

## Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu *Úvěr a sociální vyloučení ve společnosti blahobytu*

(2008/C 44/19)

Dne 16. února 2007 se Evropský hospodářský a sociální výbor, v souladu s článkem 29 odst. 2 Jednacího řádu, rozhodl vypracovat stanovisko k *Úvěr a sociální vyloučení ve společnosti blahobytu*.

Specializovaná sekce Zaměstnanost, sociální věci, občanství, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 2. října 2007. Zpravodajem byl pan PÉGADO LIZ.

Na 439. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 24. a 25. října 2007 (jednání dne 25. října), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 59 hlasy pro, žádný hlas nebyl proti a 1 člen se zdržel hlasování.

### 1. Závěry a doporučení

1.1 Vzhledem k tomu, že neexistuje žádný nástroj Společenství, vypracovaly si jednotlivé členské státy své vlastní vnitrostátní právní systémy, které zabraňují jednotlivcům a rodinám, aby se dostali do předlužení, zabývají se těmito případy, pomáhají lidem se z této situace dostat a monitorují následné události.

1.2 Vzhledem ke zvyšujícímu se a znepokojujícímu nárůstu tohoto fenoménu v posledních desetiletích a zejména s ohledem na rozšíření Evropské unie a nedávné zhoršení situace v celosvětovém měřítku, EHSV, který již dlouhou dobu úzce sleduje vývoj této situace a také její sociální důsledky, jako jsou vyloučení, sociální nespravedlnost a překážky v dokončení vnitřního trhu, se rozhodl znovu zahájit veřejnou diskusi k tomuto tématu s občanskou společností a ostatními institucemi Společenství. Výbor má v úmyslu zajistit, aby byla určena a prováděna opatření Společenství, jejichž cílem je přesné definování, monitorování a řešení tohoto problému ve všech jeho různých aspektech (sociálním, hospodářském a právním).

1.3 Různorodost systémů vytvořených v zemích, které je rozvinuly nejen v Evropě, ale také ve zbývajících částech světa, spolu se skutečností, že podobné systémy v jiných zemích neexistují, podporují situaci nerovných příležitostí, která jednak vytváří sociální nespravedlnost a brání dokončení vnitřního trhu, a jednak vyžaduje přiměřenou akci Evropské unie, pro kterou bude existovat nutný právní základ v primárním právu.

1.4 Toto stanovisko přezkoumává hlavní problematiku, které způsobil fenomén předlužení, hodnotí řešení předložená na národní úrovni, popisuje vyskytnuté potíže a zjištěné chyby, hodnotí celkovou závažnost problému a upozorňuje na nedostatky ve znalostech a metodách. Stanovisko rovněž usiluje o určení přístupů a nalezení oblastí případné činnosti na úrovni Společenství.

1.5 Stanovisko rovněž navrhuje, aby bylo vytvořeno Evropské středisko pro sledování zadluženosti, které by monitorovalo vývoj tohoto fenoménu na evropské úrovni, poskytovalo

forum pro dialog mezi všemi zainteresovanými stranami a navrhovalo, koordinovalo a hodnotilo dopad opatření na prevenci a potlačení tohoto fenoménu.

1.6 Výbor si je však vědom toho, že přiblížení tohoto charakteru a tohoto rozsahu může proběhnout pouze tehdy, jestliže Komise, Evropský parlament a Rada, v rámci úzkého dialogu s organizovanou občanskou společností, která zastupuje hlavní strany zainteresované do této záležitosti (rodiny, pracovníci, spotřebitelé, finanční instituce atd.), rozhodnou, že tato problematika bude prioritou jejich činnosti.

1.7 Zájem o tuto problematiku, který Komise v nedávné době projevila, by proto měl být vítán a důrazně se doporučuje, aby proběhlo nezbytné monitorování, pokud jde o studie proveditelnosti, konzultace a legislativní a jiné relevantní návrhy, počínaje vydáním zelené knihy, která bude definovat a určovat oblasti problematiky a prostřednictvím rozsáhlých veřejných konzultací umožní všem zainteresovaným stranám, aby se vyjádřily.

1.8 EHSV dále vyzývá Evropský parlament a Radu, aby se zabývaly hlavními problémy, které se toto stanovisko snaží řešit jménem občanské společnosti, a učinily je prioritou jejich příslušných politických programů.

### 2. Úvod

2.1 Úvěr nepochybně umožnil lidem v Evropě zlepšit jejich kvalitu života a zpřístupnil jim důležité zboží a služby, které by jinak byly mimo jejich dosah nebo by si je mohli dovolit až po značně dlouhé době, jako jsou např. jejich vlastní domovy či dopravní prostředky. Jestliže však podmínky, za nichž je úvěr poskytován, nejsou udržitelné, objeví-li se vážný problém související se zaměstnáním, překročí-li měsíční zátěž dluhu rozumnou část měsíčního příjmu, je-li mnoho půjček odebráno nebo neexistují úspory, které by pomohli lidem překonat období, kdy nemají žádný příjem, může úvěr vést k situacím předlužení.

2.2 Problém předluženosti a jeho sociálních důsledků v podstatě není nový. Jeho kořeny sahají až do klasického starověku, konkrétně k agrární krizi, kterou bylo sužováno Řecko v 6. stol. př.n.l., a k Solónovým reformám (594/593 př.n.l.), které spočívaly v tom, že nejprve byly odepsány dluhy drobných rolníků, kteří byli zotročeni a prodáni, a posléze osvobození a začlenění do aténské společnosti a produktivního života jako svobodní občané <sup>(1)</sup>.

2.3 Tento fenomén je však dnes bezpochyby stále rozšířenější a nabývá znepokojivých rozměrů. Lidé si jej stále více uvědomují jako sociální problém ve společnosti poznamenané ostrými rozdíly, kde rozpory stále rostou a solidarita je méně zřejmá.

2.4 Z tohoto úhlu pohledu se proto musíme zabývat také otázkou bankovního vyloučení, a musíme poukázat na opomíjení těch, kdo z různých důvodů nemají přístup k základním finančním službám <sup>(2)</sup>.

2.5 Stanovisko se pokouší určit hlavní příčiny této situace, rozsah problému, často používané prostředky k nápravě a uvést důvody k tomu, aby bylo vypracováno řešení na úrovni Společenství.

### 3. Rozsah problému

#### 3.1 Sociální vyloučení a bankovní vyloučení

3.1.1 Podle zprávy Eurobarometru z února 2007 <sup>(3)</sup> se okolo 25 % Evropanů domnívá, že riskují sklouznutí do chudoby, a 62 % Evropanů se domnívá, že je to něco, co se může stát komukoli v jakémkoli období života.

3.1.2 Údaje uvedené ve Společné zprávě Evropské komise o sociální ochraně a sociálním začlenění z roku 2007 ukazují, že v roce 2004 žilo pod hranicí chudoby 16 % občanů EU-15, přičemž za hranici chudoby se považuje 60 % průměrného příjmu každé země <sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> Jak uvádí Aristoteles ve svém pojednání o aténské ústavě (zejména v části 6, která zní: „jakmile stanul v čele státu, Solón osvobodil lid jednou pro vždy tím, že zakázal všechny půjčky na zabezpečení osoby dlužníka; kromě toho zavedl zákony, kterými zrušil všechny dluhy, veřejné i soukromé. Toto opatření se běžně nazývá **Seisachtheia, jelikož tímto způsobem zbavili břemena**“, a jehož „identita“ situací ovlivnila fascinující příspěvek Uda REIFNERA s názvem „Renting a slave – European Contract Law in the Credit Society“, který přednesl na konferenci o soukromém právu a různých kulturách Evropy na Helsinské univerzitě dne 27. srpna 2006. Upozorňujeme na to, že trest odnětí svobody pro dlužníky byl uplatňován ve většině evropských zemí až do XX. stol.

<sup>(2)</sup> Na toto téma viz nedávný příspěvek Georgese GLOUKOVIEZOFFA s názvem „From Financial Exclusion to Overindebtedness: The Paradox of Difficulties for People on Low Incomes?“ v „New Frontiers in Banking Services“, Luisa ANFERLONI, Maria Debora BRAGA a Emanuele Maria CARLUCCIO, Springer.

<sup>(3)</sup> Viz Special Eurobarometer 273, European Social Reality, 2007.

<sup>(4)</sup> Návrh Společné zprávy o sociální ochraně a sociálním začlenění 2007, který Rada přijala dne 22.2.2007, (KOM(2007) 13 v konečném znění ze dne 19.1.2007).

3.1.3 Z kvalitativního hlediska chudoba odpovídá nedostatku či nepřiměřenosti materiálních zdrojů k uspokojení životně důležitých potřeb jedince; je to nejviditelnější aspekt sociálního vyloučení, který jedince vytlačuje na okraj společnosti, a vyvolává tak pocity odmítnutí a vyloučení.

3.1.4 Rozsah a forma sociálního vyloučení závisí v každé zemi na mnoha faktorech, jako je systém sociálního zabezpečení, způsob, jakým funguje trh práce, systém soudnictví a neformální sítě solidarity. Nejvíce náchylní k chudobě a sociálnímu vyloučení jsou přistěhovalci, etnické menšiny, senioři, děti, které nedosáhly věku 15 let, lidé s nízkými příjmy a nedostatečnou kvalifikací, zdravotně postižení a nezaměstnaní.

3.1.5 Ve většině evropských zemí spotřebitelské trendy naznačují relativní pokles výdajů za potraviny, nápoje, tabák, oděvy a boty a relativní nárůst výdajů za bydlení, dopravu a komunikaci, zdravotnické služby, kulturu a jiné zboží a služby jako zdravotní péče, cestovní ruch a hotelové a stravovací služby <sup>(5)</sup>.

3.1.5.1 Nové rozložení výdajů za domácnost má tendenci se odrážet ve využívání úvěrů. Spotřebitelský úvěr v širším slova smyslu, zahrnující nákup jak spotřebitelského zboží, tak bydlení, dnes úzce souvisí s novými spotřebními vzorci a přesně kopíruje křivku jejich vývoje. Vyšší podíl výdajů za domácí pohodlí <sup>(6)</sup>, dopravu a cestování proto často vyžaduje platbu úvěrem.

3.1.5.2 Dalším faktorem podporujícím nárůst spotřebitelských úvěrů je skutečnost, že a) spotřebitelský úvěr ztratil negativní konotaci chudoby a odpovědnosti za to, jakým způsobem vedou lidé život či řídí podnik, především v zemích, kde mají lidé většinou katolickou výchovu v porovnání s protestantskou výchovou, a b) spotřebitelský úvěr se stal zejména ve velkých městech poměrně běžnou záležitostí. Vtírává systematická reklama finančních institucí určená k získání nových klientů povzbuzuje více lidí, aby si sjednávali půjčky. Spotřebitelský úvěr navíc propůjčuje společenský status a usnadňuje maskování sociálního postavení, čímž umožňuje lidem přijmout životní styl, který je charakteristický pro třídu vyšší, než je jejich vlastní třída. Pro mnoho rodin představuje úvěr běžný způsob hospodaření s rozpočtem domácnosti (zejména využívání kreditních karet), kde jsou rizika známa; málo se však ví o těchto rizicích nebo účinných řešeních problému, a nebyl ani stanoven přesný rozsah těchto rizik.

<sup>(5)</sup> Viz Eurostat – *Les nouveaux consommateurs* (The new consumers), Larrousse 1998.

<sup>(6)</sup> Je však nebytné nepřehlédnout rozdíly v jejich charakteru, dokonce i v rámci základních práv.

3.1.6 Tyto určující sociální a kulturní faktory jsou podepřeny také ekonomickými a sociálními faktory, jako je prudký pokles úrokových sazeb za posledních deset let, což znamená, že lidé mají sklon méně spořit, a trvale nízká míra nezaměstnanosti spojená s hospodářským růstem (navzdory krizi z konce devadesátých let, která však nenabyla takových rozměrů jako předchozí krize). Kromě toho přišla deregulace, která byla od konce sedmdesátých a začátku osmdesátých let (7) zaměřena na celý úvěrový trh a která odstartovala rychlý rozvoj poskytovatelů úvěru, pokud jde o jejich rozsah a počet, včetně těch, kteří nebyli podrobeni monitorování a finančnímu dohledu, spolu s nárůstem konkurence mezi nimi, což vedlo k odosobnění vztahu mezi bankou a zákazníkem.

3.1.7 Všechny tyto faktory dohromady znamenají, že evropská společnost je stále více závislá na poskytování úvěrů k uspokojení základních lidských potřeb. Tuto skutečnost jasně ilustruje rostoucí míra zadluženosti v členských státech (8).

3.1.8 Je-li uzavřen na udržitelném základě, tj. nevyskytují-li se žádné větší pracovní problémy, podíl měsíční splátky dluhu jako části čistého měsíčního příjmu není nepřiměřený, počet uzavřených půjček není vysoký a existují úspory k pokrytí příležitostných období ztráty příjmu, může úvěr lidem pomoci zlepšit kvalitu jejich života a umožnit jim přístup k základnímu zboží a službám, které by si jinak nemohli dovolit, nebo by si je mohli dovolit po dlouhé době, např. bydlení nebo soukromá auta.

3.1.9 Každý, kdo podepíše úvěrovou smlouvu, však nese riziko, že v soukromém nebo rodinném životě přestane něco fungovat, a v důsledku toho nebudou splněny v určitém okamžiku finanční závazky. Takto se z běžné, kontrolované zadluženosti může z různých důvodů stát nekontrolovatelná předluženost.

## 3.2 Pojem a míra předluženosti

3.2.1 Předluženost odkazuje na situace, kdy dlužník není dlouhodobě schopen splácet všechny své závazky, nebo kdy existuje vážné nebezpečí, že by k tomu mohlo dojít, až budou závazky splatné (9). Přesný obsah tohoto pojmu se však stát od

státu v EU značně liší, a jeho definice na evropské úrovni musí být teprve vytvořena (10). Nedávná iniciativa Evropské komise zadat studii tohoto problému je proto vítána (11).

3.2.2 Nejenže je tento pojem sám o sobě dvojnásobný a jeho definice nejasná, existuje také několik různých způsobů, kterými lze předluženost měřit. Ve studii zadané Evropskou komisí (12) tudíž existovaly tři různé vzorce či modely navrhované pro měření předluženosti: správní model (13), subjektivní model (14) a objektivní model (15).

3.2.3 Jeden z hlavních problémů při hodnocení úrovně předluženosti v Evropě se vztahuje k neexistenci spolehlivých statistik a skutečnosti, že je nemožné provést srovnání existujících údajů kvůli odlišné uplatňovaným metodám, pojmům a časovým

(10) Pojem předluženosti, který tvoří základ velmi odlišných legislativních návrhů, se odvozuje především od právních norem, které stanovují podmínky pro přístup k soudnímu nebo mimosoudnímu řízení restrukturalizace dluhů. Francouzský zákon například umožňuje přístup dlužníkům jednajícím v dobré víře, kteří nejsou evidentně schopni uspokojit celý svůj nesplacený závazek nebo závazek, který bude splatný (čl. L. 331-2 do *Spotřebitelského zákoníku*). Podobně finský zákon (1993) považuje dlužníky za předlužené nebo neschopné splácet, když nejsou schopni platit své dluhy, které mají být splaceny, jestliže je to stálá situace, a nikoli pouze náhodná či dočasná situace. Jiné země však omezují svou definici na řadu procesních a osobních požadavků pro přístup k plánům řešícím předlužení, aniž by se vystavovaly riziku vytváření definice předluženosti. To je případ belgického práva (zákon z 5. července 1998, ve znění zákona z 19. dubna 2002) a severoamerického práva (*Federální zákon o úpadku*, novelizovaný v roce 2005).

(11) „Common operational European definition of over-indebtedness (Contract n.š VC/2006/0308, of 19.12.2006)“, studie financovaná Evropskou komisí, GR pro zaměstnanost, sociální věci a rovné příležitosti, a provedená Evropským střediskem pro sledování úspor.

(12) „Study of the Problem of Consumer Indebtedness: Statistical Aspects“ (contract n.š B5-1000/00/000197), studie vypracovaná OCR Macro pro GR pro zdraví a ochranu spotřebitele.

(13) *Správní model*: míra předluženosti je dána úřední statistikou, která vychází z formálních postupů řešení těchto případů. Tato možnost opomíjí část toho, k čemu ve skutečnosti dochází, protože ne všichni dlužníci, kteří mají potíže, využívají oficiálních právních postupů. Kromě toho rozmanitost zavedených právních řešení v zemích Evropy znemožňuje vypracovat jejich přesné srovnání.

(14) *Subjektivní model* je založený na vnímání platební schopnosti jednotlivců a rodin. Rodiny považují samy sebe za předlužené, jestliže tvrdí, že mají velké potíže s placením svých dluhů nebo toho již nejsou schopny. Kvůli obtížnosti srovnání údajů je také obtížné uvést kritérium tohoto modelu do praxe. Rostoucí počet lidí poukazuje na skutečnost, že při hodnocení finanční udržitelnosti a rozhodování o tom, zda využít či nevyužít úvěru při placení, bývá úsudek lidí často zastíněn přílišným optimismem, podceňováním rizika a nadsazenou slevou.

(15) *Objektivní model*, který využívá ekonomické a finanční situace domácností jako míry neschopnosti splácet, tj. vztah mezi celkovým dluhem a čistým platem nebo vztah mezi celkovým dluhem a čistým platem a majetkem dohromady. Tento vzorec obvykle využívají finanční instituce a také některé vnitrostátní právní systémy. Ani tento model není bez problémů, které se týkají informací o tom, do jaké míry by chování, čestnost a dobrá víra dlužníka mohly ovlivnit přístup k systému pro vyrovnání a odepsání dluhů, což je kritériem, které umožňuje provést srovnání a které může poskytnout základ pro vypracování společného právního pojmu předlužení.

(7) To se vyskytuje pouze u nových přístupujících zemích v devadesátých letech.

(8) Srov. údaje uvedené ve věstníku Francouzské národní banky č. 144, prosinec 2005.  
URL: [http://www.banque-france.fr/fr/publications/telechar/bulletin/etu144\\_1.pdf](http://www.banque-france.fr/fr/publications/telechar/bulletin/etu144_1.pdf).

(9) Ukázková definice Udo REIFNERA uvádí, že „předluženost znamená objektivní neschopnost splácet; přesněji řečeno, příslušný příjem po odečtu životních nákladů již nedostačuje k placení splatných závazků“ (v „Consumer Lending and Over Indebtedness among German Households“).

obdobím Je to jedna z oblastí, které by Komise měla věnovat větší pozornost, vypracovat nezbytné studie s cílem získat spolehlivé a porovnatelné údaje a zpracovat je.

#### 4. Hlavní příčiny předluženosti

4.1 Četné sociologické studie provedené v různých členských státech určily níže uvedené příčiny předluženosti:

- a) nezaměstnanost a zhoršující se pracovní podmínky;
- b) změny ve struktuře domácností v důsledku např. rozvodu, úmrtí manžela či manželky, neplánovaného dítěte, neočekávané podpory pro seniory nebo invalidy, nemoci nebo úrazu;
- c) neúspěšný pokus zahájit činnost jako osoba samostatně výdělečně činná, krach malé rodinné firmy, kde se ručí vlastním majetkem;
- d) reklamní a marketingové kampaně, které nutí lidi ke spotřebě, nabízejí lehce dostupný úvěr a pobízejí lidi k hazardování, hře na trzích s cennými papíry a zvyšování jejich statusu;
- e) vyšší úrokové sazby, jejich negativní dopad lze pocítit především při dlouhodobých půjčkách, jako jsou hypotéky;
- f) špatné hospodaření s rozpočtem domácnosti;
- g) záměrné zamlčování informací zákazníky, jež by umožnily finančním institucím ověřit jejich platební schopnost;
- h) nadměrné používání kreditních karet, revolvingových úvěrů a různých druhů osobních úvěrů poskytovaných finančními společnostmi s vysokými úrokovými sazbami;
- i) úvěr získaný na neformálním trhu, především u lidí s nízkými příjmy, s lichvářskými úrokovými sazbami;
- j) úvěr použitý na splácení jiných půjček, čímž se vytváří efekt sněhové koule;
- k) okolnost, že lidé s postižením žijící v sociální izolaci a lidé s omezenými kognitivními schopnostmi se mohou lehce stát oběťmi agresivních úvěrových institucí;
- l) neochota určitých finančních institucí znovu projednat splacení dluhu s méně majetnými spotřebiteli, kteří mají finanční potíže.

Sociologická analýza fenoménu tedy naznačuje, že převažují pasivní příčiny, i když bychom měli zdůraznit, že v některých zemích je kořenem problému také špatné finanční hospodaření<sup>(16)</sup>. Z toho vyplývá, že fyzické osoby se setkávají s problémy při opatrném a udržitelném hospodaření se svými rozpočty<sup>(17)</sup>.

4.2 Finanční vyloučení se běžně projevuje problémy v přístupu či odepřením přístupu na trh se základními finančními službami, konkrétně se jedná o otevření běžného účtu, využívání prostředků elektronických plateb, schopností provádět bankovní převody a sjednávání úvěrového pojištění.

4.3 Finanční vyloučení se dále týká omezení přístupu k levným půjčkám umožňujícím nákup základního zboží a služeb pro domácnost (dům, domácí přístroje, doprava a vzdělání), zahájení činnosti jako samostatně výdělečná osoba nebo vedení malého vlastního nebo rodinného podniku.

4.4 V dnešní době je přístup k bankovnímu účtu, k některým formám úvěru a elektronickým převodům z účtu na účet základní podmínkou pro přístup ke klíčovému zboží a službám. Zaměstnání, malý podnik, dům k bydlení, jeho vybavení, doprava, informace, dokonce i jídlo, oblečení a volný čas, vše vyžaduje přístup k úvěrům a bankám, ty proto přebírají zvláštní společenskou odpovědnost za poskytování něčeho, co se téměř podobá veřejné službě.

4.5 Právě tady, mezi rostoucí a stále chudší střední třídou a těmi, kdo jsou definitivně vyloučeni, tj. bezdomovci, žebráci a lidmi závislími na dobročinnosti, je hranice nejasná. Přesně na tomto prahu chudoby má prevence proti předluženosti význam, spolu se způsoby, jak ji řešit a jak napomoci lidem, aby se s tímto problémem vypořádali, chránit lidi, kteří sociálně a ekonomicky přežívají anebo se zotavují, aby se nedostali do nenapravitelného cyklu chudoby a sociálního vyloučení.

#### 5. Prevence předluženosti a způsoby jejího řešení

##### 5.1 Prevence

V národních systémech je tendence klást důraz na opatření k prevenci proti předluženosti. Tato opatření jsou:

<sup>(16)</sup> Údaje Francouzské národní banky za rok 2004 odhadují, že 73 % případů předlužení, které byly předloženy komisi pro předluženost, mají původ v pasivních příčinách.

<sup>(17)</sup> O faktorech ovlivňujících předlužení viz informační zpráva EHSV ze dne 26.6.2000 o předlužení domácností, která toto téma důkladně prozkoumala.

- a) **úplnější a široce dostupné informace** o finančních službách obecně, jejich nákladech a způsobech, jakými fungují.
- b) **finanční výchova**, která je od nejnižších ročníků začleněna do školních osnov a do dalších oblastí vzdělávání a školení, jako je *proces celoživotního učení* odrážející potřeby a dovednosti jednotlivců, kterým se snaží pomoci, a která může být různá ve všech obdobích života a může být v souladu s kulturou, hodnotovým systémem, sociodemografickými a ekonomickými charakteristikami, spotřebitelskými standardy a zadlužením příslušných osob. Je třeba zdůraznit skutečnost, že v některých členských státech mají sdělovací prostředky, a zejména televize, jako zprostředkovatel veřejných služeb ve spolupráci se spotřebitelskými sdruženími a finančními institucemi, vysílací programy, které zvyšují informovanost, pokud jde o otázku úvěru a zadluženosti, často v hlavním vysílacím čase. Kromě toho by měly být využívány struktury vzdělávání dospělých, které v některých zemích poskytují centra rodinného vzdělávání.
- c) **vytváření a rozšiřování sítí finančního poradenství**, které pomáhají lidem vyrovnaně hospodařit s jejich rozpočtem, vybrat nejlepší možnosti pro financování jejich nákupů, s cílem zabezpečit, aby informace nebyly zkreslovány ve prospěch finančních institucí, a sestavit udržitelný splátkový kalendář prostřednictvím modelování před poskytnutím úvěru.
- d) **podněty ke spoření** (jako jsou daňové úlevy a sociální a vzdělávací podněty), které by mohlo být první linií obrany rodiny, která se ocitne ve finančních nesnázích. Takové podněty by také mohly fungovat jako protiva reklamy na neomezené nabídky úvěru.
- e) **používání systémů úvěrového bodování**, ať už jsou to vlastní systémy úvěrových institucí nebo systémy poskytované specializovanými společnostmi, aby bylo možné posoudit úvěrové riziko klienta. Hodnocení celé řady proměnných a stanovení objektivních hranic dluhu jednotlivce a rodiny umožní věřiteli odhadnout riziko nesolventnosti <sup>(18)</sup>.
- f) **zaručení řádných důchodů**, které budou začleněny do efektivních systémů sociálního zabezpečení, předčasných důchodů a jiných sociálních dávek pro ty, kteří jsou vyloučeni z trhu práce, jako základní podmínka pro zajištění

toho, aby lidé, kteří nejsou schopni dosáhnout na soukromé **penzijní fondy**, nebyli vyloučeni ze společnosti <sup>(19)</sup>.

- g) **přístup k základnímu pojištění** pro zajištění úvěru jako prostředku ochrany proti finančnímu riziku <sup>(20)</sup>.
- h) **sociální úvěry, mikroúvěry a dostupné úvěry**

V členských státech se vedle ostatních programů nyní začínají zavádět programy jako např. mikroúvěry, kampaňky, spořitelny, německé a holandské sociální fondy, poštovní banky a sociální úvěry: jsou to příklady, na něž bychom měli pamatovat v souvislosti s lidmi, kteří riskují, že budou vyloučeni, a kteří hledají dostupný úvěr. Mikroúvěr například pomáhá financovat malé firmy a samostatně výdělečnou činnost, což některým nezaměstnaným umožňuje, aby se vrátili na pracovní trh a k výdělečné činnosti. Doporučuje se, aby finanční instituce poskytující zvláštní asistenci (v managementu, účetnictví, řízení podniků atd.) pomáhaly příjemcům mikroúvěru řídit jejich činnost, což je praxe osvědčená již v mnoha případech <sup>(21)</sup>.

- i) **odpovědné poskytování úvěrů**, což vyžaduje, aby úvěrové instituce věnovaly větší pozornost potřebám a situaci jednotlivých dlužníků a aby našly nástroj, který nejvíce vyhovuje situaci dané osoby, nebo aby odmítly poskytnout úvěr, existuje-li bezprostřední nebezpečí předlužení <sup>(22)</sup>.

<sup>(19)</sup> Dále je nutné zabránit finančním praktikám, které se pokoušejí zneužít důchodů nezávislejších členů společnosti tak, že používají důchody jako záruky pro půjčky, které jsou nepřiměřeně vysoké v poměru k prostředkům na jejich splácení. V Brazílii například vznikl v roce 2004 druh úvěru zaměřený na seniory s názvem „crédito consignado“ [půjčka poskytovaná na základě příjmu]. Tento zvláštní druh úvěru je počítán z důchodů jako základu až do maximální výše 30 % z celkové částky důchodu. Skutečnost, že nabízené úrokové sazby jsou nižší než úrokové sazby na trhu, poskytuje důchodcům přístup k úvěrům, přesto se zdá, že lidem s nejnižšími důchody to způsobuje finanční potíže, že nemohou splácet ostatní splátky a připravuje je to o dostatečné zdroje k uspokojování jejich základních potřeb.

<sup>(20)</sup> Pojištění hraje ve vztahu k sociálnímu vyloučení ambivalentní roli. Povinné životní pojištění může z úvěrového trhu vyloučit lidi se zdravotními problémy, ale životní pojistka může také zabránit tomu, aby člověk, který neočekávaně onemocní, přišel o majetek, a tím upadl do chudoby nebo vyloučení.

<sup>(21)</sup> Ve Francii a Belgii využívají některé bankovní sítě, ve spolupráci se sociálními organizacemi, jako zkušební program spotřebitelský mikroúvěr (známý jako sociální mikroúvěr). K dnešnímu dni byl tento experiment poměrně úspěšný, ale je příliš brzy dospět ke konečnému hodnocení. V případě Belgie je třeba zdůraznit zkušenosti Credal, belgické sociálně úvěrové společnosti, vytvořené v rámci partnerství veřejného a soukromého sektoru mezi valonskou regionální vládou a několika finančními institucemi.

<sup>(22)</sup> Viz např. „Protocollo sullo sviluppo sostenibile e compatibile del system bancario“ podepsaný dne 16. června 2004 v Římě mezi „Associazione Bancaria Italiana“ and the „Federazione Autonomia Lavoratori del Credito e del Risparmio Italiani (Falcri)“, the „Federazione Italiana Bancari e Assicurativi (Fiba-Cisl)“, the „Federazione Italiana Sindacale Lavoratori Assicurazioni e Credito (Fisac-Cgil)“, the „Uil Credito, Esattorie e Assicurazioni (Uil C.A.)“.

<sup>(18)</sup> I když je to důležitý nástroj pro řízení rizika finančních institucí, je třeba, aby byl obsah bodových systémů transparentnější a aby byly tyto systémy kombinovány se subjektivními prostředky analýzy, s cílem provést přesné a reálné hodnocení schopnosti dlužníka splácet, čímž by rozhodnutí nevycházela pouze z automatizovaných modelů. Je také třeba, aby kompetentní státní orgány monitorovaly proměnné matematického modelu. Měli bychom také zvážit, zda je možné poskytnout dlužníkům přístup k jejich úvěrovým zprávám, jak je tomu v USA a Spojeném království, aby fyzické osoby věděly, jak se zlepšuje jejich úvěrové hodnocení.

## j) evidence předchozích úvěrů

Využívání databází obsahujících celou finanční historii zákazníků (evidence pozitivních předchozích úvěrů), nebo pouze problémy se splácením (evidence negativních předchozích úvěrů), pomůže úvěrovým institucím zhodnotit výši zadlužení zákazníka a poskytnout spolehlivější základ pro poskytnutí půjčky, a to navzdory zjištěným rizikům, zejména v případě evidence pozitivních předchozích úvěrů, která mají kvůli ochraně osobních údajů a skutečnosti, že jsou neefektivní v situacích pasivní zadluženosti, jelikož je nemožné předvídat, co může tato situace v budoucnosti způsobit, a jelikož neberou v úvahu jiné, nefinanční dluhy (například dluhy související se základními službami a placením daní).

k) **autoregulace a koregulace**, která vyžaduje, aby finanční instituce vypracovaly **kodexy chování**, především ve spolupráci s organizacemi na ochranu spotřebitelů, může pomoci zabránit některým podezřelým praktikám a vybudovat větší sociální povědomí ze strany úvěrových institucí. Tento druh opatření je také užitečný pro lepší sledování činnosti agentur vymáhajících dluhy, pomáhá usměrňovat způsob, jakým se nakládá s dlužníky, jako doplněk přísného a efektivně prováděného legislativního rámce.

## l) předcházení podezřelým úvěrovým praktikám

Některé vnitrostátní orgány, organizace na ochranu spotřebitelů a další nevládní organizace a úvěrové instituce samy schválily pravidla a postupy pro zamezení používání řady bezohledných a lichvářských praktik, které ohrožují nejvíce znevýhodněné členy společnosti. Tyto praktiky zahrnují například extrémně vysoké úrokové sazby z úvěrů poskytovaných po telefonu nebo mobilním telefonem, úvěrové smlouvy vázané na kupní smlouvy s konkrétním předmětem koupě nebo prodeje nebo úvěrové smlouvy vázané na smlouvy o poskytování služeb, čehož si zákazník není vědom, poskytování úvěru za účelem získání akcií na burze cenných papírů, což se někdy týká akcií vydaných stejnou bankou, drakonická sankční ustanovení, kreditní karty a kreditní karty obchodů poskytující jednoduchý přístup k úvěru, požadavek na ručení nemovitostí za současného ručení osobním majetkem (majetková záruka) u spotřebitelských úvěrových smluv s nízkou hodnotou, nepřesné nebo ne zcela úplné informace a reklamu zaměřenou na mládež. Kromě příznivých aspektů odpovědného poskytování úvěrů pomáhají opatření této povahy omezit narušování hospodářské soutěže na trhu a podporovat sociální odpovědnost úvěrových institucí.

## m) sledování reklam nabízejících úvěrů

Ačkoliv je reklama legitimní strategií na propagaci finančních produktů, způsoby, jakými jsou tyto produkty propagovány, si žádají pečlivé sledování státními orgány. Obsah, prostředky a techniky reklamy by měly být předmětem striktní a harmonizované disciplíny, jež neumožní, aby

spotřebitelé nabyli dojmu, že úvěr je bezrizikový, snadno přístupný a bez nákladů. V tomto ohledu je třeba podporovat programy autoregulace a koregulace a dobré podnikatelské praktiky. Tyto iniciativy musí lidem, kteří si berou úvěr, zajistit úplnou jasnost úvěrových podmínek a poskytovateli úvěru uložit zodpovědnost za ty osoby, které nejsou z důvodu psychických poškození schopny dohlédnout důsledky dohody o dluhu.

## 5.2 Jednání s dlužníky a vymáhání pohledávek

Dva nejběžnější modely jednání s insolventními dlužníky a vymáhání pohledávek jsou:

5.2.1 **Model nového začátku**, který má svůj původ v Severní Americe a který převzaly některé evropské země, vychází ze zásady okamžité likvidace majetku dlužníka, který lze z právního hlediska zlikvidovat, a odepsání nesplacených dluhů, s výjimkou těch, které nelze z právního hlediska odepsat. Model je založen na koncepci omezené odpovědnosti dlužníka, na sdílení rizika s věřiteli, na potřebě začlenit dlužníka co nejdříve do ekonomické činnosti a spotřeby, a nikoli na stigmatizaci insolventního jedince <sup>(23)</sup>.

5.2.2 **Model převýchovy**, systém používaný v některých evropských zemích, vychází z myšlenky, že dlužník selhal a mělo by se mu pomoci, ale neměl by být jednoduše zproštěn povinnosti plnit své závazky (*pacta sunt servanda*). Tento model, založený na pojmu „zavinění“ insolventního jedince bez ohledu na to, zda bylo jeho selhání důsledkem nedostatečné prozíravosti nebo čisté nedbalosti, se zaměřuje na projednání dluhů s věřiteli, s cílem dosáhnout obecné dohody o splátkovém režimu. Na režimu se lze dohodnout soudně nebo mimosoudně; důležitá je role poradenských služeb pro dlužníky a mediační služby <sup>(24)</sup>.

<sup>(23)</sup> Pro podrobný a analytický popis tohoto modelu viz práce Karen Grossové, která je dobře známá v Evropě, zejména „*Failure and Forgiveness. Rebalancing the bankruptcy system*“, New Haven, Yale University Press (1997).

<sup>(24)</sup> Některé právní systémy, např. ve Francii a Belgii, reformovaly své zákony týkající se řešení předluženosti fyzických osob tak, aby začlenily alternativní řešení založená na likvidaci majetku. Ve většině případů, kde splátkový režim není řešením, je možná likvidace spolu s odpuštěním dluhu. Nicméně, s výjimkou práva USA, odpuštění dluhu nikdy není okamžité. Dlužník musí projít zkušební dobou, během které si musí vyčlenit část svého příjmu na uhrazení nezaplaceného dluhu. Pouze tehdy a pouze za předpokladu, že se dlužník choval čestně a prokázal dobrou vůli, může být jeho dluh odepsán. Výjimčně, ve Francii, může být dluh odepsán, jakmile je zahájeno soudní řízení, pokud se soudce domnívá, že není šance, aby se situace jednotlivce zlepšila, i když tento postup s v dnešní době příliš často nevyužívá.

## 6. Proč potřebujeme přístup na úrovni Společenství

### 6.1 Situace

6.1.1 Není to poprvé, kdy se problémem předlužení zabýváme na úrovni Společenství nebo z hlediska Společenství, v rámci institucí EU. Rada poprvé zařadila studium problému předlužení mezi priority dne 13. července 1992 ve svém usnesení o budoucích prioritách vývoje politiky na ochranu spotřebitele. Od té doby ovšem otázka řešení tohoto problému na úrovni Společenství upadla v zapomnění, ačkoli tento fenomén zřetelně získal na vážnosti v různých členských státech, což mělo v mnoha z nich za následek přijetí zvláštních právních předpisů a správních opatření za účelem jeho řešení.

V květnu 1999 se EHSV rozhodl znovu otevřít diskusi na toto téma, přičemž nejprve vypracoval informační zprávu s názvem „Předlužení domácností“, po níž v roce 2002 následovalo stanovisko z vlastní iniciativy na stejné téma, na jehož připomínky a závěry odkazujeme čtenáře <sup>(25)</sup>.

6.1.2 Během vypracování těchto dokumentů se Rada pro spotřebitelské záležitosti, konaná dne 13. dubna 2000 v Lucemburku, nově podívala na tento problém a upozornila Komisi a členské státy na potřebu harmonizace v této oblasti na úrovni Společenství. Poté Rada přijala usnesení o spotřebitelských úvěrech a zadluženosti <sup>(26)</sup>, v němž vzhledem k rychlému nárůstu tohoto fenoménu žádala Komisi, aby podnikla kroky k vyplnění informačních mezer o skutečném rozsahu předlužení v Evropě a pečlivě prozkoumala možnosti harmonizace opatření určených pro prevenci předluženosti a jejího řešení <sup>(27)</sup>.

6.1.3 Měli bychom zdůraznit, že Komise do dnešního dne nesplnila mandát Rady, jelikož předložila pouze svůj původní návrh na revizi směrnice o spotřebitelských úvěrech (2002) <sup>(28)</sup>, která se jen příležitostně zmiňuje o otázce odpovědného poskytování úvěrů <sup>(29)</sup>. Tyto odkazy se však z konečného znění návrhu směrnice vytrahly (2005) <sup>(30)</sup>, zřejmě se souhlasem německého předsednictví <sup>(31)</sup>. Tato situace svědčí o tom, že v oblasti spotřebitelského úvěru Komise usiluje o přijetí jakýchkoli nových opatření k prevenci situací předlužení, či k jejich řešení <sup>(32)</sup>.

<sup>(25)</sup> Zpravodajem obou těchto dokumentů byl bývalý člen Výboru Manuel Ataide Ferreira.

<sup>(26)</sup> Usnesení z 26. listopadu 2001, Úř. věst. C 364, 20.12.2001.

<sup>(27)</sup> Zápis z jednání Rady pro spotřebitelské záležitosti ze dne 26. listopadu 2001 uvádí, že ministři se kromě jiných připomínek a doporučení domnívají, že „rozdíly týkající se preventivního, sociálního, právního a ekonomického řešení předluženosti v členských státech by mohly tudíž způsobit značné nesrovnalosti jak mezi evropskými spotřebiteli, tak mezi poskytovateli úvěrů“, a tudíž že (...) „bychom měli na úrovni Společenství zvážit doplnění opatření na podporu rozvoje přeshraničních úvěrů opatřeními, která mají zabránit předlužení v rámci jednoho úvěrového cyklu“.

<sup>(28)</sup> KOM(2002) 443 v konečném znění, 11.9.2002.

<sup>(29)</sup> Používá vysoce diskutabilní pojmy, jak se uvádí ve stanovisku EHSV k tomuto návrhu (CES 918/2003, 17. července 2003), zpravodaj: pan Pegado LIZ. Viz také: „La presencia del sobreindeudamiento en la propuesta de directiva sobre el crédito e los consumidores“ [„Overindebtedness in the proposed directive on credit and consumers“], Manuel Angel, Lopes Sanchez, „Liber Amicorum Jean Calais Auloy“, s. 62.

<sup>(30)</sup> KOM(2005) 483 v konečném znění, 23.11.2005.

<sup>(31)</sup> Bylo by však vhodné upozornit na některé iniciativy k veřejné diskusi o této otázce předložené různými institucemi Společenství, včetně Komise. Ty zahrnují: veřejné slyšení, které se konalo ve Stockholmu s podporou švédského předsednictví dne 18. června 2000; významnou konferenci, která se konala dne 2. července 2001 ve spolupráci s *Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti* [italská Národní Rada pro spotřebitele a uživatele] (CNCU) na téma „*Competition rules in the EU and banking systems in conflict*“, na níž ředitel Odboru finančních služeb, GR pro zdraví a ochranu spotřebitele, představil přístupy přijaté v návrhu na novou směrnici o spotřebitelském úvěru a objasnil problémy předlužení na úrovni Společenství; dne 4. července 2001 se GR pro zdraví a ochranu spotřebitele chopilo iniciativy a uspořádalo v Bruselu slyšení vládních expertů, aby projednali směrnici o spotřebitelském úvěru, na němž byly zdůrazněny různé aspekty, jak předcházet předlužení; během belgického předsednictví se konal významný seminář v Charleroi ve dnech 13. a 14. listopadu 2001 na téma „*Consumer credit and Community harmonisation*“, na němž belgický ministr pro hospodářství a vědecký výzkum upozornil hlavně na sociální a ekonomické aspekty problému a zdůraznil souvislost mezi rozvojem finančních služeb a přeshraničním obchodem na vnitřním trhu. Na semináři vystoupil také expert Evropské komise a představil hlavní směry revize směrnice o spotřebitelském úvěru, v níž se určité obavy ohledně informovanosti spotřebitelů vztahují k prevenci předlužení; „*Conferencia on consumer over-indebtedness: protection mechanisms in Europe*“, podporovaná PSOE [španělskou Stranou socialistických pracovníků] a socialistickou skupinou v EP v Madridu dne 29. listopadu 2002.

<sup>(32)</sup> V jiných textech, jako je návrh Komise na SEPA (*Jednotný evropský platební prostor*), se překvapivě objevuje celá řada obav týkajících se prevence předlužení.

6.1.4 Zdá se však, že nedávné zmínky v dokumentech Komise, i když ojedinělé, a dokonce i v prohlášeních předsedy Komise ukazují možný posun k větší pozornosti věnované tomuto fenoménu <sup>(33)</sup>.

6.1.5 Měli bychom, vzhledem k jeho významu, zejména zmínit usnesení Rady Evropy, které přijali evropští ministři spravedlnosti dne 8. dubna 2005, o „hledání právních řešení problémů zadlužení v úvěrové společnosti“ <sup>(34)</sup>, v němž byla vyjádřena obava ohledně „snadného přístupu k úvěru, což může v některých případech vyústit v předlužení domácností, a způsobit tak sociální vyloučení jednotlivců a jejich rodin“, a jež jasně otevírá cestu k přípravě „vhodného nástroje, jenž definuje legislativní a správní opatření a navrhne praktické prostředky k nápravě“ <sup>(35)</sup>.

6.1.6 Kromě toho se zdá se, že obnovené povědomí o tomto problému podnítily nedávné akademické studie <sup>(36)</sup> a další studie zvláště vyžádané Komisí <sup>(37)</sup>, které se staly tématem nedávných veřejných komentářů některých hlav států a ministrů z některých členských států <sup>(38)</sup>.

## 6.2 Možnosti, potřeba a příležitost pro opatření na úrovni Společenství

6.2.1 EHSV již dlouho podporuje a nyní opět potvrzuje, že opatření v této oblasti na úrovni Společenství je nejen možné a vhodné, ale v současné době je i nutné, a to dokonce velmi naléhavé.

6.2.2 EHSV si uvědomuje, že v souladu s podmínkami Smlouvy a dokud nebude přijata ústava <sup>(39)</sup>, nespádají čistě sociální aspekty předlužení jako příčina sociálního vyloučení do zvláštních kompetencí EU.

6.2.2.1 Různá ustanovení Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o založení Evropského společenství však stanoví jak sdílené pravomoci, tak akce a opatření, která navazují a podporují politiky členských států v této oblasti <sup>(40)</sup>, což musí Komise zabezpečit a dále rozvíjet.

6.2.2.2 Měli bychom dodat, že některé oblasti akcí na úrovni Společenství dnes spadají do třetího pilíře, který zahrnuje spolupráci v soudních věcech <sup>(41)</sup>.

<sup>(33)</sup> Viz především průzkum Eurobarometeru v druhé polovině 2006, sdělení s názvem „Agenda občanů“, které Rada přijala v červenci 2006, a sdělení Komise o Společné zprávě o sociální ochraně a sociálním začlenění 2007 (KOM(2007) 13 v konečném znění z 19. ledna 2007).

<sup>(34)</sup> Usnesení bylo přijato na 26. konferenci evropských ministrů spravedlnosti Rady Evropy konané v Helsinkách ve dnech 7. a 8. dubna 2005.

<sup>(35)</sup> Představuje pokračování velice dobré zprávy s názvem „Report on Legal Solutions to Debt Problems in Credit Societies“, kterou vypracoval Úřad evropského výboru pro právní spolupráci Rady Evropy dne 11. října 2005 (CDCJ-BU(2005) 11 rev.).

<sup>(36)</sup> Zdá se, že se akademický svět obzvláště zajímá o problematiku spotřebitelských úvěrů a předlužení, jak ukázala Law and Society Association na nedávném setkání vědců, které se konalo ve dnech 25.–28. července 2007 v Berlíně, a kterého se účastnili výzkumní pracovníci z Evropy, Ameriky (Severní i Jižní), Asie a Austrálie, jenž v průběhu tohoto 8. setkání projednali různé aspekty týkající se těchto otázek.

<sup>(37)</sup> Viz „Consumer Over indebtedness and Consumer Law in the European Union“, Udo Reifner, Johanna Kiesiläinen, Nick Huls a Helga Springenner (Contract No. B5-1000/02/000353, pro GR pro zdraví a ochranu spotřebitele, září 2003); „Study of the problem of Consumer Indebtedness: Statistical Aspects“, ORC Macro (Contract No. B5-1000/00/000197, pro GR pro zdraví a ochranu spotřebitele, 2001); „Credit Consumption and Debt Accumulation among Low Income Consumers: Key consequences and Intervention Strategie“ Deirdre O’Loughlin (listopad 2006); „Exclusion and its links to finance: banking exclusion of individuals“, zpráva vypracovaná Centre Walras, Georges Gloukoviezoff; „EC Consumer Law Compendium: Comparative Analysis“, 2006, (contract No. 17.020100/04/389299), analýza, kterou vypracoval pro Evropskou komisi Hans Schulte-Nölke z Bielefeldské univerzity; „Financial education & better access to adequate financial services“, vypracovaná ASB Schuldnerberatungen (Rakousko) ve spolupráci s GP-Forschungsgruppe: Institut für Grundlagen-und Programmforschung (Německo), Association for the Promotion of Financial Education SKEF (Polsko) a L’Observatoire du Crédit et de l’Endettement (Belgie) – projekt spolufinancovalo GR pro zaměstnanost a sociální věci (září 2005 – září 2007).

<sup>(38)</sup> Viz například nedávný projev Tonyho Blaira, Stephena Timmse a Ruth Kellyové v září 2006.

<sup>(39)</sup> Článek I odst. 3 návrhu ústavní smlouvy stanovuje, že jedním z cílů Unie bude „bojovat proti sociálnímu vyloučení a diskriminaci a podporovat sociální spravedlnost a ochranu (...)“.

<sup>(40)</sup> Měli bychom zdůraznit zejména ustanovení uvedená v člancích 2 a 34 Smlouvy o EU a v člancích 2, 3, 136, 137 a 153 Římské smlouvy, ve znění Amsterdamské smlouvy. Dále bychom se měli zaměřit na integrovanou metodu otevřené koordinace (OMC), která byla zavedena v roce 2006 s cílem posílit schopnost EU podporovat úsilí členských států při zajišťování větší sociální soudržnosti v Evropě.

<sup>(41)</sup> Viz články 65 a 67 Smlouvy a již rozšířená úloha opatření přijatých k vymezení Evropské právní oblasti.



6.2.2.3 A konečně, je to samotné dokončení vnitřního trhu, nyní zcela jasně nasměrované k veřejnosti a spotřebitelům<sup>(42)</sup>, jež vyžaduje a zaručuje harmonizaci určitých aspektů souvisejících s předlužením, jeho sociálními následky a prevencí a řízením na úrovni Společenství, jako prostředku předcházení narušování hospodářské soutěže a překážkám hladkého fungování trhu.

### 6.3 Hlavní oblasti činnosti na úrovni Společenství

#### 6.3.1 Jednotný pojem předluženosti

6.3.1.1 Kroky k dosažení harmonizace by měly primárně zahrnovat definici pojmu a kvalitativní a kvantitativní parametry tohoto fenoménu, aby bylo možné zajistit plnou informovanost a řádné dodržování základních sociálních poměrů za stejných podmínek všude v Evropě – ideálně na celém světě – vycházející ze shromažďování a zpracování statisticky srovnatelných údajů, které by mohly pomoci stanovit ekonomický rámec pro svou kvantifikaci.

6.3.1.2 Na základě této konceptuální a metodologické definice by měla Komise sponzorovat studii, která bude pokrývat celou oblast Společenství a přispívat k hodnocení hospodářských a sociálních aspektů předlužení<sup>(43)</sup>.

#### 6.3.2 Prevence a kontrola

6.3.2.1 Komise by měla také vypracovat nezávislou a harmonizovanou legislativu pro opatření, jejichž cílem je prevence a kontrola dopadu tohoto fenoménu.

Měly by existovat právní předpisy týkající se zejména:

- a) úplných předmluvních a smluvních informací a poprodejní kontroly;

<sup>(42)</sup> Jak jasně ukázala výborná průběžná zpráva určená zasedání Evropské rady konanému na jaře 2007 ve sdělení Komise s názvem „Jednotný trh pro občany“ (KOM(2007) 60 v konečném znění, 21.2.2007) a různé projevy a rozhovory poskytnuté samotným předsedou Komise v poslední době.

<sup>(43)</sup> Údaje o situaci v Evropě jsou poněkud zastaralé a odkazují na studii zveřejněnou v roce 2001 OCR Macro, jak bylo uvedeno výše. Některé členské státy však uznávají, že v posledních letech počet rodin negativně ovlivněných předlužením výrazně vzrostl. Údaje o situaci v Německu označují, že v roce 1989 mělo pouze 3,5 % rodin vážné finanční potíže, zatímco v roce 2005 bylo přílišně zadlužených 8,1 % německých domácností (ve Francii se počet případů, které se dostaly před Francouzskou komisi pro předlužení, zvýšil v průměru o 6 % ročně mezi lety 2002 a 2006, kdy bylo řešeno 866 213 případů. Ve Skotsku, rovněž v roce 2004, bylo prohlášeno více než 3 000 případů platební neschopnosti. Ve Švédsku, navzdory jedné z největších mír ročního hospodářského růstu, počet případů předlužení vzrostl v roce 2005 o 13,6 % v porovnání s rokem 2004 a o 30,7 % v porovnání s rokem 2003. Výjimka se vyskytuje v Belgii, kde se zdá, že dobře naplánovaný a dobře prováděný systém sklízí úspěchy, s pomocí nedávných změn v legislativě (zákon a královský dekret z 1. dubna 2007, kterým se mění zákon z 24. března 2003 a královský dekret ze 7. září 2003 o základních bankovních službách). V USA v roce 2005 bylo vyhlášeno více než 1 600 000 případů bankrotu. V Austrálii se v letech 2005 a 2006 dostalo 81 % případů bankrotu před soud, pokud jde o soukromé osoby. V roce 2006 řešily kanadské soudy 106 629 případů bankrotu (buď likvidace či návrhy na likvidaci).

- b) společné odpovědnosti při poskytování úvěrů na základě toho, že i) žadatel přijme povinnost pravdivě informovat poskytovatele úvěru o jeho/její situaci a ii) poskytovatel přijme povinnost udělat cokoli v rámci jeho/jejích pravomocí, aby sestavil přesné hodnocení a dal žadateli správnou radu<sup>(44)</sup>;
- c) možnosti bezplatných převodů úvěru;
- d) monitorování reklamy, marketingu a obchodní komunikace v souvislosti se spotřebitelským úvěrem;
- e) parametrů „úvěrového bodování“ a zákazu zcela automatizovaných rozhodnutí;
- f) záruky základní bankovní služby a záruky, že bankovní účty budou univerzální a převoditelné a že budou dostupné elektronicky (debetní karty);
- g) stanovení parametrů mikroúvěru a dalších druhů sociálního úvěru a podpora „alternativních“ finančních institucí, které budou specificky určeny pro tuto odvětví;
- h) identifikace a postihování nekalých obchodních praktik a podezřelých ustanovení vztahujících se speciálně k poskytování úvěrů;
  - i) práva odstoupit od smlouvy;
  - j) vymezení požadavku na osobní majetkové ručení;
  - k) pravidel týkajících se poplatků;
  - l) nařízení upravujících funkci úvěrových makléřů;
- m) posílení pravomocí a kontrolních opatření vnitrostátních orgánů odpovědných za finanční služby v této oblasti;
- n) stanovení parametrů pro vymezení skutečností zakládajících lichvu;
- o) začlenit do směrnice o spotřebitelských úvěrech ustanovení, které by bankám uložilo za povinnost reagovat na stížnost v rámci určitého časového údobí.

Dále by v dlouhodobějším časovém horizontu měly být vypracovány zákony upravující níže uvedené oblasti:

- a) standardní systém sociálního pojištění;
- b) zaručení udržitelných systémů důchodového zabezpečení a jejich standardního používání ve všech členských státech (možná definice „28. systém“);
- c) definice jednotné evidence předchozích úvěrů, plně respektující požadavky na ochranu osobních údajů, včetně určení toho, kdo může mít do této evidence přístup, a účel, pro jaký je určena (omezeno na poskytování úvěru).

<sup>(44)</sup> Dobré příklady na toto téma jsou uvedeny s oddílech 79 až 81 v jihoafrickém národním zákoně č. 34/2005 o úvěru.

6.3.2.2 Současně by Komise měla povzbuzovat osvědčené postupy v této oblasti tím, že podpoří v rámci systému autoregulace nebo koregulace přijetí Evropského kodexu chování jako součásti jasně definovaného a účinně provedeného donucovacího právního systému.

6.3.2.3 Komise by měla také ze své vlastní iniciativy nebo ve spolupráci s členskými státy připravit specifické informační programy, vzdělávací opatření zaměřená na praktické aspekty využívání úvěru a projekty pro sledování a poskytování poradenství v této oblasti, přičemž může využít nástrojů „pilotního projektu“, které přinesly tolik pozitivních výsledků v jiných oblastech <sup>(45)</sup>.

6.3.2.4 EHSV rovněž navrhuje, aby bylo vytvořeno Evropské středisko pro sledování zadluženosti, které by spolupracovalo se stávajícími vnitrostátními a ostatními orgány vytvořenými v členských státech, aby bylo možné vytvořit fórum pro dialog mezi všemi zainteresovanými stranami a zanalyzovat vývoj tohoto fenoménu na evropské úrovni a navrhnout nejhodnější iniciativy na prevenci proti tomuto fenoménu, jakmile dojde k zhodnocení jejich dopadu. EHSV okamžitě nabízí, že toto středisko bude moci mít sídlo podle institucionálního rámce Výboru, alespoň do doby, než se stane nezávislým orgánem.

### 6.3.3 Jednání s dlužníky a uhrazení dluhu

6.3.3.1 Vzhledem k rozmanitosti systémů na vnitrostátní úrovni, které mají různý původ, zásady a metody <sup>(46)</sup>, by se úsilí Komise nemělo primárně zaměřit na snahu o zajištění harmonizace, ale spíše na stanovení referenčního rámce a souboru základních zásad, které by měly zabezpečit všechny systémy procesního práva stanovující trestní stíhání za nesplácení dluhu nebo úhradu pohledávky jedince, a na podporu přijetí těchto zásad a prosazení jejich uznání.

6.3.3.2 Nejvýznamnějšími z těchto základních zásad jsou:

- rychlá řešení, která jsou dostupná pro dotčené strany za minimální či žádné poplatky, která nebrání přístupu k úvěrům a která nepoznamenávají dlužníky a jejich rodiny;

- opatření, která budou brát v úvahu legitimní zájmy věřitelů, ale také jejich povinnosti vůči rodinnému zadlužení;
- řešení ve prospěch konsensu a podepsání dobrovolných mimosoudních platebních dohod, které usnadní dlužníkům, aby tam, kde to je možné, si zachovali majetek, který je důležitý pro jejich rodinný blahobyt, jako např. domov;
- flexibilní opatření, jež umožní dlužníkům, aby se ve vážných případech rozhodli pro likvidaci zabavitelného majetku s tím, že nezaplacené dluhy se odepší, přičemž bude brán zřetel na situaci třetích stran, které jsou ručiteli pro dlužníky;
- specializované monitorování dlužníků v průběhu procesu provádění post-bankrotových platebních plánů, aby se předešlo znovuobjevení stejných problémů a napomohlo se dlužníkům změnit své vzory spotřeby a zadlužení, aby mohli skutečně začít úplně znovu.

6.3.3.3 Tyto práce by ovšem měly být otevřené tak, aby zapojily zainteresované strany a jejich zástupce. Proto navrhuje, aby se především uskutečnila veřejná konzultace prostřednictvím publikace zelené knihy, která definuje tuto záležitost, určí její rozsah na evropské úrovni, analyzuje různé prostředky a systémy prevence, bude kontrolovat situace předluženosti a předloží návrhy na jejich nápravu spolu s návrhem na integrovanou akci na úrovni Společenství, do které budou zapojena různá generální ředitelství a rovněž orgány a organizace občanské společnosti v různých členských státech a na úrovni Společenství <sup>(47)</sup>.

## 7. Veřejné slyšení

7.1 Dne 25. července 2007 EHSV uspořádal veřejné slyšení na téma tohoto stanoviska, jehož se zúčastnila řada hostů, kteří jsou specialisty v této oblasti.

7.2 Na základě názorů vyjádřených na setkání s velmi vysokou návštěvností, kde bylo vypracováno mnoho velmi důležitých dokumentů, byla vyslovena jednoznačná podpora cílům tohoto stanoviska, které se týkají mnoha návrhů vznesených na této akci.

V Bruselu dne 25. října 2007

předseda

Evropského hospodářského a sociálního výboru

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(45)</sup> Existují například případy mediačního a mimosoudního řešení sporů v oblasti spotřebitelského práva, které připravily půdu pro různé sítě fungující v současné době v Evropě; jednou z nejdůležitějších sítí v tomto případě je „Consumer DebtNet“, která byla založena v roce 1994 a v současné době je přejmenována na „European Consumer Debt Net (ECDN)“.

<sup>(46)</sup> Skutečnost je taková, že v některých členských státech, jako je Portugalsko, za tímto účelem stále neexistuje žádný vhodný systém.

<sup>(47)</sup> Informační zpráva EHSV z roku 2000 v postatě odkazovala na výše uvedené závěry a doporučila, aby Komise „učinila první krok tímto směrem tím, že bezodkladně připraví zelenou knihu o předlužení domácností v Evropě, která bude zahrnovat výzkum problému, poskytne aktuální pohled na právní ujednání a statistické údaje z členských států, bude směřovat k jednotné definici předluženosti a definuje její prioritní přístup k dosažení cílů stanovených v této informační zprávě“.