

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Бяла книга за интеграцията на пазарите на ипотечни кредити в ЕС“

COM(2007) 807 окончателен

(2009/C 27/04)

На 18 декември 2007 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Бяла книга за интеграцията на пазарите на ипотечни кредити в ЕС“.

Специализирана секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 11 юни 2008 г. (докладчик: г-н GRASSO).

На 446-та си пленарна сесия, проведена на 9 и 10 юли 2008 г. (заседание от 9 юли 2008 г.), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 123 гласа „за“, 1 глас „против“ и 5 гласа „въздържал се“.

1. Оценки и препоръки

1.1 За пореден път Комисията поиска от нашия Комитет становище относно интеграцията на пазара на ипотечни заеми за закупуване на жилищни и други сгради. Касае се за „Бяла книга за интеграцията на пазарите на ипотечни кредити в ЕС“.

1.2 Обикновено Бялата книга е резултат от една почти окончателна и структурирана политическа преценка за това „какво да се прави“. Този път това не е така. В действителност, Комисията трябва да разгледа още много неразрешени въпроси, като взаимни инвестиционни фондове, предприятия, предлагащи финансови услуги, обвързване на продукти и т.н. Общо 14 елемента са взети под внимание.

1.3 Следователно, Бялата книга не представлява завършен процес. Точно обратното, тя остава отворена поради своята действителна и явна сложност. Тогава какъв е смисълът да се иска още едно становище, при положение че Бялата книга не добавя нищо ново към Зелената книга, по която ЕИСК вече изготви становище?

1.4 Това е проблем, който от много години насам е обсъждан по различни поводи. Комисията обаче така и не намери изход и не взе истинско решение, с което да се преодолеят културните, юридическите, административните и други пречки. Те, според ЕИСК, представляват истинските и съществени препятствия пред целите на Комисията.

1.5 Становището относно Зелената книга, изготвено от ЕИСК ⁽¹⁾ и прието на пленарната сесия през декември 2005 г. с един единствен глас „въздържал се“, продължава да е валидно изцяло.

1.6 Дори и днес Бялата книга отразява състоянието на голяма разпокъсаност в този сектор, произтичаща от специфичните културни, правни, законодателни и социално-етични условия, свързани със закупуването на недвижими имоти, и в частност — на жилища, в различните държави от ЕС.

1.7 Въпреки че има съмнения по отношение на конкретните възможности да се интегрира и хомогенизира пазарът на ипотечните кредити в Европейския съюз, който се характеризира със специфични и дълбоки различия (вж. становище от 15 декември 2005 г. ⁽²⁾, докладчик: г-н Burani), ЕИСК по принцип счита за полезен опита на Комисията да установи „правила“, независимо дали те са просто препоръки за поведение (т. нар. добри практики) или са задължителни.

1.8 Инициативата обаче би могла да бъде оценена като крайна, ако целта е да се поставят под въпрос също толкова положителните възможности, които съществуват в механизмите за саморегулация на пазара на ипотечните кредити.

1.9 ЕИСК предлага междувременно Комисията да задълбочи анализа на онези въпроси (напр. кредитни регистри, възбрана върху недвижимо имущество, разпространение на финансовата култура и т.н.), които не създават особени затруднения и когато си струва това да се направи.

1.10 Комитетът счита, че в ориентацията на Комисията за действие се забелязва **прекомерно съсредоточаване върху възможните положителни ефекти в краткосрочен план**, произтичащи от евентуалното въвеждане на нови правила, които се основават в известен смисъл на частичен анализ на пазара на ипотечните кредити. Използва се подход, който е ориентиран към резултатите в краткосрочен план и с който се цели да се намали цената на ипотечните кредити, без обаче да се отчита реалната полза, която европейските граждани биха могли да извлекат от актуалното предлагане на финансови продукти и свързаните с него иновации.

1.11 ЕИСК счита (както беше изтъкнато и в становището с докладчик г-н BURANI) предложената от Комисията схема за недостатъчно пригодена към непрекъснатото развитие на пазара, поради което изразява загриженост от последствията в дългосрочен план върху най-слабите контрагенти: онези потребители, които имат най-голяма нужда от защита.

⁽¹⁾ ОВ С 65, 17.3.2006 г., стр. 113, докладчик: г-н Burani.

⁽²⁾ ОВ С 65, 17.3.2006 г., стр. 113, докладчик: г-н Burani.

1.12 ЕИСК оценява факта, че сегашните правила за ипотечните кредити се свързват с необходимостта да се защити потребителят. Това са похвални намерения, които трябва да се насърчават, ако с тях се цели да се разпространява една по-висока финансова култура в областта на ипотечните заеми. В този смисъл, трябва да се приветства желанието на Комисията да **пристъпи към подобряване на правилата за прозрачност** в защита на потребителя.

1.13 В същото време обаче, **налагането на всяка цена на общи правила за оценка на риска**, произтичащ от профила на кандидата за кредит, изглежда трудно и несигурно.

1.14 Според ЕИСК, от една страна е необходимо да се защити потребителят във фазата на договаряне на ипотечния заем, а от друга — кредитополучателят трябва да осъзнава своите отговорности спрямо кредитора.

2. Резюме на съобщението на Комисията

2.1 На 18 декември 2007 г. беше публикуван документ под заглавие „Оценка на въздействието“ (SEC(2007) 1683), който придружава Бялата книга за интеграцията на пазарите на ипотечни кредити в ЕС. Към документа са добавени три приложения, които се отнасят съответно до: а) характеристиките на пазара на ипотечните кредити; б) процедурите или процесите; в) оценка на въздействието по конкретни въпроси.

2.2 Въпреки че документът SEC(2007) 1684 съдържа отлично резюме на цялата документация, за повече краткост си струва да се подчертаят някои основни точки от документа, по които се иска ново становище на ЕИСК:

- представя се **състоянието на голяма разпокъсаност**, произтичаща от специфичните културни, законодателни и най-вече социално-етични условия, които обуславят покупката на жилища в различните държави от ЕС;
- потвърждават се отново **деликатните аспекти на темата**, включително от икономическа и финансова гледна точка, имайки предвид значението на пазара на недвижимите имоти за икономиката на държавите-членки на ЕС, както и дохода, който ипотечните кредити носят на банковия сектор;
- подчертава се, че поради сегашното състояние на разпокъсаност би могло да се прибегне и към **„представянето на нов нормативен акт“** за засилване на интеграцията на пазара.

2.3 Следователно в документа на Комисията са включени точките, които вече са били анализирани в предшестващата го Зелена книга за ипотечните кредити. Не можеше да бъде друго, имайки предвид, че новият документ се отнася до интеграцията на пазарите на ипотечни кредити и до съответните оценки на въздействието, споменати по-горе.

2.4 Въпреки това, по отношение на Зелената книга ЕИСК вече изрази позицията си в своето становище от 15 декември 2005 г. (докладчик: г-н Burani). Това становище отразява

напълно позицията на ЕИСК по темата. В настоящото становище Комитетът ще акцентира върху две точки, които бяха добавени от Комисията:

- да изрази своята позиция относно мерките, предложени от Комисията въз основа на оценката на въздействието, направена в Бялата книга ⁽³⁾;
- да направи предложения по искане на Комисията, в отговор на заключението ѝ, че „една широка програма за наблюдение и оценка може да бъде изготвена след като бъдат отправени подробни предложения“ ⁽⁴⁾.

3. Бележки на ЕИСК относно Бялата книга

3.1 Бялата книга изтъква широка гама от проблеми, които трябва да бъдат решени и по които се иска становището на ЕИСК. Касае се за 11 теми:

1. избор на необходимия продукт;
2. предсрочно погасяване;
3. комбинации от продукти;
4. кредитни регистри;
5. имотни оценки;
6. процедури по възбрана върху недвижимо имущество;
7. национални регистри;
8. приложимо право;
9. правила за промяна в лихвения процент и за т.нар. „незаконно висок лихвен процент“;
10. финансиране на ипотечните кредити;
11. небанкови и обслужващи институции.

3.2 Бележки по отделните точки от оценката на въздействието

3.2.1 **Преддоговорна информация.** За да се намали информационният дисбаланс в преддоговорната фаза, ЕИСК счита за важно да се насърчава движението и разпространението на информация и конкретни познания в областта на ипотечните заеми. Това обаче не трябва да доведе до прекомерно увеличаване на разходите за гражданите.

3.2.1.1 Повишаването на информираността и разпространението на финансовата култура са необходими условия за ефективна оценка на съотношението разходи — ползи при една рискова ситуация. В действителност, най-добрият инструмент за предпазване от евентуални прекомерни рискове е договарящите се страни да бъдат запознати изцяло с рисковете, на които се излагат.

3.2.1.2 ЕИСК счита за важно да се подчертае, че правилата и разпоредбите трябва да се отнасят до **методите на движение на информацията**, както и до въвеждането на евентуални наказателни мерки за нарушаването им. Комитетът е на мнение обаче, че налагането на това задължение само за едната договаряща се страна, би довело единствено до това, тази страна да бъде насърчена да се опита да компенсира изпълнението на задължението като прехвърли тежестите на другата страна.

⁽³⁾ Вж. Приложение 2 към Бялата книга, информация за отказ от отговорност и страница 5 в текста на EN.

⁽⁴⁾ Вж. Приложение 2 към Бялата книга, точка 8.

3.2.2 Кодекси за поведение. ЕИСК счита, че трябва да бъдат въведени стимули за присъединяване към доброволния кодекс за поведение.

3.2.2.1 Това би позволило на кредитополучателя да се запознае по-добре с рисковете, които поема, както и с възможностите да получи благоприятни условия за кредитиране.

3.2.2.2 Инструментът, който се предлага, би могъл да изисква от кредитополучателя да отговори на списък от стандартни въпроси за **оценка на способността му да изпълни своите финансови ангажменти в средносрочен и дългосрочен план.**

3.2.3 Общ размер на разходите. ЕИСК счита за целесъобразно финансовите дружества да се задължат да указват общите разходи по операцията и да ги разлагат на съставните им части, включително разхода за данъци.

3.2.4 Консултантски услуги. ЕИСК счита, че консултантските услуги, които са тясно свързани с ипотечните кредити, трябва да бъдат оценявани чрез **независим ценови механизъм, но посочени в разбивката на общите разходи за операцията.**

3.2.5 Предсрочно погасяване

3.2.5.1 Приложно поле. Когато се разглежда въпросът за предсрочното погасяване, би трябвало да се направи разлика между: i) случая на предсрочно изплащане с цялостно или частично погасяване на ипотечния кредит; ii) случая на погасяване, произтичащо от възможности да се договорят по-благоприятни ценови условия с други финансови институции.

— в първия случай ЕИСК счита за важно предсрочното изплащане, дори когато е частично, да бъде винаги разрешено;

— във втория случай предсрочното погасяване би трябвало да се извърши с прехвърляне на договора за заем към друга финансова институция.

3.2.5.2 Разходи. Що се отнася до разходите по предсрочното погасяване, счита се, че те трябва да бъдат пресметнати въз основа на математически формули, посочени задължително в договора. **Разходите би трябвало да бъдат заплатени от клиента само в случай на доброволно изплащане на заема. В случай на прехвърляне на договора, разходите би трябвало да са за сметка на встъпващата в договорни отношения финансова институция.**

3.2.6 Обвързване на продукти. За да е валидна, продажбата на обвързани продукти трябва да се основава най-вече на възможността да се докаже, че обвързването е действително полезно. ЕИСК счита, че е възможно да се разреши този проблем като се задължи кредитора да предостави сметка за съотношението разходи — ползи и да остави на кредитополучателя достатъчно време, за да реши дали да приеме предложението, евентуално дори и след сключването на договора за заем.

3.2.7 Кредитни регистри. По този въпрос ЕИСК е съгласен с необходимостта да се създаде общоевропейски регистър, достъпът до който да бъде регулиран от отделни разпоредби за защита на личните данни. В действителност ЕИСК счита, че

създаването на общоевропейски кредитен регистър може да бъде полезен елемент за засилване на конкуренцията между различните институции за ипотечни кредити из цяла Европа. Във всички случаи е необходимо да се улесни трансграничният достъп до регистрите на всяка държава-членка, като се опростят процедурите за получаване на информация.

3.2.8 Ипотна оценка. Основната хипотеза е, че оценката на имоти е по-сложна дейност от общата финансова оценка. В действителност спецификата на имота (и по-специално това, че е недвижим) обуславя неговата полезност. Освен това върху оценката му влияят външни фактори, свързани с територията, като например:

— морфологията,

— транспортните услуги,

— гъстотата на населението и т.н.

Следователно, да се съберат в една конкретна формула за имотна оценка всички фактори, определящи стойността на имота, е чиста утопия.

3.2.8.1 Критерии за ипотна оценка. Поради вече подчертаната голяма сложност на имотната оценка, дължаща се на гореизложените причини, ЕИСК не счита за целесъобразно да се използва конкретна обща формула. Вместо това, Комитетът предлага **да се развият т.нар. „добри практики“ на местно ниво** и да се акцентира върху задължението оценката да бъде извършвана от лица с доказани професионални качества и акредитирани от съответните професионални сдружения, които да поемат и отговорността по отношение на безпристрастността на предложената оценка.

3.2.8.2 Оценка на рисковете при недвижимите имоти. ЕИСК е на мнение, че освен оценката на имота е необходимо да се отчетат и колебанията в определената стойност, за да се оцени по-добре гаранцията, която имотът предлага. За тази цел Комитетът предлага употребата на инструменти, които вече се използват от предприятията за финансови услуги и в голямата си част са заимствани от други европейски разпоредби, като например моделите за стойност под риск ⁽⁵⁾.

3.2.9 Възбрана върху недвижимото имущество. Когато ипотечният кредит се раздели на имотен и персонален кредит, би трябвало и да се направи разлика между икономическия бенефициент на недвижимия имот и титуляра, който формално дава гаранцията.

3.2.10 Приложно право. ЕИСК е на мнение, че възможността да се извършва изгоден арбитраж между различните опции, предлагани от разпоредбите на гражданското и данъчното право на държавите от ЕС, е движеща сила за интеграцията на пазара, която иначе би била неосъществима.

3.2.10.1 Следователно Комитетът е по принцип за запазването на различното законодателство в държавите-членки като се даде възможност на кредитополучателя да избере онова, което допринася за намаляването на общата стойност на кредитната операция така, както вече е предвидено от Римската конвенция ⁽⁶⁾.

⁽⁵⁾ Вж. Директива относно пазарите на финансови инструменти, позната като директива MIFID, „Markets in Financial Instruments Directive“ 2004/39/ЕО, приета на 21 април 2004 г., публикувана в Официален вестник и влязла в сила на 30 април 2004 г.

⁽⁶⁾ Вж. COM(2005) 650 от 15 декември 2005 г.

3.2.11 **Неправомерно висок лихвен процент.** По този въпрос ЕИСК потвърждава вече изразеното си становище, особено по отношение на изключителната трудност да се определи правилно неправомерно високото ниво на лихвения процент, прилагайки нормативната база за т.нар. „потребителски кредит“. Въпреки това Комитетът подчертава, че най-силното оръжие за защита срещу твърде високия лихвен процент остава информацията. Затова ЕИСК предлага да се създадат инструменти за комуникация от широк мащаб относно типовете рискови премии, които се прилагат за различните класове риск, характеризиращи кредитополучателите.

3.2.12 **Рефинансиране на ипотечните кредити.** ЕИСК счита, че подходът в Бялата книга, с който се цели да се разграничат правилата за рефинансиране въз основа на субективния характер на посредниците (правейки разлика между банкови и небанкови институции), може прекалено лесно да се заобиколи.

3.2.12.1 **Небанкови и обслужващи институции.** Отпускането на ипотечен заем трябва винаги да се извършва от регулирана и контролирана финансова институция. Разрешава се насърчаването и помощта от страна на посреднически структури (например такива, предлагащи консултантски услуги), стига това да са квалифицирани институции, макар и некредитни.

4. Предложения на ЕИСК, които трябва да се развият

4.1 Неотдавнашната криза на т.нар. „рискови ипотечни заеми“ в САЩ ясно показва как нестабилността на цените на недвижимите имоти, в комбинация с недостатъчно задълбочени оценки на риска, свързан с неустойката от страна на клиента при твърде завишени вноски спрямо стойността на самия недвижим имот, гарантиращ заема, може да предизвика финансови кризи в такива размери, че да дестабилизира цялата система. Следователно е необходимо при всяка една мярка на европейско ниво да се имат предвид тези събития, както и точките, коментирани в предходния параграф.

4.2 Въвеждането на евентуален двадесет и осми регулаторен режим за ипотечните кредити, който да допълни вече съществуващите режими в държавите-членки така, както се предлага в Бялата книга, би могло да допринесе за една по-силна интеграция на европейския пазар на ипотечните кредити, давайки повече възможности за избор на договарящите се страни, без обаче да създават условия за дестабилизация на финансовата система, както показва опитът от кризата на рисковите ипотечни заеми.

4.3 Понякога изборът за покупка на недвижим имот, особено жилищен, е частично повлиян от емоционални (субективни) фактори, които нямат нищо общо с правилната и рационална (обективна) оценка на имота. Следователно, всякакви мерки от страна на Комисията, които имат за цел да регулират ипотечните кредити, би трябвало да бъдат съобразени с контекста на действие (обективен или субективен), за да бъдат ефикасни.

4.4 Би било интересно да се разработи предложение, което ЕИСК би могъл да анализира по-задълбочено, състоящо се в прилагането на различна схема за анализ на ипотечните кредити, която да разделя всяка кредитна операция на портфейл, съставен от два пасивни компонента:

- първият е имотен (обезпечен с активи) кредит, чиято стойност се определя въз основа на пазарната цена и от възможните колебания в стойността на имота;
- вторият е целеви (персонален) кредит, чиято стойност се определя въз основа на икономическите и финансови възможности и перспективи на кредитополучателя.

4.5 Приемането на двукомпонентната схема („twin-mortgage“) би могло да има някои предимства, които следва да бъдат потвърдени след задълбочен анализ, между които:

- опростяването на оценката на рисковете, свързани с порционалната част от операцията (обезпечен с активи кредит), в сравнение с рисковете, произтичащи от платежоспособността на кредитополучателя (персонален целеви кредит);
- възможността да се прилагат прозрачни цени според различните рискови ситуации, които характеризират двата компонента на кредитната операция (обективен имотен кредит и субективен персонален кредит);
- намаляването на отрицателните ефекти върху финансовата система, в случай че прекалено голям брой кредитополучатели не извършват плащания по кредита — в противовес на последиците, които финансовите пазари понесоха наскоро (т.нар. „криза на рисковите ипотечни заеми“).

4.6 ЕИСК би искал Комисията по-бързо да доведе до край този процес, показвайки повече решителност и създавайки необходимите условия, за да може разделянето на институционалните елементи да постави основата на един евентуален двадесет и осми режим.

Брюксел, 9 юли 2008 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Dimitris DIMITRIADIS