на жилищните недвижими имоти в Швеция (ОВ С 31, 31.1.2017 г., стр. 55).

⁽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

- (13) Поради това, въпреки че отчита широкия диапазон от макропруденциални мерки в Швеция, ЕССР стигна до заключението, че макар че и подходящи, тези макропруденциални мерки са частично достатъчни, за да преодолеят установените уязвимости, свързани с жилищните недвижими имоти, особено задлъжнялостта на домакинствата и прекомерното завишаване на цените на жилищата в средносрочен план. Предвид това, че до известна степен тези уязвимости са предизвикани от структурни фактори, които надхвърлят макропруденциалната политика, са необходими и други политики, които да допълнят и подпомогнат настоящите макропруденциални мерки, с цел да се отстранят по-ефикасно и по-ефективно факторите, които допринасят за натрупването на системни рискове на пазара на жилищни недвижими имоти в Швеция, без да възникват прекомерни разходи за шведската реална икономика и финансова система. С предложените в настоящата препоръка мерки се цели да се допълнят съществуващите макропруденциални мерки в Швеция.
- (14) Целта на настоящата препоръка е да препоръча: а) по-широки действия на политиката, чиято цел е да се ограничат факторите, които създават условия за растящата задлъжнялост на домакинствата или я стимулират; и б) затыгането на съществуващите макропруденциални мерки или активирането на други такива, ако уязвимостите, свързани със задлъжнялостта на домакинствата и прекомерното завишаване на цените на жилищата, продължават да се увеличават поради циклични икономически и финансови причини.
- (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 – Структурни промени, свързани с ипотечните кредити и сектора на жилищните недвижими имоти

На Швеция се препоръчва да преразгледа политиките си с цел да ограничи структурните фактори, които предизвикват установените в Швеция уязвимости като източник на системен риск, тъй като те създават стимули домакинствата да се обременяват с прекомерен ипотечен дълг или причиняват прекомерен растеж на цените на жилищата и на ипотечния дълг.

Препоръка Б – Наблюдение на уязвимостите и активиране или затыгане на макропруденциалните мерки

1. На шведските национални органи, които извършват наблюдение на системните рискове, се препоръчва отблизо да наблюдават уязвимостите, свързани със задлъжнялостта на домакинствата и прекомерното завишаване на цените на жилищата в средносрочен план, включително като:
 - а) оценяват – като използват данни на ниво кредит за новите ипотечни кредити – способността на кредитополучателите, които вземат нови жилищни кредити, да устоят на неблагоприятните икономически или финансови условия или на неблагоприятните промени на пазара на жилищни недвижими имоти; и
 - б) оценяват потенциалните кредитни загуби по портфейлите от ипотечни кредити, както и евентуалните вторични ефекти върху финансовата стабилност в случай на неблагоприятни икономически или финансови промени.
2. С цел да се предотврати прекомерното натрупване на кредитен риск, на шведския макропруденциален орган, който е компетентен да активира базираните на кредитополучателя мерки, се препоръчва да затегне съществуващите базирани на кредитополучателя мерки или да активира други такива, ако резултатите от наблюдението съгласно подпрепоръка Б, параграф 1, буква а) съдържат доказателства, че значителен и растящ дял от кредитополучателите, които вземат нови жилищни кредити, не биха могли да обслужват дълга си след неблагоприятна икономическа или финансова промяна.
3. На макропруденциалния орган, определения орган или компетентния орган в Швеция – според приложимото – се препоръчва да затегне съществуващите капиталови мерки или да въведе други, за да осигури достатъчен капитал за ипотечните кредити, отпускани от кредитните институции, лицензирани в Швеция, ако резултатите от наблюдението съгласно подпрепоръка Б, параграф 1, буква б) съдържат доказателства, че потенциалните кредитни загуби по съществуващите ипотечни кредити в случай на неблагоприятни икономически или финансови условия или неблагоприятни промени на пазара на жилищни недвижими имоти, както и кредитните загуби като последица от намалението на потреблението от домакинствата с жилищни кредити са се увеличили поради циклични, икономически и финансови фактори.

РАЗДЕЛ 2

ИЗПЪЛНЕНИЕ

1. Определения

За целите на настоящата препоръка се прилагат следните определения:

- а) „базиран 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;
- в) „правомощия за приемане на препоръки“ означава способността да се насочва посредством препоръки прилагането на макропруденциални инструменти, когато е необходимо за постигането на основна или междинна цел;
- г) „съотношение кредит/стойност на недвижимия имот“ (Кр/Ст) е 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) „съотношение кредит/доход“ (Кр/Дх) е сборът от всички кредити или кредитни траншове, обезпечени от кредитополучателя с недвижимия имот в момента на инициране на кредита, спрямо общия годишен разполагаем доход на кредитополучателя в момента на иницирането на кредита;
- е) „средносрочен план“ означава в рамките на тригодишен хоризонт;
- 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) „макропруденциален орган“ означава национален макропруденциален орган с целите, правния режим, правомощията, изискванията за отчетност и другите характеристики, изложени в Препоръка ЕССР/2011/3 ⁽⁸⁾;
- и) „съотношение дълг/доход“ (Дг/Дх) означава общият дълг на кредитополучателя в момента на иницирането на кредита спрямо общия годишен разполагаем доход на кредитополучателя в момента на иницирането на кредита;
- й) „съотношение обслужване на дълга/доход“ (ОДг/Дх) означава общото годишно обслужване на дълга спрямо общия годишен разполагаем доход на кредитополучателя в момента на иницирането на кредита;
- к) „срок до падежа“ означава срокът на договора за жилищен ипотечен кредит, изразен в години, в момента на иницирането на кредита.

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) във връзка с препоръка А, когато се правят промени в провежданата политика, при поетапното въвеждане на тези мерки следва да се вземе предвид позицията на Швеция в икономическите и финансовите цикли, така че тези мерки да не увеличават или задействат материализирането на натрупаните уязвимости в сектора на жилищните недвижими имоти в Швеция;
- в) когато съгласно препоръка Б се активират или затегнат базираните на кредитополучателя мерки или капиталовите мерки, при калибрирането и поетапното им въвеждане следва да се вземат предвид позицията на Швеция 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.

⁽⁸⁾ 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).

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:
- информацията относно същността и срока на предприетите действия;
 - оценка на уязвимостите, свързани със задължността на домакинствата и прекомерното завишаване на цените на жилищата, 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 ⁽⁹⁾, заедно с въздействието на предприетите действия, като се вземат предвид целите на настоящата препоръка;
 - подробна обосновка за случаите на бездействие или отклонение от настоящата препоръка, включително забавянията.

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*

До 31 октомври 2022 г. от адресатите на препоръка А се изисква да предоставят на ЕССР и на Съвета 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 наблюдението на уязвимостите, свързани със задължността на домакинствата и предприетите действия за преодоляването на тези уязвимости. 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:

- подпомага адресатите, като осигурява координацията на процеса на докладване, предоставянето на съответните образци и когато е необходимо, определя процедурата и срока за последващи действия;
- 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:
 - до 31 декември 2020 г. във връзка с изпълнението на препоръка Б;
 - до 31 декември 2021 г. във връзка с изпълнението на препоръка Б; и
 - до 31 декември 2022 г. във връзка с изпълнението на препоръки А и 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*

⁽⁹⁾ 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).

ПРИЛОЖЕНИЕ I

КРИТЕРИИ ЗА СПАЗВАНЕ НА ПРЕПОРЪКИТЕ**Препоръка А – Структурни промени, свързани с ипотечните кредити и сектора на жилищните недвижими имоти**

За спазването на препоръка А се прилагат следните критерии:

Когато се формулират вариантите на политиката и преди прилагането на промените на политиката, следва да се направи оценка на въздействието на предложените мерки, като се взема предвид позицията на Швеция в икономическите и финансовите цикли, за да се осигури, че тези мерки не засилват или задействат материализирането на натрупаните уязвимости в сектора на жилищните недвижими имоти в Швеция.

Препоръка Б – Наблюдение на уязвимостите и активиране или затягане на макропруденциалните мерки

За спазването на препоръка Б се прилагат следните критерии:

Преди активирането на макропруденциалните мерки или затягането на съществуващите макропруденциални мерки следва да се направи оценка на позицията на Швеция в икономическите и финансовите цикли, за да се определи дали активирането или затягането на мерките е уместно.
