

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Кредитът и социалното изключване в обществото на изобилието“

(2008/С 44/19)

На 16 февруари 2007 г. Европейският икономически и социален комитет реши, в съответствие с член 29, параграф 2 от Правилника за дейността, да изготви становище относно „Кредитът и социалното изключване в обществото на изобилието“.

Специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 2 октомври 2007 г. (докладчик: г-н PEGADO LIZ).

На 439-ата си пленарна сесия, проведена на 24 и 25 октомври 2007 г. (заседание от 25 октомври), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 59 гласа „за“ и 1 глас „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 При липсата на каквито и да било насоки на Общността в тази област, отделните държави-членки разработиха свои собствени национални правни системи за предотвратяване изпадането на отделни лица и семейства в свръхзадължността, като се разглеждат случаите на хора, които вече са в такова положение, помага им се да погасят задължението и им се предоставя подкрепа.

1.2 Изправени пред обезпокоителното нарастване на това явление през последните десетилетия и особено с оглед на разширяването на Европейския съюз и актуалното влошаване на ситуацията в международен план, ЕИСК, който от известно време внимателно наблюдава развитието в тази сфера, както и социалните последици от свръхзадължността във връзка с изключването, социалната справедливост и пречките пред завършването на изграждането на вътрешния пазар, реши отново да открие обществената дискусия по този въпрос с участието на гражданското общество и другите институции на Общността. Намерението на Комитета е да установи и приложи мерки на Общността, насочени към точното определяне, мониторинга и решаването на този проблем във всичките му различни аспекти — социални, икономически и правни.

1.3 Разнообразието от системи, създадени в страните, които са ги разработили, не само в Европа, но и в останалата част на света, а също и фактът, че аналогични системи не съществуват в някои страни, способства за възникването на ситуация на неравнопоставеност, която води, от една страна, до социална несправедливост, а от друга — до затруднения в процеса на доизграждане на вътрешния пазар. Всичко това дава основание за неотложни и съобразени действия от страна на Европейския съюз, за които съществува необходимата законова база в първичното право.

1.4 Настоящото становище разглежда основните въпроси, свързани с явлението свръхзадължност, анализира решенията, прилагани на национално равнище, описва проявилите се трудности и откритите грешки, оценява цялостния мащаб на проблема и разсъждава върху пропуските в знанията и недостатъците на използваните методи. Становището също цели да определи подходи и да конкретизира области, в които са възможни действия на ниво Общност.

1.5 Становището дори предлага създаването на Европейска обсерватория по задължността, която да наблюдава развитието

на това явление на европейско равнище, както и да предостави възможност за дискусия между всички заинтересовани страни, да предлага, да координира и да оценява въздействието на мерките за неговото предотвратяване и ограничаване.

1.6 Комитетът обаче осъзнава, че координиращи действия от такъв характер и с такъв обхват биха били възможни, единствено ако Комисията, Европейският парламент и Съветът, в тесен диалог с организираното гражданско общество, което представлява основата част от населението, засегнато от този проблем (семейства, трудещи се, потребители, финансови учреждения и т.н.), вземат решение да включат този въпрос в приоритетите си за действие.

1.7 В тази връзка Комитетът приветства неотдавнашните признания на ангажираност от страна на Комисията по този въпрос и силно препоръчва да бъдат определени необходимите мерки за извършването на основно проучване, провеждането на консултации, представянето на законодателни и други съответстващи и подходящи предложения, като се започне с публикуването на Зелена книга, в която да определят и конкретизират основните понятия по въпроса, и с предоставянето на възможността всички заинтересовани страни да изразят мнението си чрез провеждането на всеобхватна обществена дискусия.

1.8 Освен това, ЕИСК призовава Европейския парламент и Съвета да вземат предвид основните опасения, които това становище от името на гражданското общество се опитва да представи, и да ги включат като приоритет в политически си програми.

2. Въведение

2.1 Без съмнение заемът позволява на европейските граждани да подобряват качеството си на живот и им осигурява достъп до основни стоки и услуги като собствен дом или превозно средство, които иначе биха били недостижими или биха били достъпни само след продължителен период от време. Въпреки това, ако условията, при които се отпуска кредитът, не са устойчиви — ако възникнат сериозни трудови проблеми, ако месечният размер на задълженията надхвърли едно разумно съотношение спрямо наличните месечни доходи, ако са взети прекалено много заеми или ако хората не разполагат със спестявания, които да им помогнат да преживеят в периоди без доходи — кредитът може да доведе до ситуации на свръхзадължност.

2.2 Всъщност проблемът със свръхзадлъжнялостта и свързаните с него социални последици не е нов. Корените му се откриват още във времето на класическата епоха, по-конкретно от селскостопанската криза в Гърция през VI в. пр.н.е. и мерките, предприети от Солон, (594-593 г. пр.н.е.) първо да опрости дълговете на дребните земевладелци, които са били превърнати в роби и продадени, а после да ги освободи и да бъдат реинтегрирани в атинското общество и в производството като свободни граждани ⁽¹⁾.

2.3 Въпреки това, няма съмнение, че днес това явление става все по-широко разпространено и придобива застрашителни размери. Хората започват да го осъзнават все повече като социален проблем в общество, за което са характерни резки контрасти, където различията продължават да нарастват, а солидарността отслабва.

2.4 На този фон трябва да се разглежда въпросът за банковата изолация, която се смята за маргинализация на лица, на които по различни причини се отказва достъп до основни финансови услуги ⁽²⁾.

2.5 Настоящото становище се опитва да посочи основните причини за тази ситуация, мащабите на проблема, правните средства, които най-често се прилагат, и основанията за търсене на решение на ниво Общност.

3. Мащаби на проблема

3.1 Социална изолация и банкова изолация

3.1.1 Според доклада на Евробарометър от м. февруари 2007 г. ⁽³⁾, около 25 % от европейците чувстват, че за тях съществува риск от обезпняване, а 62 % вярват, че това може да се случи на всеки човек, във всеки един момент от живота.

3.1.2 Данни на Европейската комисия от 2007 г., изложени в Съвместния доклад за социалната закрила и социално включване показват, че през 2004 г. 16 % от гражданите на ЕС-15 живеят под прага на бедността, който съответства на 60 % от средния доход за всяка страна ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ В трактата на Аристотел за „Атинската полития“ (по-конкретно в част VI) се казва: „Като овладял положението, Солон дал свобода на детоса за днес и завинаги и забранил изплащането на дългове чрез залагане на живота. Издал закони и предприел опрощаване, както на дълговете спрямо отделни хора, така и спрямо държавата, наречено **сейсахтея**, понеже освобождавало хората от бремето.“ [Превод от старогръцки: Цветана Панициду; Харалампи Паницидис. С.: „Христо Ботев“, 1993.], като „идентичността“ на тази ситуация сигурно е повлияла върху забележителния доклад на Udo Reifner, под заглавие „Renting a slave — European Contract Law in the Credit Society“ („Наемането на роб — европейското договорно право в кредитното общество“) на конференцията по частно право и различните култури в Европа, проведена в Университета на Хелзинки на 27 август 2006 г. Трябва да се отбележи, че лишаването от свобода на длъжници е практика в повечето европейски страни до XX в.

⁽²⁾ По този въпрос вж. наскоро публикуваната статия на Georges Gloukovietzoff „From Financial Exclusion to Overindebtedness: The Paradox of Difficulties for People on Low Incomes?“ („От финансова изолация към свръхзадлъжнялост: Парадоксът на трудностите за хората с ниски доходи?“) в „New Frontiers in Banking Services“, Luisa Anferloni, Maria Debora Braga и Emanuele Maria Carluccio, Springer.

⁽³⁾ Вж. Special Eurobarometer 273, European Social Reality, 2007 г.

⁽⁴⁾ Съвместен доклад за социалната закрила и социалното включване за 2007 г., приет от Съвета на 22 февруари 2007 г., (COM (2007) 13 окончателен от 19 януари 2007 г.).

3.1.3 В качествено отношение бедността се изразява в липса или недостатъчно наличие на материални ресурси, необходими за удовлетворяване на жизнено важните потребности на индивида; това е най-очевидната страна на социалната изолация, която изплаква човека към периферията на обществото, пораждайки чувства на отхвърляне и самоотчуждение.

3.1.4 Степента и формата на социална изолация зависят във всяка страна от ред променливи, като системата за социално осигуряване, начина, по който функционира пазарът на труда, съдебната система и неформалните мрежи за солидарност. Имигрантите, етническите малцинства, възрастните хора, децата под 15 години, хората с ниски доходи и с ниска степен на образование, хората с увреждания и безработните са най-уязвими към бедността и социалната изолация.

3.1.5 В повечето европейски страни, тенденциите в потреблението бележат относителен спад в разходите за хранителни продукти, напитки, тютюн, дрехи и обувки и относителен ръст на жилищните разходи, разходите за транспорт и комуникации, медицинско обслужване, култура и други стоки и услуги, като здравеопазване, туризъм и хотелски и ресторантьорски услуги ⁽⁵⁾.

3.1.5.1 Това ново разпределение на домакинските разходи се отразява върху ползването на кредити. Потребителският кредит в широкия смисъл на това понятие, който включва закупуването на потребителски стоки и жилища, понастоящем е тясно свързан с нови модели на потребление и непосредствено следва тенденциите и колебанията в развитието на тези модели. По този начин, увеличението на относителния дял на разходите, свързани с осигуряване на удобство в дома ⁽⁶⁾, транспорт или пътувания, често е свързано с покупката им „на кредит“.

3.1.5.2 Друг фактор, стимулиращ ръста на потребителските кредити, е фактът, че те вече не будят негативни асоциации на бедност и вина от начина, по който хората живеят или управляват бизнеса си, най-вече в страните с преобладаващо население с католическо възпитание в сравнение с държавите с протестантска насоченост, и че те са разпространени предимно в големите градове. Агресивната и системна реклама на финансовите институции за привличане на нови клиенти стимулира разпространение. В допълнение потребителският кредит придава определен статус и улеснява прикриването на социалния произход, като позволява на хората да възприемат начин на живот, характерен за по-висока класа от тази, към която принадлежат. За много семейства, кредитът е обичаен начин за управление на семейния бюджет (особено с използването на кредитни карти), като рисковете от този подход се осъзнават, въпреки това за тях или за ефективните мерки за решаване на проблема не се знае достатъчно, а пък и степента на риска все още не се оценява правилно.

⁽⁵⁾ Вж. Eurostat — *Les nouveaux consommateurs* (Новите потребители), Larrousse 1998 г.

⁽⁶⁾ Не трябва да се пренебрегват значителната разлика на този вид разходи, както и по отношение на основните права.

3.1.6 Тези обстоятелства от социален и културен характер се благоприятстват също така и от икономически и социални фактори като: рязкото спадане на лихвените проценти през последното десетилетие, факта, че хората имат по-малка склонност към спестяване, поддържането на сравнително ниско ниво на безработицата и икономическия растеж (въпреки кризата от края на 90-те години, която все пак не достигна такива мащаби като предходните такива кризи). Към всичко това се добавя и започналата в края на 70-те и началото на 80-те години (7) дерегулация, насочена към целия кредитен пазар, която доведе до широко разпространение и увеличение на броя на кредитните институции, включително и такива, които не са обект на контрол и финансов надзор, и до засилването на конкуренцията между тях, в резултат на което се стигна до деперсонализация на взаимоотношенията между банките и клиентите.

3.1.7 Всички тези фактори, взети заедно, показват, че европейското общество става все по-зависимо от предоставянето на кредит за посрещане на основните потребности на неговите граждани. Нарастващите мащаби на задлъжнялост в държавите-членки нагледно илюстрират този факт (8).

3.1.8 Ако кредит се взема при устойчиви условия — когато няма големи проблеми за заетостта, когато делът на месечните плащания по дългове не превишава едно разумно ниво на месечния разполагаем доход, когато броят на взетите заеми не е прекалено висок и когато съществуват известни спестявания за компенсиране на евентуални периоди на загуба на доход — той може да допринесе за подобряване на качеството на живот на европейските граждани и да им осигури достъп до основни стоки и услуги, които иначе не биха могли да си позволят или с които биха разполагали единствено след дълъг период от време, като например жилище или лично превозно средство.

3.1.9 Въпреки това, перспективата за евентуални проблеми в личния или семейния живот, които възпрепятстват навременното покриване на договореното задължение, представлява риск, на който са изложени всички, подписали договор за кредит. По такъв начин нормалната, контролируема задлъжнялост може по ред причини да се превърне в неконтролируема свръхзадлъжнялост.

3.2 Понятие и измерения на свръхзадлъжнялостта

3.2.1 Под прекомерна задлъжнялост или свръхзадлъжнялост се разбират ситуации, когато длъжникът не е в състояние в дългосрочен план да изплати всичките си дългове, или когато съществува сериозен риск от възникване на такава ситуация при настъпване на срока за погасяване на дълговете (9). Въпреки това,

точните термини за това понятие значително варират в отделните държави-членки в ЕС, а неговото определение на европейско равнище още не е разработено (10). Ето защо, Комитетът приветства неотдавнашната инициатива на Европейската комисия да назначи провеждането на изследване по този въпрос (11).

3.2.2 Освен че понятието само по себе си не е еднозначно, а неговото разграничаване е свързано с трудности, съществуват също така различни начини за измерване на свръхзадлъжнялостта. В едно изследване, също проведено по поръчка на Европейската комисия (12), са дадени три различни формули или модели за измерване на свръхзадлъжнялостта: административен модел (13), субективен модел (14) и обективен модел (15).

3.2.3 Една от основните трудности при оценката на измеренията на свръхзадлъжнялостта в Европа е свързана с отсъствието на надеждна статистика, а също и невъзможността да се правят сравнения въз основа на съществуващите данни, предвид използваните различни методи, понятия и интервали за

(10) Понятието за свръхзадлъжнялост, което лежи в основата на най-разнообразните законодателни инициативи, е извлечено преди всичко от законовите норми, определящи условията за достъп до всяка процедура за реструктуриране на дълга, както съдебна, така и извънсъдебна. Така например, френското право позволява достъп на длъжници, действащи на добра воля, които очевидно не са способни да посрещнат изцяло своите професионални дългове, платили или с изтичаща надеждна дата (чл. L.331-2 от Code de la Consommation (Кодекса относно потреблението)). По подобен начин, финландското право (1993 г.) определя длъжник като свръхзадлъжнял като изпаднал в несъстоятелност, когато не е в състояние да изплати дълговете си при настъпване на надеждната ил дата, когато това е постоянна ситуация, а не само случайно или временно проявление. Други страни обаче ограничават своето определение до серия от процедурни и лични изисквания за достъп до схеми за третиране на свръхзадлъжнялостта, без да рискуват да дават определение за това какво представлява тя. Такъв е случаят в белгийското право (Закон от 5 юли 1998 г., изменен от Закон от 19 април 2002 г.) и в правната система на САЩ (Bankruptcy Code (Кодекса относно банкрута), ревизиран през 2005 г.).

(11) „Common operational European definition of over-indebtedness (Обща оперативна европейска дефиниция на свръхзадлъжнялостта) (Договор № VC/2006/0308, от 19 декември 2006 г.)“, финансирано от Европейската комисия, ГД „Трудова заетост, социални въпроси и равни възможности“ и проведено от Европейската обсерватория по спестяванията.

(12) „Study of the Problem of Consumer Indebtedness: Statistical Aspects (Проучване на проблема за задлъжнялостта на потребителите) (Договор № B5-1000/00/000197)“, изготвено от OCR Masco за ГД „Здравеопазване и защита на потребителите“.

(13) Административният модел измерва свръхзадлъжнялостта въз основа на официална статистика, позволяваща се на формални процедури за работа с такива случаи. Този вариант не отчита част от това, което действително се случва, тъй като не всички длъжници, намиращи се в затруднение, използват официалните законови процедури. Още повече, разнообразието от възможните правни решения в европейските страни прави невъзможно извършването на точни сравнения между тях.

(14) Субективният модел се основава на това как индивидът или семейството виждат своята финансова платежоспособност. За свръхзадлъжнели се смятат семействата, които заявяват, че срещат големи затруднения при изплащането на всичките си дългове или вече са неспособни да ги изплащат. Този критерий е също труден за практическо изпълнение, тъй като се прави компромис с възможността за сравняване на данните. Нарастващ брой наблюдатели обръщат внимание върху факта, че преценката на хората е изкривена от свръхоптимизъм, подценяване на риска и хиперболично омаловажаване, когато правят преценка за финансовата си стабилност и решават дали да ползват кредит или не.

(15) Обективният модел използва икономическото и финансово положение на домакинствата като мерило за неплатежоспособността, т.е. връзката между общия размер на дълга и наличните доходи или между общата сума на дълга и наличните доходи плюс имуществото. Това е общата формула, която финансовите институции използват, а също и някои национални съдебни органи. Въпреки че този модел не е без недостатъци, като например как да се прецени до каква степен поведението на длъжника, неговата честност и добра воля би трябвало да оказват въздействие върху достъпа му до система за уреждане и опрощаване на дългове, той се е наложил като критерий, който позволява извършването на сравнения, и служи като база за създаването на обща правна концепция.

(7) Това се случи през 90-те години и в новоприсъединилите се страни.

(8) Вж. Данни в бюлетина на националната банка на Франция (Banque de France Bulletin) бр. 144, м. декември 2005 г. URL: http://www.banque-france.fr/fr/publications/telechar/bulletin/etu144_1.pdf

(9) Примерното определение на Udo REIFNER гласи: „Свръхзадлъжнялостта означава обективна неспособност за разплащане; по-точно, съответният приход след приспадане на разходите за издръжка вече не е достатъчен за посрещане на погасителните вноски по дълговете, когато настъпи техният падеж“ (в „Consumer Lending and Over Indebtedness among German Households“).

измерване. Това е една от областите, на които Комисията следва да обърне по-голямо внимание, провеждайки необходимите изследвания с цел събирането и обработката на надеждни и сравними данни.

4. Основни причини за свръхзадлъжнялостта

4.1 Многобройните социологически проучвания, проведени в различни държави-членки, установяват следните основни причини за свръхзадлъжнялостта:

- а) безработица и влошаване на условията на труд;
- б) изменения в структурата на домакинствата, като следствие например от развод, смърт на съпруга, незапланувано раждане на дете, непредвидена издръжка на възрастни хора или хора с увреждане, заболяване или нещастен случай;
- в) неуспешен опит за самостоятелна заетост, фалит на малко семейно предприятие, за което са дадени лични гаранции;
- г) силни стимули, тласкащи хората към потребление, предлагане на лесни кредити и поощряване към хазарт, спекулации на фондовата борса и повишаване значението чрез реклама и маркетинг на обществения статус;
- д) повишаване на лихвените проценти, отрицателните последиствия от което се усещат преди всичко при дългосрочните заеми, например при ипотеките;
- е) лошо управление на семейния бюджет;
- ж) целенасочено прикриване от страна на клиентите на информация, въз основа на която финансовите институции могат да оценят платежоспособността им;
- з) прекомерно използване на кредитни карти, револвиращото кредитиране и форми на лични кредити, предоставяни от финансови дружества, които налагат високи лихвени проценти;
- и) получаване на кредит на неофициалния пазар преди всичко от хора с ниски доходи при твърде високи лихвени равнища;
- й) кредит, използван за изплащане на други кредити, с което се предизвиква лавинообразен ефект;
- к) обстоятелството, че живеещите в социална изолация хора с увреждания и хората с ограничени познавателни способности могат лесно да станат жертва на агресивни кредитори;
- л) нежелание от страна на някои финансови институции да предоговорят с клиенти с ниски доходи, които изпитват финансови затруднения, условията за погасяване на техните задължения.

Социологическият анализ на явлениято следователно показва, че преобладават т. нар. пасивни причини, въпреки че трябва да бъде посочено, че в някои страни лошото финансово управление също се счита за една от причините за проблема ⁽¹⁶⁾. Тази констатация предполага, че хората изпитват трудности да управляват своя бюджет по разумен и устойчив начин ⁽¹⁷⁾.

4.2 Финансовото изключване обикновено се изразява в затруднения при достъпа или отказването на достъп до пазара на основни финансови услуги, а именно при откриването на текуща сметка, при използването на средствата за електронно разплащане, при възможностите за извършване на банкови преводи и при сключването на застраховки за кредитна защита.

4.3 Такава финансова изолация включва в още по-голяма степен липсата на достъп до нисколихвени заеми, позволяващи закупуването на основни стоки и услуги за семейното домакинство (къща, битови уреди, транспорт, образование), създаването на предприятие за самостоятелна заетост и управлението на малко еднолично или семейно предприятие.

4.4 В днешно време достъпът до банкова сметка, до някои форми на кредитиране и електронни средства за извършване на межубанкови операции е съществено условие, което, от своя страна, осигурява достъп до основни стоки и услуги. Заетостта, малкото предприятие, домът за живеене, обзавеждането му, транспортът, информацията, дори храната, облеклото и отидихът, всички това изисква достъп до кредити и до банка, която в тази връзка носи особена социална отговорност, сравнима с тази при обществени услуги.

4.5 Именно тук се замъглява и изчезва тънката граница между нарастващата и все по-обедняваща средна класа и хората, изолирани от обществото — бездомните, просящите и зависещите от помощта на обществото. Именно на този праг на бедността придобива смисъл предотвратяването на свръхзадлъжнялостта, начините за борба с нея и за преодоляването ѝ, за да не се допуска хора, които са социално и икономически интегрирани или подлежат на повторно интегриране, да попаднат невъзвратно в цикъла на бедността и социалната изолация.

5. Предотвратяване и подход към свръхзадлъжнялостта

5.1 Предотвратяване

В националните системи вниманието се насочва предимно към мерки за предотвратяване на свръхзадлъжнялостта, включващи:

⁽¹⁶⁾ Данните на Banque de France за 2004 г. показват, че 73 % от случаите на свръхзадлъжнялост, предадени на комисиите, които се занимават със свръхзадлъжнялост, се дължат на пасивни причини. (Banque de France, 2004 г.)

⁽¹⁷⁾ Относно факторите за свръхзадлъжнялостта, вж. Информационния доклад на ЕИСК от 26 юни 2000 г. „Свръхзадлъжнялостта на семействата“, където темата е задълбочено изследвана.

- а) **По-пълна и широко разпространена информация** за финансовите услуги като цяло, разходите за тях и начина им на функциониране;
- б) **Финансово образование**, което се включва в ранен стадий в училищните програми и в други области на образованието и професионалната подготовка под формата на процес на обучение през целия живот, което да отговаря на потребностите и уменията на целевата група, вариращи през различните периоди от живота и в съответствие с културата, ценностната система, социалните и демографските характеристики, моделите на потребление и задлъжнялостта на тази група. Трябва да се отбележи фактът, че в някои държави-членки „медииите“ и в частност телевизията, в ролята ѝ на обществена услуга, в сътрудничество със сдруженията на потребителите и със самите финансовите институции, подготвят програми за повишаване осведомеността по въпросите на кредитирането и задлъжнялостта, нерядко излъчвани в най-гледаните часове. Освен това би трябвало да се използват структурите за обучение на възрастни, като тези, които в някои страни се предлагат от центровете за семейно обучение;
- в) **Създаването или разширяването на мрежи за финансови консултации**, които да помагат на хората да управляват своя бюджет по балансиран начин, да избират най-добрите варианти за финансиране на потреблението си, за да се гарантира, че ще се намали информационният дисбаланс, който благоприятства финансовите институции, както и да съставят план за устойчиво погасяване на задълженията чрез тестването на ефективността му още преди предоставянето на кредита;
- г) **Стимули за спестяване** (данъчни, социални и образователни стимули), които биха били първата защитна мярка на семейството, когато се сблъска с финансови трудности. Такива стимули могат също да действат като противоядие на рекламата на неограничено предлагане на кредити;
- д) **Използване на система с кредитни точки** или от кредитните институции, или, на договорна основа, от специализирани компании, за оценяване на кредитния риск на клиентите си. Това позволява да се оцени рискът от неплатежоспособност чрез оценяването на редица променливи и чрез обективното поставяне на ограничения за задлъжнялост на едно лице или семейство ⁽¹⁸⁾;
- е) **Гаранция за достойни пенсии**, възможност за ранно пенсиониране и други социални обезщетения за хората извън трудовия пазар — мерки, които да са включени в ефективна система за социална сигурност, обслужвана от държавните

органи, като важно условие за гарантиране на това, че лица, които нямат достъп до частни **пенсионни фондове**, няма да бъдат изолирани от обществото ⁽¹⁹⁾;

- ж) **Достъп до основни застрахователни схеми** за обезпечаване на кредит като средство за защита от финансов риск ⁽²⁰⁾;
- з) **Социално кредитиране, микрокредитиране и достъпно кредитиране.**

Такива схеми като микрокредитиране, кредитни кооперации, спестовни каси, немските и холандските социални фондове, пощенските банки и социалното кредитиране, заедно с други схеми, които понастоящем стартират в държавите-членки, трябва да се имат предвид за хората, нуждаещи се от изгоден заем и намиращи се в риск от изолация. Микрокредитирането например помага за финансирането на МСП и самостоятелна заетост, което позволява на някои от безработните да се върнат на пазара на труда и към икономическа дейност. Препоръчва се финансовите учреждения да предоставят специализирана помощ (при управлението, счетоводството, търговска дейност), за да помогнат на ползвателите на микрокредити да управляват дейността си, практика, вече възприета в редица случаи ⁽²¹⁾;

- и) **Отговорно кредитиране**, което изисква от кредитните учреждения да отделят по-голямо внимание на потребностите и положението на своите индивидуални кредитополучатели и да търсят финансовия инструмент, който е най-подходящ за всеки от тях, или дори да откажат отпускането на допълнителен кредит, когато съществува непосредствен риск от свръхзадлъжнялост ⁽²²⁾;

⁽¹⁸⁾ Докато това е един важен инструмент за управление на риска от гледна точка на финансовите институции, съществува необходимост от по-голяма прозрачност относно същината на системите за точкуване, както и комбинирането ѝ със субективни елементи на анализ, за да се позволи извършването на справедливо и реалистично оценяване на възможностите на длъжника да върне дълга си, и за да се предотврати вземането на решения, базиращи се изцяло на автоматизирани модели. Съществува и необходимостта променливите в математическия модел да бъдат наблюдавани от компетентните обществени власти. Би трябвало да се обмисли също и възможността за предоставяне на достъп на длъжниците до техните кредитни доклади, както се прави в страни като САЩ и Обединеното кралство, така че да знаят как да подобрят кредитния си рейтинг.

⁽¹⁹⁾ От друга страна трябва да се предотвратят финансовите практики, които целят да злоупотребят с пенсиите на най-зависимите членове на обществото, като тези пенсии бъдат използвани за гаранция при заеми, които са несъизмерими с наличните средства за изплащането им. В Бразилия, например, през 2004 г. беше създаден вид кредит, насочен към възрастните хора, известен като „crédito consignado“ (заем срещу приход). Този специален вид кредит се изплаща въз основа на пенсията на тези хора, още преди да са я получили, до максимум 30 % от размера на пенсията. Предлагането на лихвени равнища, по-ниски от пазарните, им позволява да вземат кредит. Но междувременно изглежда това води до финансови затруднения за пенсионерите с най-ниски пенсии, които са принудени да забавят други плащания и не разполагат с достатъчни средства да посрещнат основните си нужди.

⁽²⁰⁾ Застраховането играе двустранна роля по отношение на социалната изолация. Задължението за сключване на застраховка „живот“ може да изключи хората със здравословни проблеми от кредитния пазар. Но това задължение може да предпази лице, което неочаквано заболява от някаква болест, от загубване на застрахованите си активи и по този начин от изпадането в бедност и изолация.

⁽²¹⁾ Във Франция и Белгия, потребителският микрокредит (известен като социален микрокредит), се отпуска експериментално от няколко банкови мрежи, в сътрудничество с обществени организации. До днес, експериментът е доста успешен, но все още е прекалено рано да се даде категорична оценка. В Белгия трябва да се отбележи опитът на Credal, белгийско дружество за социален кредит, създадено въз основа на публично-частно партньорство между правителството на регион Валония и няколко финансови институти.

⁽²²⁾ Вж. например „Протокол относно устойчивото и съгласувано развитие на банковата система“ подписан на 16 юни 2004 г. в Рим между Италианската асоциация на банките („Associazione Bancaria Italiana“), Независимата федерация на италианските служители в областта на кредитирането и спестяванията („Federazione Autonomia Lavoratori del Credito e del Risparmio Italiani (Falcri)“), Италианската федерация на банките и застрахователите („Federazione Italiana Bancari e Assicurativi (Fiba-Cisl)“), Италианската синдикална федерация на работещите в областта на застраховането и кредитирането („Federazione Italiana Sindacale Lavoratori Assicurazioni e Credito“) и Италианския профсъюз на служителите в сферата „Кредит, инкасо и застраховки“ („Uil Credito, Esattorie e Assicurazioni (Uil C.A.)“).

й) Кредитна история.

Използването на бази данни, съдържащи цялата финансова история на клиента (положителна кредитна история) или само затруднения при изплащането на заемите (отрицателната кредитна история), позволява на кредитните институции да познават нивото на задлъжнялост на клиента и да обосновават по-добре решението си за предоставяне на кредит. Въпреки това тези бази данни — особено с позитивната кредитна история — носят определени рискове, свързани със защитата на личните данни и с факта, че са неефективни в случаи на пасивна задлъжнялост, тъй като не е възможно да се предскаже какво би могло да я причини в бъдеще;

к) Саморегулирането и съвместното регулиране, изразяващи се в разработването на Етични кодекси на финансовите учреждения, в сътрудничество с организациите за защита на потребителите, могат да спомогнат за предотвратяването на някои непочтени практики и да доведат до съобразяване в по-голяма степен със социалните аспекти в дейността на кредитните институции. Този вид мерки служат също и за подобряване на контрола върху дейността на агенциите за събиране на задължения, като в допълнение на строгата и ефективно прилагана законова рамка, подпомагат регулирането на начина, по който се подхожда към длъжниците;

л) Предотвратяване на непочтени кредитни практики.

Някои национални органи, организации за защита на потребителите и други НПО, както и самите кредитни институции, са договорили правила и процедури за предотвратяване използването на редица грабителски и лихварски практики, застрашаващи най-уязвимите членове на обществото. Тези практики включват например изключително високите лихвени равнища за кредитите, отпускани по телефон или мобилен телефон; кредитни договори, обвързани с договори за определена покупка или продажба, или за предоставяне на услуги, за които клиентът не е уведомен; предоставяне на кредити при условие, че се закупят акции понякога на самата банка; драконовски наказателни клаузи; кредитни карти и клиентски карти, обезпечавачи лесен достъп до кредити; изискването на реални гаранции и едновременно с това и на лични гаранции (двустранни) при договори за потребителски кредити с ниска стойност; непълна или не изцяло точна информация; както и рекламата, насочена към младите хора. В допълнение към благоприятните страни на отговорното предоставяне на кредити, мерките от такъв вид допринасят за намаляване на нарушенията на конкуренцията на пазара и съдействат за повишаване на социалната отговорност сред кредитните институции;

м) Мониторинг и контрол на рекламите за кредити.

Въпреки че рекламата е законна стратегия за предлагане на финансови продукти, начинът, по който тези продукти биват рекламирани, изисква внимателно наблюдаване от страна на държавните органи. Съдържанието, каналите и методите на рекламата трябва също да бъдат подложени на строга и съгласувана дисциплина, която да не позволява у потребителя да се създава представа, че кредитите не носят

рискове, че са лесно достъпни и че не водят до разходи. Схемите за самостоятелно и съвместно регулиране и добрите практики също би трябвало да бъдат поощрявани в тази област. Тези схеми трябва да гарантират на кредитополучателите пълна яснота относно условията на кредитирането и да налагат на кредиторите конкретна отговорност по отношение на онези лица, които поради психически отклонения не са в състояние да предвидят последствията от сключване на договор за отпускане за на кредит.

5.2 Подход към свръхзадлъжнялостта и преодоляването ѝ

Двата най-разпространени модела за подход към несъстоятелни длъжници и за възстановяване на дължимата сума са:

5.2.1 Моделът ново начало, възникнал в Северна Америка и възприет в някои европейски страни, е основан на принципите на незабавно ликвидироване на неосвободените активи на длъжника и опрощаване на неизплатените дългове, с изключение на тези, които не могат да бъдат опростени по законен път. Този модел е основан на концепцията за ограничена отговорност на длъжника, за споделяне на риска с кредиторите, за необходимостта от възвръщане на длъжника колкото може по-бързо към икономическа активност и потребление, и съвсем ясно, избягването на заклеяването на банкрутиралото лице ⁽²³⁾.

5.2.2 Моделът на превъзпитанието, система, използвана в някои европейски страни, е основан на идеята, че длъжникът е направил грешка и би трябвало да му се помогне, но не трябва просто да бъде освободен от задължението да изпълнява своите задължения (*pacta sunt servanda*). Този модел, основан на идеята за „вината“ на банкрутирания индивид, без значение дали провалът се дължи на липсата на предвиждане или просто на небрежност, се съсредоточава върху преразглеждането на дълговете с кредиторите, с цел сключване на споразумение за общ план на погасяване. Този план може да бъде договорен чрез съда или извън него; това, което е от значение, е ролята на консултантските и на посредническите услуги ⁽²⁴⁾.

⁽²³⁾ За подробно, критично описание на този модел, вж. работата на Karen Gross, добре известна в Европа, по-конкретно „*Failure and Forgiveness. Rebalancing the bankruptcy system*“, New Haven, Yale University Press (1997 г.).

⁽²⁴⁾ Някои правни системи, като тези на Франция и Белгия, са реформирали законите си относно управлението на свръхзадлъжнялостта на физическите лица, за да включат алтернативни решения, основани на ликвидацията на активите. В най-сериозните случаи, където планът за погасяване не предоставя решение, е възможна ликвидация, последвана от опрощаване на дълга. Въпреки това, за разлика от правото в САЩ, опрощаването на дълга никога не е незабавно. Длъжникът трябва да премине изпитателен период, по време на който да отдели част от приходите си, за да изплати останалия дълг. Едва тогава, и единствено ако длъжникът е демонстрирал честност и добра воля, дългът му може да бъде опростен. Като изключение, във Франция даден дълг може да бъде опростен още със започване на съдебните процедури, ако съдията прецени, че няма надежда положението на лицето да се подобри, въпреки че тази процедура до днес рядко се прилага.

6. Защо е необходим подход на ниво Общност

6.1 Предистория

6.1.1 Това не е първият случай, когато въпросът за свръхзадължността се разглежда на ниво Общност, или даже от гледна точка на Общността, в рамките на институциите на ЕС. На 13 юли 1992 г., в своята резолюция за бъдещите приоритети в развитието на политиката за защита на потребителите, Съветът за пръв път разглежда проучването на свръхзадължността като приоритет. Оттогава обаче, въпреки че явлението свръхзадължност отчетливо придобива все по-голямо значение в различните държави-членки, в резултат на което повечето от тях приеха конкретни законодателни и административни мерки за борба с нея, проблемът за подхода на ниво Общност към този въпрос беше практически забравен.

През май 1999 г. ЕИСК реши да възобнови дебатите по този въпрос, като първо състави информационен доклад относно проблема за „Свръхзадължността на домакинствата“, последван от становище по собствена инициатива по този въпрос през 2002 г., чийто коментари и препоръки могат да бъдат разгледани за справка ⁽²⁵⁾.

6.1.2 Всъщност, в хода на разработване на тези документи, на 13 април 2000 г. Съветът по потребителските въпроси в Люксембург разгледа отново този въпрос и обърна внимание на Комисията и държавите-членки към необходимостта от хармонизация в тази област в Общността. Вследствие на това, Съветът прие резолюцията си относно кредитите и задължността на потребителите ⁽²⁶⁾, в която, отбелязвайки стремителното нарастване на това явление, настоятелно призова Комисията да предприеме мерки, за да компенсира липсата на информация относно реалните измервания на свръхзадължността в Европа и задълбочено да изследва възможностите за хармонизиране на мерките за предотвратяване и подход към случаите на свръхзадължност ⁽²⁷⁾.

6.1.3 Трябва да бъде отбелязано, че до днес това искане на Съвета не е изпълнено от страна на Комисията, която предостави само първоначално предложение за преразглеждане на Директивата за потребителски кредити (2002 г.) ⁽²⁸⁾, където бегло се споменава въпросът за отговорното отпускане на кредити ⁽²⁹⁾. Тези пасажии обаче изчезнаха от окончателния ѝ вариант (2005 г.) ⁽³⁰⁾, приет по време на германското председателство ⁽³¹⁾. Тази ситуация предполага, че в областта на потребителското кредитиране, Комисията окончателно е решила да не включва мерки за превенция или още по-малко за работа със случаи на свръхзадължност ⁽³²⁾.

⁽²⁵⁾ И двата доклада — са съставени от бившия член на Комитета Manuel ATAIDE FERREIRA.

⁽²⁶⁾ Резолюция от 26 ноември 2001 г. в ОВ С 364, 20.12.2001 г.

⁽²⁷⁾ Протоколът от това заседание на Съвета по потребителските въпроси от 26 ноември 2001 г. показва, че наред с останалите наблюдения и препоръки, министрите смятат, че „различията по отношение на предотвратяването и социалния, правния и икономическия подход към свръхзадължността в държавите-членки биха могли да породят съществена неравнопоставеност, както между европейските потребители, така и между кредиторите“ и че „трябва да бъде обмислено на ниво Общност как да се интегрират и допълнят мерките за насърчаване развитието на трансграничен кредит с мерки за превенция на свръхзадължността по време на целия кредитен цикъл“.

⁽²⁸⁾ SOM(2002) 443 окончателен, 11 септември 2002 г.

⁽²⁹⁾ Използвайки понятия, които са доста спорни, както ЕИСК имаше възможността да заяви в своето становище относно това предложение (CES 918/2003 от 17 юли 2003 г.): докладчик, г-н PEGADO LIZ. Вж. също „La prevención del sobreendeudamiento en la Propuesta de Directiva sobre crédito a los consumidores“ (Предотвратяване на свръхзадължността в проектодирективата за потребителските кредити) от Manuel Angel, LOPEZ SANCHEZ, в „Études de droit de la consommation — Liber amicorum Jean Calais-Auloy“, стр. 621.

⁽³⁰⁾ SOM(2005) 483 окончателен/2, 23 ноември 2005 г.

⁽³¹⁾ Трябва обаче да се изгъкнат няколко инициативи за публичен дебат по темата, поети от различни институции на Общността, включително и Комисията. Сред тях са: публично изслушване, проведено в Стокхолм с подкрепата на шведското председателство на 18 юни 2000 г.; важна конференция, проведена на 2 юли 2001 г., в сътрудничество с Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (Италиански национален съвет за потребителите и ползвателите) (CNCU) на тема „Правилата за конкуренция в ЕС и конфликтът между банковите учреждения“, на която директорът на Дирекция „Финансови услуги“ в ГД „Здравеопазване и защита на потребителите“ имаше възможността да представи насоките в предложението за нова директива относно потребителските кредити и проблемите на свръхзадължността на ниво Общност; на 4 юли 2001 г. ГД „Здравеопазване и защита на потребителите“ пое инициативата за провеждане на изслушване в Брюксел на правителствени експерти за обсъждане на предлаганите промени в директивата за потребителските кредити, на което бяха подчертани различни аспекти за предотвратяване на свръхзадължността; по време на белгийското председателство беше проведен важен семинар в гр. Charleroi, на 13 и 14 ноември 2001 г., на тема „Потребителският кредит и хармонизацията в Общността“, на който белгийският министър на икономиката и научните изследвания повдигна въпроса за обществените и икономически аспекти на проблема и подчерта връзката между развиването на финансовите услуги и трансграничната търговия на вътрешния пазар. На този семинар експерт на Европейската комисия също така представи основните насоки за ревизиране на директивата за потребителския кредит, в която беше изразена известна загриженост относно информацията за потребителите във връзка с предотвратяването на свръхзадължността; „Конференция за свръхзадължността на потребителите: европейски механизми за защита“, проведена в Мадрид на 29 ноември 2002 г. от PSOE (Испанската социалистическа работническа партия) и от Групата на социалистите в ЕП.

⁽³²⁾ Любопитно, в други текстове, като например Предложението на Комисията за Единна зона за плащания в евро (SEPA), са изказани някои безпокойства по отношение превенцията на свръхзадължността.

6.1.4 Последните споменавания на проблема, въпреки че са малко на брой, в някои документи на Комисията, дори и в декларация на председателя на Комисията, изглежда обаче сочат, че е възможен преход към отделяне на по-голямо внимание на това явление ⁽³³⁾.

6.1.5 Поради особената ѝ важност, следва да се спомене Резолюцията на Съвета на Европа, приета от европейските министри на правосъдието на 8 април 2005 г., за „търсене на правни решения на проблема със задлъжнялостта в кредитното общество“ ⁽³⁴⁾, която въпреки че изразява загриженост относно „лесния достъп до кредити, който може в някои случаи да доведе до свръхзадлъжнялост на домакинствата, създавайки социална изолация за лицата и техните семейства“, ясно отваря пътя за подготовянето на „подходящ инструмент, определящ законодателни и административни мерки, и предлагащ практически средства за защита“ ⁽³⁵⁾.

6.1.6 От друга страна, това ново отношение към проблема изглежда е подтикнато от последните научни проучвания ⁽³⁶⁾ и други изследвания, поръчани от Комисията ⁽³⁷⁾, които станаха предмет на неотдавнашни публични изказвания на някои държавни глави и министри от някои държави-членки ⁽³⁸⁾.

6.2 Възможности, необходимост и целесъобразност на действията на ниво Общност

6.2.1 ЕИСК отдавна пледира и сега отново потвърждава възгледа си, че действия на ниво Общност в тази област не само са възможни и желателни, а са необходими и неотложни.

6.2.2 На ЕИСК е добре известно, че в съответствие с текста на Договора и след неуспеха при ратифицирането на текста за конституция ⁽³⁹⁾, чисто социалните аспекти, сред които и проблема със свръхзадлъжнялостта, доколкото той води до социална изолация, не влизат в конкретните пълномощия на ЕС.

6.2.2.1 Въпреки това, различни разпоредби от Договора за Европейски съюз и за създаване на Европейската общност предвиждат споделяне както на правомощията, така и на действията и мерките за проследяване и насърчаване политиките на държавите-членки в тази област ⁽⁴⁰⁾, което Комисията е длъжна да гарантира и развива.

6.2.2.2 Трябва да се добави, че някои области за потенциални действия на ниво Общност, свързани със сътрудничеството по съдебни въпроси, понастоящем са обхванати от третия стълб ⁽⁴¹⁾.

⁽³³⁾ Към тях се отнасят по-специално проучването на Евробарометър в края на 2006 г., Съобщението, озаглавено „Дневен ред за гражданите“, прието от Съвета през м. юли 2006 г. и Съобщението на Комисията относно „Предложение за съвместния доклад за социална защита и социално включване за 2007 година“ (COM(2007) 13 окончателен от 19 януари 2007 г.).

⁽³⁴⁾ Приета на 26-та Конференция на Съвета на европейските министри на правосъдието, проведена от Съвет на Европа в Хелзинки на 7 и 8 април 2005 г.

⁽³⁵⁾ Резолюцията е последвана от добре изготвения „Доклад за правните решения на проблеми с дългове в кредитните общества“ от Бюрото на Европейския комитет за правно сътрудничество към Съвета на Европа на 11 октомври 2005 г. (CDCJ-VU(2005) 11 rev.).

⁽³⁶⁾ Академичните среди изглежда са особено заинтересовани от проблемите на потребителското кредитиране и свръхзадлъжнялостта, както показва и неотдавнашната международна научна среща от 20 до 28 юли в Берлин на Law and Society Association (Асоциация за право и общество), на която се събраха група от европейски, американски (Северна и Южна Америка), азиатски и австралийски изследователи и по време на 8 сесии обсъждаха различни аспекти, свързани с тази тематика.

⁽³⁷⁾ Вж. „Consumer Over indebtedness and Consumer Law in the European Union“ (Свръхзадлъжнялост на потребителите и правото за защита на потребителите в Европейския съюз), Udo Reifner, Johanna Kieslainen, Nik Huls и Helga Springeneer (Договор No. B5-1000/02/000353, за ГД „Здравеопазване и защита на потребителите“, м. септември 2003 г.); „Study of the problem of Consumer Indebtedness: Statistical Aspects“ (Проучване на проблема със задлъжнялостта на потребителите: статистически аспекти), ORC Macro (Договор No. B5-1000/00/000197, за ГД „Здравеопазване и защита на потребителите“, 2001 г.); „Credit Consumption and Debt Accumulation among Low Income Consumers: Key consequences and Intervention Strategies“ (Потребление на кредити и натрупване на дълг сред потребителите с ниски доходи: основни последици и стратегии за намеса) Deirdre O'Loughlin (м. ноември 2006 г.); „Exclusion and its links to finance: banking exclusion of individuals“ (Изключването и връзките му с финансите: банково изключване на лицата) Доклад на Centre Walras, Georges Gloukoviezoff; „EC Consumer Law Compendium: Comparative Analysis“ (Сборник на правото по отношение на защитата на потребителите в ЕО — сравнителен анализ), 2006 г. (Договор No. 17.020100/04/389299), съставен от Hans Schulte-Nölke, от Университета в Bielefeld за Европейската комисия; „Financial education & better access to adequate financial services“ (Финансово образование и по-добър достъп до подходящи финансови услуги), проведен от ASB Schuldnerberatungen (Австрия) в сътрудничество с GP-Forschungsgruppe: Institut für Grundlagen-und Programmforschung (Германия), Association for the Promotion of Financial Education SKEF (Асоциация за насърчаване на финансовото образование) (Полша) и L' Observatoire du Crédit et de l' Endettement (Белгия) — проектът е съфинансиран от ГД „Трудова заетост, социални въпроси и равни възможности“ (м. септември 2005 — м. септември 2007 г.).

⁽³⁸⁾ Вж. например неотдавнашните речи на Tony Blair, Stephen Timms и Ruth Kelly през м. септември 2006 г.

⁽³⁹⁾ Всъщност, член I-3 от проекта за Договор за създаване на Конституцията гласи, че една от целите на Съюза е да „се бори срещу социалното изключване и дискриминациите и насърчава социалната справедливост и закрила ...“.

⁽⁴⁰⁾ Особен акцент трябва да се постави върху концепциите, изложени в чл. 2 и 34 от Договора за ЕС и чл. 2, 3, 136, 137 и 153 от Римския договор, изменен с Договора от Амстердам. Трябва също да се обърне внимание на интегрирания отворен метод на координация (ОМК), въведен през 2006 г., с цел засилване способността на ЕС да подпомага усилията на държавите-членки за създаването на по-засилено социално сближаване в Европа.

⁽⁴¹⁾ Вж. чл. 65 и 67 от Договора, както и вече значителната роля на мерките, предприети с цел определяне на европейско правно пространство.

6.2.2.3 Накрая, самото завършване на вътрешния пазар, което без съмнение е насочено към гражданите и потребителите ⁽⁴²⁾, изисква и дава основание за хармонизирането на някои аспекти, свързани със свръхзадължността на гражданите, социалните последици от нея, предотвратяването и подходът към това явление на ниво Общност, като средство за избягване на нарушения на конкуренцията и за нормалното функциониране на пазара.

6.3 Основни сфери за действие на ниво Общност

6.3.1 Единна концепция за свръхзадължността

6.3.1.1 Усилията за постигане на хармонизация би трябвало предимно да включват определяне на същината и на качествените и количествени параметри на явлението, за да се обезпечават подходяща информация и наблюдение на социалните проявления, които то поражда, чрез единни за цяла Европа методи — в идеалния случай, в целия свят — основаващи се на събирането и обработването на сравними статистически данни, които да допринесат за определянето на икономическата матрица, целяща количественото му измерване.

6.3.1.2 Въз основа на това дефиниране на понятието и на методологията, Комисията ще може да възложи провеждането на всеобхватно проучване на цялата територия на Общността, което ще позволи да се определят социално-икономическите измервания на свръхзадължността ⁽⁴³⁾.

6.3.2 Предотвратяване и ограничаване

6.3.2.1 Комисията също би трябвало да подготви независимо и хармонизирано законодателство за мерки, с цел прогнозиране, предотвратяване и ограничаване на последиците от това явление.

Законовите мерки би трябвало да се отнасят по-специално до:

а) предоставяне на изчерпателна информация преди сключването на договора, по време на изпълнението му и след приключването му;

⁽⁴²⁾ Ясно показано в отличния Междинен доклад към Пролетния Европейски съвет за 2007 г., Съобщението на Комисията, озаглавено „Единен пазар за гражданите“ (СОМ(2007) 60 окончателен, 21 февруари 2007 г.) и в различни речи и интервюта, дадени напоследък от самия председател на Комисията.

⁽⁴³⁾ Данните за ситуацията в Европа не са много актуални и се базират на проучване, проведено от ORC Masco през 2001 г., което вече беше споменато. Освен това различни държави-членки признават съществуването през последните години на значителен брой семейства в ситуация на свръхзадължност. Данни за ситуацията в Германия показват, че през 1989 г. едва 3,5 % от семействата изпитват сериозни финансови затруднения, а през 2005 г. те са 8,1 %. Във Франция броят на процедурите, регистрирани в Комисията по свръхзадължността, отбелязва годишно нарастване от 6 % от 2002 до 2006 г., през който период те достигнаха 866 213 процедури. В Шотландия 2004 г. бяха открити 3000 процедури по несъстоятелност. В Швеция, въпреки че равнището на годишен икономически растеж там е най-високо в ЕС, броят на процедурите по свръхзадължност нарасна през 2005 г. с 13,6 % спрямо 2004 г. и с 30,7 % спрямо 2003 г. Изключение представлява Белгия, където добре планираната и прилагана система изглежда дава плодове, за което допринасят неотдашните изменения в законодателството (Закон и Кралски указ от 1 април 2007 г., изменящи Закон от 24 март 2003 г. и Кралски указ от 7 септември 2003 г., относно основните банкови услуги). През 2005 г. в САЩ са внясени над 1 600 000 случая за обявяване в несъстоятелност на лица. През 2006 г. са започнати 106 629 процедури по обявяване в несъстоятелност (ликвидация или „препложение“) в канадските съдилища.

б) съвместна отговорност при отпускане на кредит, която се основава на двустранното поемане на задължение — от страна на кандидатстващия за заем, да информира правдоподобно страната, отпускателя заема, относно положението си и от страната, отпускателя кредита — да направи всичко необходимо, за да изготви правилна оценка и да консултира по най-подходящ начин кандидатстващия за заем ⁽⁴⁴⁾;

в) възможност за отпускане на кредити без налагането на такси;

г) контрол на рекламата, маркетинга и търговските комуникации, свързани с потребителски кредити;

д) параметри за „кредитно точкуване“ и забрана на изцяло автоматизираните решения;

е) гарантиране на основни банкови услуги, универсалност на банковите сметки, на тяхната възможност за трансферирание и използването на електронни средства при извършване на банкови операции (дебитни карти);

ж) определяне на параметрите за микрокредитиране и други видове социален кредит и насърчаването на „алтернативните“ финансови институции да се насочат към този сегмент;

з) установяване и санкциониране на нечестни търговски практики и на непочтени клаузи, свързани главно с предоставянето на кредит;

и) право за разтрогване на договор;

й) уточняване на изискванията за взаимни лични гаранции;

к) правила за комисионните;

л) режим за посредничеството при кредитиране;

м) засилване на правомощията и контролните мерки, с които разполагат националните власти, отговорни за финансовите услуги в тази област;

н) въвеждане на параметри за определяне на това, какво представлява лихварството;

о) добавяне на разпоредба в директивата за потребителския кредит, с която банките да се задължават да отговарят на жалбите в определен срок.

В допълнение, в дългосрочен план, законите би следвало да се изготвят при съблюдаване на следните аспекти:

а) единен режим на общественото осигуряване;

б) гарантиране на устойчивостта на пенсионния режим и на единното му прилагане във всички държави-членки (евентуално дефиниране на „28-а схема“);

в) определяне на единна система за кредитната история, напълно съобразено с изискванията за защита на личните данни, включително определяне на лицата, които могат да имат достъп до нея и на предназначението на събираната информация (ограничена единствено за предоставяне на кредит);

⁽⁴⁴⁾ Добър пример за това дава Националният закон за кредитирането № 34/2005 на Южна Африка.

6.3.2.2 В същото време, Комисията би трябвало да насърчава добрите практики в тази област, като поощрява приемането на европейски етични кодекси в система за саморегулиране и съвместно регулиране, като част от добре определена и ефективно въведена ограничаваша правна система.

6.3.2.3 Комисията би трябвало също така, като своя инициатива или в сътрудничество с държавите-членки, да създаде специални информационни програми, мерки за обучение, съсредоточени върху практическите аспекти на ползването на кредит, и проекти за проследяване и предоставяне на консултации в тази област чрез използването на инструменти от типа „пилотни проекти“, които вече дадоха положителни резултати в други области ⁽⁴⁵⁾.

6.3.2.4 Накрая, ЕИСК предлага да бъде създадена Европейска обсерватория по задлъжнялостта, която, в сътрудничество със съществуващите национални органи и други структури в държавите-членки, да функционира като форум за диалог на всички заинтересовани страни, да анализира развитието на явленията на европейско ниво и да предлага и участва в най-подходящите инициативи за предотвратяването му, като оценява въздействието му. ЕИСК предлага да включи тази обсерватория в институционалната си рамка, поне докато се постигне решение за нейната автономност.

6.3.3 Работа с длъжници и възстановяване на активи

6.3.3.1 Отчитайки разнообразието от системи, създадени на национално ниво, имащи разнообразни произход, принципи и методи ⁽⁴⁶⁾, усилията на Комисията би трябвало предимно да бъдат съсредоточени не към опити за постигане на хармонизация, а по-скоро за определяне на обща рамка и набор от основни принципи, които би трябвало да бъдат гарантирани от всички системи на процедурно право, обхващащи преследването за неизплатени дългове или изплащане на дългове от лица, като бъде насърчено приемането на тези принципи и налагането на тяхното признаване.

6.3.3.2 От тези основни принципи най-важните са:

- бързи решения, които са достъпни за засегнатите страни, които струват малко или почти нищо и които не възпрепятстват достъпа до кредит и не заклеймяват длъжниците и техните семейства;

- мерки, отчитащи законните интереси на кредиторите, но също и техните отговорности, що се отнася до задлъжнели домакинства;
- решения, които благоприятстват постигането на консенсус и подписването на доброволни извънсъдебни споразумения, които улесняват длъжниците при запазване на материални активи, когато това е възможно, и които са от основно значение за благосъстоянието на семейството, като например жилището;
- гъвкави мерки, даващи възможност на длъжниците да изберат възможността за ликвидирание на движимото имущество и опрощаване на неизплатените дългове, като се взема предвид състоянието на трети лица, които са гаранتي на длъжниците;
- специализиран контрол върху длъжниците по време на процеса на прилагане на планове за разплащане след банкрут, за да бъде предотвратено повторното възникване на същите проблеми и за да се помогне на длъжниците да променят моделите си на потребление и задлъженост, така че наистина да могат да започнат отначало.

6.3.3.3 Цялата тази дейност обаче би трябвало да бъде отворена, за да допусне участието на заинтересованите лица и техни представители. Поради това, се предлага провеждането на предварителни публични консултации чрез публикуването на Зелена книга, в която се определят аспектите на разглеждания проблем, извършва се количествен анализ на европейско равнище, анализират се различните средства и системи за превенция, проследяване и излизане от ситуации на свръхзадлъжнялост, и която в заключение скицира възможните интегрирани действия на равнището на Общността между различните Генерални дирекции, имащи отношение, и също включваща органите на власт и организациите на гражданското общество в различните държави-членки и на равнището на Общността ⁽⁴⁷⁾.

7. Публично изслушване

7.1 На 25 юли 2007 г. ЕИСК проведе публично изслушване по темата на становището, на което присъстваха редица гости, специалисти в областта.

7.2 Като се вземат предвид изказаните мнения по време на това добре посетено изслушване, от което произлязоха няколко изключително полезни доклада, съществува ясно изразена подкрепа за целите на становището, в което са възприети много от предложенията, направени там.

Брюксел, 25 октомври 2007 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁴⁵⁾ Припомнят се например случаи на посредничество и извънсъдебно уреждане на потребителски спорове, които са в основата на създаването на различни мрежи, действащи понастоящем в Европа. Сред тях е подходящо да се изтъкне „Consumer DebtNet“, създадена през 1994 г., която в момента се преименува като „European Consumer Debt Net“ (ECDN).

⁽⁴⁶⁾ Освен това в някои държави членки, като Португалия, все още няма подходяща система за тази цел.

⁽⁴⁷⁾ Всъщност в информационен доклад на ЕИСК от 2000 г. се споменава горното и се завършва с препоръката, че Комисията би трябвало „да направи първата крачка в тази посока, като незабавно подготви Зелена книга за свръхзадлъжнялостта на домакинствата в Европа и включи в нея съществуващите изследвания по въпроса, с което да представи осъвременена картина на правната уредба и статистическите данни от държавите-членки и държавите кандидатки за членство, да работи за създаването на единно определение за свръхзадлъжнялостта и да посочи предпочитанията от нея подход за постигане на целите, посочени в настоящия информационен доклад“.