

Речь на конференции 2008 года Всеамериканского Форума по Секьюритизации (Ла-Вегас, шт. Невада)

Управляющий ФРС США Рэндалл Крознер **Защита домовладельцев и поддержка домовладения** 4 февраля 2008г.

Перевод ООО «Интертекст»

Ипотечный рынок давно был источником силы американской экономики, но сейчас он стоит перед трудными проблемами, особенно в секторе субстандартных (subprime) ипотек, который обслуживает потребителей со сравнительно более короткой или более слабой кредитной историей. На ноябрь месяц, самый последний месяц, за который имеются данные, по приблизительно 20 процентам выданных субстандартных ипотечных кредитов с плавающей ставкой (ARM) была задержка платежей 90 и более дней – в два раза больше, чем год назад. Более 171000 процессов по лишению прав по закладной было начато в третьем квартале – на 36% больше, чем во втором. Важность проблем с субстандартным кредитованием очевидна также из необычно высокого процента дефолтов в первые месяцы после выдачи кредита. В ноябре почти 7% ARM-ипотек, выданных в предыдущие 6 месяцев, уже имели задолженность в 90 и более дней – в 3 раза больше, чем год назад, и в 4 раза больше, чем 2 года назад.

Эти проблемы обусловлены многими причинами, но злоупотребления при выдаче займов вызывают особенное беспокойство. Такая практика сделала домовладельцами многих людей, которые не могут себе этого позволить, что наносит вред их семьям, соседям и сообществу. Такая практика, которая наносит вред потребителям, привела также к потере доверия инвесторов и внесла существенный вклад в то, что рынок субстандартных закладных практически закрылся. В результате – многим заемщикам, особенно с короткой или слабой кредитной историей, стало трудно получить заем на покупку жилья.

Эти события высветили общую заинтересованность заемщиков, их сообществ, кредиторов и инвесторов в защите заемщиков от недобросовестной практики в кредитовании, в защите их собственного выбора. Недобросовестные кредиты, которые лишают их финансовых активов или заставляют терять свои дома, не могут быть терпимы. Защита заемщиков с помощью ответственных стандартов также защищает целостность и надлежащее функционирование ипотечного рынка и увеличивает уровень доверия со стороны инвесторов. Другими словами, эффективная защита потребителя способна снизить неопределенность относительно стандартов выдачи займов, а, следовательно, и ценность займов, отражаемую в ипотечных ценных бумагах, и тем самым способствовать возрождению и укреплению рынков ипотечных ценных бумаг. Соответственно, эффективная защита потребителей приносит им дополнительную выгоду, делая более доступным капитал, направляемый на удовлетворение их нужд. Точно так же, систематические усилия по удержанию заемщиков, которые, возможно, испытывают трудности с выполнением своих обязательств по ипотечному кредиту, будут способствовать, путем снятия до некоторой степени неопределенности на рынке, притоку капитала, опять же во благо потенциальным заемщикам. Имея это в виду, я скажу несколько слов о предпринимаемых инициативах по смягчению процесса лишения прав заемщиков по их закладным. После этого я посвящу большую часть своего выступления предлагаемым Советом Управляющих новым нормативным документам, рассчитанным на предотвращение злоупотреблений, недобросовестности и обмана в сфере ипотечного жилищного кредитования.

Предотвращение лишения прав выкупа закладных без особой необходимости

Примерно по полутора миллионам ARM-ипотек в этом году должна быть изменена процентная ставка [истечет льготный период фиксированной ставки – прим. переводчика], что гораздо больше, чем в 2007; еще по полумиллиону таких кредитов ставка изменится в 2009г. Хотя многие заемщики смогут выплачивать более высокие ставки, некоторые не смогут. При перемене ставок согласно условиям договора, мы должны оградить домовладельцев, сообщества, ипотечный рынок и всю экономику от отрицательных последствий ненужных дефолтов и судебных исков.

Учитывая высокую стоимость исков и процесса лишения прав для кредиторов и инвесторов, а также кризис и драму, приносимую ими в семьи заемщиков и соседние домохозяйства, следует, во благо всех заинтересованных сторон, избегать такого поворота дел, если имеется какой-то другой приемлемый вариант. При том, что большое число заемщиков будет испытывать

затруднения с платежами, в интересах как кредиторов, так и заемщиков разработать разумные программы модификации условий займов, а также другие виды систематической и устойчивой помощи заемщикам.

Американский Форум по Секьюритизации (ASF) и Альянс «Надежда Сейчас» осознали этот взаимный интерес и возглавили работу по организации процесса рефинансирования и модифицированию субстандартных ипотек с плавающей ставкой. Я был активным сторонником таких системных подходов для уменьшения транзакционных издержек, смягчения риска лишения прав по закладной, и я настоятельно рекомендую участникам рынка принять их и внедрить эти предложения как можно быстрее, что называется «по горячим следам». Усилия ASF и Альянса уже помогли ускорить процесс модификации договоров в прошлом квартале, согласно недавно опубликованным данным. Я аплодирую этим усилиям, но надо сделать больше, так как число домашних хозяйств, которые вскоре столкнутся с новыми ставками, увеличивается. Проблемы остаются, например, с возможностями ипотечных сервисеров по ускорению пересчетов. Следует сделать необходимые инвестиции, чтобы преодолеть нехватку сил и возможностей, а также обеспечить прозрачные и своевременные замеры результатов.

Системная и тщательная работа по предотвращению дефолтов будет иметь много полезных результатов. Многие заемщики с субстандартными ARM-кредитами, например, смогли укрепить свои кредитные истории, делая своевременные выплаты. Будет очень плохо, если эти заемщики подвергнутся лишению прав по закладным только потому, что у сервисеров не было производственных возможностей успеть выйти на них с предложением об альтернативе. Будет потеряна солидная кредитная история, у такого человека в дальнейшем снизятся возможности финансирования. Модификации займов в индивидуальном порядке, конечно, помогают делу, но это требует больших сил и времени. Там, где можно, эффективный системный подход позволяет сервисерам достичь до большего числа заемщиков и предотвратить большее число дефолтов.

Далее, как уже говорилось, стандарты работы с проблемными займами могут помочь увеличить доступность капитала для потенциальных заемщиков. Давая ипотечному рынку больше определенности, четкие и ясные стандарты поспособствуют притоку капитала на рынок, на пользу потенциальным потребителям.

Еще предстоит многое сделать, чтобы избежать ненужных дефолтов. С нашей стороны, ФРС работает с финансовыми организациями и общественными группами по всей стране, чтобы решить проблемы, связанные с проблемными кредитами. Например, мы обеспечиваем общественные организации, консультационные фирмы, госорганы и т.д. детальным анализом, с указанием сообществ, где риск дефолтов особенно велик. Кроме этого, все 12 Резервных Банков работают с широким спектром заинтересованных лиц для решения проблем на региональном и местном уровне.

Усилия также прилагаются и на международном уровне, с тем, чтобы выработать нужную реакцию на этот рыночный кризис. Я представляю ФРС в Форуме по Финансовой Стабильности, который создал специальную рабочую группу для диагностики причин последних событий и выработки рекомендаций.

Предложение Совета Управляющих

Сейчас я хочу сосредоточиться на недавних предложениях Совета о более жестком законодательстве, запрещающем недобросовестные и вводящие в заблуждение приемы работы на ипотечном рынке, под эгидой Закона о защите активов и домовладения (НОЕРА). Это предложение направлено на защиту потребителей и сохранения у них выбора, путем создания дополнительных видов защиты заемщиков с наибольшим риском. Предлагаемые меры призваны защитить потребителей от излишнего «наслоения» рисков, даже если изменятся те практики работы, которые увеличивают риск. Мы хотели убедиться в том, что кредиторы понимают, что эти стандарты направлены на уменьшение непреднамеренных последствий для клиентов. Хотя они достаточно ясные, они не являются чрезмерно детализированными, и оставляют место для принятия решений при том, что интересы заемщика будут достаточно защищены. Наше предложение также является универсальным, охватывая большую часть ипотечных кредитов определенными защитными мерами, а весь субстандартный рынок – более специализированными требованиями. Защитные меры сфокусированы на тех участках, где риски наибольшие, одновременно не лишая заемщиков доступа к разумному кредитованию.

Наши усилия по выработке надежных, ясных и универсальных правил основывались на тщательном анализе имеющихся количественных и качественных данных. Мы представили этот проект для публичного обсуждения до 8 апреля и с нетерпением ждем предложений, чтобы выработать как можно лучший окончательный вариант законодательства.

Всеобъемлющее предложение

Несколько слов о диапазоне нашего проекта. Он будет обеспечивать более жесткий подход к более дорогим кредитам, которым мы дали широкое определение. Мы особенно заинтересованы в том, чтобы эта защита оставалась надежной с течением времени. Наш анализ данных говорит о том, что проблемы на ипотечном рынке в основном проистекают не от отдельного действия, а от тех сложных процессов, посредством которых различные факторы риска и практики поиска клиентов взаимодействуют друг с другом, что иногда называется «наслаиванием рисков». Отсюда, мы предложили использовать годовую процентную ставку по кредиту (ГПС) для определения, подпадает ли заем под более жесткие нормы. Так как ГПС тесно коррелирует с риском, предлагаемые защитные меры будут действовать в отношении займов с более высоким риском вообще, а не выделять отдельные факторы риска и или отдельные практики банков.

С теми пороговыми значениями, которые мы предлагаем, мы ожидаем, что новые защитные меры коснутся всего рынка субстандартных кредитов, а также более рискованной части «близкого к субстандарту» сектора рынка, который еще называют рынок "alt-A". Охват части рынка «alt-A» предвосхитит возможные действия кредиторов по обходу ограничений на субстандартные кредиты с ценой (ставкой), близкой к пороговым значениям. Это также позволит работать и с реальными рисками в секторе «alt-A». Этот сегмент рос очень быстро, и он наслаивал риски, такие как недокументированный доход, на другие риски, такие, как нетрадиционные структуры займов, позволяющие заемщикам откладывать сроки выплаты процентов и принципала.

Наши публичные слушания и наш анализ выявил проблемы не только в секторе дорогих кредитов, но и в более широком рынке всего ипотечного кредитования. Так, наши предложения относятся к недобросовестным и вводящим в заблуждение практикам по подавляющему числу ипотечных кредитов, обеспечиваемых залогом основного места проживания (primary home) потребителя. Такие методы работы включают «подталкивание» брокером, принуждение к оценке, неоправданные гонорары за услуги, вводящую в заблуждение рекламу. Я коснусь брокерского «подталкивания» ближе к концу выступления.

Основательный подход к оценке возможностей заемщика

Выдача займов лицам, которые имеют возможность его возврата, является фундаментальным столпом ответственного кредитования. По всему спектру дорогих ипотечных кредитов, наше предложение включает три правила, которые вместе помогут удостовериться в том, что заемщики обладают возможностями выплачивать кредит. Первое правило – это требование, чтобы кредитор поддерживал ответственные стандарты по кредитованию, реально оценивал способность заемщика по погашению кредита. Это общее требование должно быть подкреплено конкретными параметрами оценки и верификации дохода и активов заемщика. И третье – мы предлагаем обязать кредиторов депонировать налоги на имущество и страховые выплаты заемщиков, с тем, чтобы помочь заемщикам выполнить эти обязательства.

Такой основательный подход к оценке возможностей заемщика должен обеспечить укрепление роли субстандартного кредитования в приобретении людьми дома, который они могут себе позволить. Также важно, что потребители будут защищены от злоупотреблений. Если закон требует, чтобы ежемесячные платежи были доступны для клиента, то клиенты менее подвержены злонамеренным виткам рефинансирования, которые лишают их имущества. Если закон обязывает всех кредиторов внедрить ответственные стандарты кредитования, то безответственных участников рынка, которые, по сути, имеют намерение лишиться имущества заемщика, легче выдвинуть с рынка. Четкие стандарты кредитования имеют также те преимущества, что они увеличивают доверие инвесторов к ипотечному рынку, и мы надеемся, что помогут восстановить поток кредита к потребителям с более слабыми или короткими кредитными историями.

Оценка способности к возврату кредита

Теперь я хотел бы обсудить основные элементы предлагаемого нами законодательства немного глубже, начиная с требований по оценке способности к возврату кредита. Новые нормативы запретят кредитору практиковать подход, когда более высокая цена кредита основывается на стоимости дома заемщика, а не его способности выплачивать кредитные платежи из дохода или иного имущества (кроме дома). Такой запрет специально имеет широкий диапазон действия,

чтобы покрыть все риски, кающиеся выполнения кредитного договора и разнообразные способы, которыми эти риски могут быть наслены. Более того, наше предложение избегает указания на конкретные количественные требования. Например, в проекте запрещается практика отказа от учета отношения дохода заявителя к его долгу, но там нет указаний на максимальное отношение, потому что необходимая цифра зависит от других факторов риска, которые отличаются от займа к займу.

В то же время наше предложение имеет и конкретику. Например, создается презумпция того, что кредитор нарушил нормативные требования, если он практикует отход от кредитования по полностью индексируемой ставке¹. Такая презумпция вытекает из руководства по ипотечному субстандартному кредитованию, которое было выпущено агентствами в прошлом году.

Стоит заметить, однако, что наше предложение будет более жестким и универсальным, чем упомянутое руководство. Наши нормы будут охватывать всех ипотечных кредиторов, включая независимые ипотечные компании. Руководство, наоборот, не гарантирует однородного применения к участникам рынка. Более того, наши правила будут иметь законную силу и могут принудительно применяться надзорными и правоохранительными органами. Очень важно, что принуждение к выполнению этих правил может быть инициировано потребителями. Заемщики, которые своевременно возбуждают соответствующие иски, смогут получить законные компенсационные выплаты, сверх и кроме тех реальных убытков, которые они понесут.

Предлагаемые требования к оценке способности к погашению кредита нацелены на защиту заемщика от злоупотреблений, не лишая их, тем не менее, ответственного кредитования. Мы понимаем, что достижение обеих этих целей является сложной задачей. Потенциал предлагаемых правил в смысле роста исков со стороны клиентов, наряду с отсутствием в ряде случаев конкретных количественных порогов и норм, может создать некоторые юридические риски. В свою очередь, они могут увеличить стоимость кредита для заемщиков с высоким риском, либо ограничить доступность ответственного кредитования. Именно поэтому мы предложили запрет на «модель или практику» неучета возможностей заемщика по возврату, вместо того, чтобы создавать риск юридической ответственности по каждому отдельному займу, по которому нарушаются условия договора. Такой подход сохраняет выбор для заемщиков со слабой или короткой кредитной историей, в то же время защищая их от кредиторов, которые практикуют неучет возможностей заемщика по возврату или предоставляют займы, которые заемщик не может себе позволить.

Мы ожидаем активных комментариев по нашим предложениям, и ждем также замечаний по их реализации.

Верификация дохода

Когда мы внимательно посмотрели на то, почему так много заемщиков имели кредиты, по которым они с трудом могли платить уже через короткое время после их получения, мы поняли, что главным виновником было преобладание «заявленного дохода». Достаточные фактические данные указывают на то, что отсутствие верификации дохода провоцировало обман. Более того, когда мы изучили данные на уровне отдельных займов, мы увидели четкую корреляцию между кредитом со «слабо документированным» или «недокументированным» доходом и проблемами с погашением, особенно касательно ранних дефолтов.

Вот почему мы предложили добавить широкое требование по оценке способности к погашению, с конкретным требованием верификации дохода или имущества, на которые рассчитывает кредитор при принятии решения по кредиту. Мы понимаем, что кредитование с заявленным доходом может иметь место на рынке, там, где нет наложения на уже имеющиеся многочисленные риски. На самом деле, кредитование с заявленным доходом, с «недокументированным/слабо документированным» доходом» – это характерная черта рынка «alt-A», который уже давно обслуживает заемщиков с хорошей кредитной историей, которые ищут некоторой гибкости при кредитовании. Мы же нацеливаем требование верификации на дорогие займы, включая более дорогой сегмент рынка «alt-A», где риски заявленного дохода накладываются на другие

¹ При ипотеке с плавающей ставкой, полностью индексируемая ставка – это сумма значения применимого индекса на момент оформления, и маржи, указанной в кредитном договоре. Например, типичная ипотека класса «2/28», выданная в 2006г., могла иметь полностью проиндексированную ставку в размере 11,37%. Это предполагает, что данный кредит был привязан к 6-месячной ставке LIBOR, что среднее значение LIBOR было в 2006г. 5,37%, и что маржа банка по ипотеке составляла 6 процентных пунктов.

многочисленные риски. Это позволит сохранить доступ потребителей к ответственному кредитованию.

Наше предложение указывает конкретные стандартные документы, которые могут приниматься, например, форма W-2. Оно также позволяет принимать документы третьих лиц, которые обеспечивают достаточно надежное подтверждение дохода. Это правило нацелено на сохранение у заемщика выбора, позволяя рынку определить достоверные, хотя и нетрадиционные, свидетельства дохода – например, квитанции по обналичиванию чеков. В этом отношении, наш проект отвечает на информацию, которую мы получили при слушаниях в НОЕРА в июне прошлого года. Несколько участников дискуссии говорили о том факте, что некоторые потребители могут иметь доступ только к нестандартным документам, а некоторые, например «самозанятые» (self-employed) предприниматели могут иметь трудности при документировании своих доходов. Чтобы обеспечить сохранение доступа к кредиту для всех слоев потребителей после внедрения нашего проекта, мы ожидаем комментариев и предложений на эту тему от общественности и рынка.

Депонирование по налоговым и страховым выплатам

Еще одна часть нашего проекта – требование депонировать налоговые и страховые выплаты – также должна помочь обеспечить выдачу клиенту именно такой ссуды, которую он может себе позволить. Депонирование стало обычной практикой на рынке стандартной ипотеки, и основания для внедрения его на рынке субстандартных ипотек также выглядят убедительно. Потребители со слабой или короткой кредитной историей могут хуже отдавать себе отчет в том, насколько значительно налоги и страховка могут повысить стоимость домовладения, и более подвержены неправильным решениям под воздействием тех рекламных или справочных цен, где такие затраты не отражены. Более того, когда мы изучили соответствующие данные, мы увидели в необычно высоком уровне ранних дефолтов возможное подтверждение того, что отсутствие депонирования наносит вред потребителям, у которых нет опыта уплаты налога на имущество и оплаты страховых счетов.

Мы предложили начать решение проблемы введением требования депонировать налоги и страховку по более дорогим займам, в сочетании с ограничением возможности выхода из кредита. Мы хотели, чтобы проект предотвращал безответственные намерения кредиторов по поощрению клиентов выйти из кредита раньше срока. Поэтому правила не будут разрешать выход на ранних сроках, а будут предусматривать не менее 12 месяцев, только после истечения которых у клиента появится возможность выхода. В этом смысле проект нацелен на сохранение у потребителя выбора, одновременно защищая его от невыполнимых обязательств по кредиту.

Штрафные выплаты в связи с досрочным погашением

Такие выплаты – тяжелое бремя для потребителей с более рискованными займами, и многие из них даже не знают, что их займы могут быть связаны с какими-то штрафами. Соответственно, мы предлагаем запретить штрафы за досрочное погашение в условиях, когда имеется высокий риск для потребителя; мы при этом имеем также в виду проблему прозрачности условий кредитования.

Предлагаемое правило запретит штрафы при досрочном погашении, если это с большой вероятностью помешает потребителю рефинансировать заем с особенно тяжелыми условиями выплат. В частности, штраф будет запрещен, если отношение долг/доход заемщика превышает 50%; также запрещено будет повышать процентную ставку по кредиту до тех пор, пока не истек срок действия штрафа. Правило также запретит штрафы в тех случаях, когда они являются (с большой вероятностью) частью схемы по «жонглированию займами» - т.е. когда заемщик или его аффилированная структура рефинансирует свой же собственный заем.

Подход, учитывающий степень риска заемщика, кажется нам наилучшим образом отвечающим интересам потребителей в целом. Полный запрет штрафов мог бы привести к тому, что все заемщики, включая тех, кто не пользуется досрочным погашением, будут оплачивать издержки инвесторов, связанные с риском досрочного погашения. Это могло бы вызвать вопросы о справедливости такого подхода, а также уменьшить рыночный выбор потребителя.

Мы в то же время разделяем обеспокоенность тем, что потребители часто выбирают займы со штрафными выплатами неосознанно. Мы работаем с этим напрямую. Посредством тщательного потребительского тестирования, мы разрабатываем новую форму раскрытия информации по штрафам за досрочное погашение, которая обеспечит лучшее понимание рисков клиентами, лучшую их информированность.

«Подталкивание»

До сих пор я говорил об элементах нашего проекта, которые обеспечивают отсутствие неожиданных рисков для клиента в практике и условиях выдачи ипотечных кредитов, как стандартных, так и субстандартных. Однако имеется еще один потенциальный источник риска для потребителей, которого я бы хотел коснуться – это так называемое «подталкивание» ("steering"), риск того, что клиенты, пользующиеся услугами ипотечного брокера, могут не понимать заложенного в этот процесс конфликта интересов брокера и клиента; тогда как интересы брокера могут расходиться с интересами клиента из-за «премий спреда доходности»².

Рост рынка брокерских услуг, без сомнения, увеличил конкуренцию на рынке ипотечных кредитов, во благо потребителей. Более того, премия спреда доходности – то есть платеж кредитора брокеру, основанный на величине процентной ставки по кредиту, иногда является наилучшим способом для потребителя оплатить услуги брокера. Однако в тех случаях, когда кредитор платит брокеру за заем, имеющий высокую ставку процента, может создаваться конфликт интересов между брокером и клиентом. Этот конфликт создает проблемы, если клиент не знает о его существовании, или предполагает – неверно – что брокер ставит интересы клиента прежде своих. В таких случаях клиент не может защитить свои интересы, а конкуренция за кредиты и брокерские услуги не является эффективной для рынка.

Таким образом, мы предложили запретить кредитору, как по стандартным, так и по субстандартным ипотекам, платить брокеру больше того, на что явным образом согласился клиент. Такое соглашение заключается в самом начале, еще до подачи клиентом заявления и до того, как он успеет понести издержки в связи с заключением кредитного договора. Сочетание более жесткого регулирования и лучшего раскрытия информации, которое мы предлагаем внедрить, должно помочь уменьшить стимул для брокера подталкивать клиента к более высокой ставке, даст возможность клиентам выбирать между брокерами, одновременно сохраняя возможность использования услуг брокеров.

Лучшее и более раннее информирование потребителей

Наконец, в целях защиты потребителей и развития конкуренции, предлагаемый проект законодательства запрещает вводящую в заблуждение рекламу ипотечных услуг и требует, чтобы потребители получали информацию по конкретному виду займа на ранних стадиях процесса оформления, когда они могут использовать эту информацию для активного выбора продукта. Мы сознаем, что эффективное раскрытие информации об ипотечных продуктах является проблемой. Мы сейчас начали программу интенсивного потребительского тестирования возможных улучшений, которые можно применить к текущей системе раскрытия информации.

Заключение

Имеются еще другие элементы нашего проекта, которые у меня не хватает времени осветить – например, запрет навязывания оценки и ограничение спорных гонораров. Мы ожидаем активного участия общественности в обсуждении проекта, и после изучения всех предложений, мы быстро примем окончательное решение. Как я заметил в самом начале, эффективная защита потребителя способна восстановить доверие к ипотечным рынкам, поможет сохранить поток капитала к потребителям, которые хотят купить жилище.

Не будет преждевременным заявить, что эффективность окончательного решения будет зависеть от его эффективной реализации. ФРС сделает все возможное со своей стороны, чтобы обеспечить соблюдение этих правил теми организациями, которые входят в ее зону ответственности. Мы внесли свой вклад, наряду с другими органами штатов и федерального правительства, в проведение проверок недепозитных организаций-кредиторов и других участников рынка. Я уверен, что нам в этой работе поможет новая система регистрации и учета ипотечных брокеров, недавно внедренная Конференцией Органов Надзора за Банками Штатов.

Мы будем приветствовать инициативу всех тех, кто разрабатывает меры по снижению числа дефолтов и не вызванных реальной необходимостью случаев лишения прав по закладным, чтобы помочь потребителям, оказавшимся сегодня в сложном положении.

² «Премия спреда доходности» - это текущая денежная стоимость разницы между той нижней границей процентной ставки, на которую бы согласился оптовый кредитор по данной транзакции, и той реальной ставкой, которую брокер ему обеспечил. Эта разница обычно выплачивается ипотечному брокеру. Она может покрывать также другие издержки, связанные с займом, но предложение Совета касается только той части, которая выплачивается брокеру.