

Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė dėl Kreditų ir socialinės atskirties pasiturinčioje visuomenėje

(2008/C 44/19)

Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas, vadovaudamasis Darbo tvarkos taisyklių 29 straipsnio 2 dalimi, 2007 m. vasario 16 d. nusprendė parengti nuomonę dėl *Kreditų ir socialinės atskirties pasiturinčioje visuomenėje*.

Užimtumo, socialinių reikalų ir pilietybės skyrius, kuris buvo atsakingas už Komiteto darbo šiuo klausimu organizavimą, 2007 m. spalio 2 d. priėmė savo nuomonę. Pranešėjas Pegado Liz.

439-ojoje plenarinėje sesijoje, įvykusioje 2007 m. spalio 24–25 d. (2007 m. spalio 25 d. posėdis), Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas priėmė šią nuomonę 59 nariams balsavus už ir 1 susilaikius.

1. Išvados ir rekomendacijos

1.1 Nesant Bendrijos gairių šioje srityje, įvairios valstybės narės sukūrė savo nacionalines teisės sistemas, skirtas užkirsti kelią atskiriems asmenims ir šeimoms pernelyg išiskolinti, kelti bylas tiems, kurie išiskolina, padėti jiems išsimokėti skolas ir suteikti paramą.

1.2 Pastaraisiais dešimtmečiais susidūręs su šiuo nerimą keliančiu reiškiniu, o svarbiausia atsižvelgdamas į Europos Sąjungos plėtrą ir pastaruoju laikotarpiu pasaulyje pablogėjusią padėtį šioje srityje, EESRK, ilgą laiką atidžiai stebėjęs šios padėties raidą ir socialines pasekmes — atskirtį, socialinį teisingumą ir kliūtis kuriant vidaus rinką, nusprendė atnaujinti viešas diskusijas šiuo klausimu su pilietine visuomene ir kitomis Bendrijos institucijomis. Komitetas ketina nustatyti ir įgyvendinti Bendrijos priemones, skirtas tiksliai apibrėžti, stebėti ir spręsti problemą, atsižvelgdamas į visus jos skirtingus aspektus — socialinius, ekonominius ir teisinius.

1.3 Ne tik Europos, bet ir kitose pasaulio šalyse sukurta sistemų įvairovė ir tai, kad kai kuriose šalyse tokių sistemų nėra, skatina nevienodas galimybes: viena vertus, atsiranda socialinė neteisybė, o antra vertus — vidaus rinkos kūrimo iškraipymai; Tokia padėtis verčia Europos Sąjungą griebtis skubių porcingų veiksmų, kuriems imtis būtinas teisinis pagrindas pirmineje teisėje.

1.4 Šioje nuomonėje apžvelgiami pagrindiniai dėl pernelyg didelio išiskolinimo atsirandantys klausimai, įvertinami nacionaliniu lygmeniu rasti sprendimai, apibūdinami sunkumai, su kuriais susidurta, ir nustatytos klaidos, įvertinamas problemos mastas ir apsvarstomos žinių spragos ir taikomų metodų trūkumai. Nuomone taip pat siekiama nustatyti metodus ir nurodyti galimos veiklos sritis Bendrijos lygmeniu.

1.5 Nuomonėje netgi siūloma įsteigti Europos išiskolinimo observatoriją šio reiškinio raidai Europos lygiu stebėti, sudarant

galimybes visų suinteresuotų šalių tarpusavio dialogui, siūlant ir koordinuojant priemones jam užkirsti ir sumažinti, o vėliau įvertinant tų priemonių poveikį.

1.6 Tačiau Komitetas žino, kad tokio pobūdžio ir masto koordinavimo priemonės įmanomos tik tada, jei Komisija, Europos Parlamentas ir Taryba, glaudžiai bendradarbiaudami su organizuota pilietine visuomene, atstovaujanti daugumai šiuo klausimu suinteresuotų asmenų (šeimoms, darbuotojams, vartotojams, finansų įstaigoms ir pan.) nuspręs, kad šis klausimas taps prioritetiniu ir imsis veiksmų.

1.7 Todėl norėusi išgirsti dabartinę Komisijos nuomonę šiuo klausimu ir primygtinai rekomenduojama tęsti pradėtą darbą atliekant svarbiausius mokslinius tyrimus, rengiant konsultacijas, teikiant teisėkūros ir kitus atitinkamus pasiūlymus, pradėdant nuo žaliosios knygos paskelbimo, apibrėžiančios ir nustatančios klausimo sąlygas, leidžiančios visoms suinteresuotoms šalims pareikšti nuomonę surengiant plataus masto viešas konsultacijas.

1.8 Be to, EESRK ragina Europos Parlamentą ir Tarybą skirti dėmesį svarbiausiems klausimams, kuriuos šioje nuomonėje stengiamasi spręsti pilietinės visuomenės vardu, ir laikyti juos prioritetiniais politinės darbotvarkės klausimais.

2. Įžanga

2.1 Kreditas neabejotinai leido žmonėms Europoje pagerinti savo gyvenimo kokybę ir pasinaudoti būtinausiomis prekėmis ir paslaugomis, kurios kitokiu atveju būtų neprieinamos arba prieinamos po ilgo laiko, kaip pavyzdžiui būstas arba transporto priemonės. Nepaisant to, jeigu nebėra tokių sąlygų, kuriomis kreditas buvo suteiktas (kyla rimtos su įdarbinimu susijusios problemos, mėnesinė skolos našta pernelyg didelė, palyginti su gaunamomis mėnesio pajamomis, paimta pernelyg daug kreditų arba nėra santaupų, galinčių padėti žmonėms laikotarpiu, kai jie negauna pajamų; kreditas gali lemti pernelyg didelį išiskolinimą.

2.2 Iš esmės, pernelyg didelio išsiskolinimo problema ir jo socialinės pasekmės nėra nauji reiškiniai. Jo ištakos siekia Antikos laikus, konkrečiai Graikiją VI a. pr. Kr. ištikusios agrarinės krizės ir Solono priemonių (594/593 pr. Kr.) laikotarpi; jos visų pirma buvo skirtos nurašyti į vergiją parduotų smulkiųjų ūkininkų skolas ir gražinti jiems laisvę bei iš naujo integruoti juos į Atėnų visuomenę ir produktyvų gyvenimą jau kaip laisvus piliečius ⁽¹⁾.

2.3 Tačiau nekyla abejonių, kad šiandien šis reiškinys vis labiau plinta, o jo dydis kelia nerimą. Vis dažniau žmonės suvokia jį kaip socialinę problemą visuomenėje, kurios ypatumai yra ryškūs kontrastai, didėjantys prieštaravimai ir menkas solidarumo jausmas.

2.4 Bankų atskyrimo klausimas nagrinėtinas būtent šiame kontekste; tai reiškia asmenų, kurie dėl įvairių priežasčių neturi galimybės naudotis pagrindinėmis finansinėmis paslaugomis, atskyrimą ⁽²⁾.

2.5 Šia nuomone siekiama nustatyti pagrindines šios problemos priežastis, jos mastą, dažniausiai taikomas teisės gynimo priemonės, taip pat priežastis, kodėl reikia imtis šios problemos sprendimo Bendrijos lygmeniu.

3. Problemų mastas

3.1 Socialinė ir bankinė atskirtis

3.1.1 2007 m. vasario mėn. Eurobarometro ataskaitos duomenimis ⁽³⁾, apie 25 proc. europiečių manė, kad jiems kyla pavojus nusiristi į skurdą, o 62 proc. mano, kad kuriuo nors gyvenimo laikotarpiu tai gali nutikti bet kam.

3.1.2 2007 m. Europos Komisijos socialinės apsaugos ir socialinės aprėpties bendros ataskaitos duomenys rodo, kad 2004 m. 16 proc. 15 ES valstybių gyventojų gyveno žemiau skurdo ribos, atitinkančios 60 proc. vidutinių kiekvienos šalies pajamų ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Kaip minėjo Aristotelis savo traktate „Atėnų Konstitucija“ (pirmiausia 6 skyriuje, kuriame teigiama, kad vos tik Solonas tapo vadovu, jis visiems laikams išvadavo žmones, uždrausdamas visas paskolas skolininko garantija; be to, parengė įstatymus, kuriais panaikino visas valstybines ir privačias skolas. Ši priemonė dažniausiai vadinama **Seisachtija, nes ją taikant žmonėms būdavo panaikinama jų skola** [vertė seras Frederick G. Kenyon], be to, šis padėties tapatumas turėjo įtakos reikšmingam Udo Reifnerio darbui „Kaip išsinaumoti vergą — Europos sutarčių teisė kredito visuomenėje“, pristatytam konferencijoje apie privatinę teisę ir įvairias Europos kultūras, surengtoje 2006 m. rugpjūčio 27 d. Helsinkio universitete. Atkreipiame dėmesį, kad už skolas daugelis Europos šalių įkalinimo bausmę taikė iki XX a.

⁽²⁾ Šia tema žr. neseniai parengtą Georges Gloukoviezoff straipsnį „Nuo finansinės atskirties iki pernelyg didelio išsiskolinimo: mažas pajamas gaunančių žmonių paradoksalūs sunkumai“ knygoje „Naujos bankininkystės paslaugų ribos“. Luisa Anferloni, Maria Debora Braga ir Emanuele Maria Carluccio, Springer leidykla.

⁽³⁾ Plg. Eurobarometro apklausą 273, Europos socialinė tikrovė, 2007 m.

⁽⁴⁾ 2007 m. socialinės apsaugos ir socialinės aprėpties bendra ataskaita, priimta Tarybos 2007 2 22, (2007 1 19 COM(2007) 13 galutinis).

3.1.3 Kokybės prasme skurdas reiškia materialių išteklių svarbiausiems asmenims poreikiams patenkinti trūkumą ar jų nepakankumą; tai yra akivaizdžiausias socialinės atskirties aspektas, kai visuomenė atstumia asmenį, priversdama jį patirti atstumties ir atskirties jausmą.

3.1.4 Socialinės atskirties mastas ir forma konkrečioje šalyje priklauso nuo daugelio veiksnių, pvz., socialinės apsaugos sistemos, darbo rinkos veikimo būdo, teisingumo sistemos ir neformalių solidarumo tinklų. Didžiausias skurdo ir socialinės atskirties pavojus kyla imigrantams, etninėms mažumoms, vyresnio amžiaus žmonėms, vaikams iki 15 metų amžiaus, mažas pajamas gaunantiems menkai išsilavinusiems asmenims ir bedarbiams.

3.1.5 Daugelio Europos šalių vartojimo tendencijos rodo santykinį išlaidų maisto prekėms, gėrimams, tabako gaminiams, drabužiams ir avalynei sumažėjimą ir santykinį išlaidų būstui, transportui, ryšio paslaugoms, sveikatos priežiūros paslaugoms, kultūrai, kitoms prekėms ir paslaugoms, pvz., sveikatos priežiūrai, turizmui ir viešbučių ir visuomeninio maitinimo paslaugoms, padidėjimą ⁽⁵⁾.

3.1.5.1 Paprastai šis naujas namų ūkio išlaidų paskirstymas atspindi naudojant kreditą. Vartojimo kreditas plačiaja prasme, apimantis vartojimo prekių ir būsto pirkimą, šiandien yra glaudžiai susijęs su naujais vartojimo modeliais ir atspindi šių modelių raidos pakilimus ir smukimus. Todėl vis didesnė komunalinių paslaugų, transporto ir kelionių ⁽⁶⁾ dalis apmokama kreditu.

3.1.5.2 Vartojimo kreditą taip pat skatina tai, kad: a) jis prarado neigiamą skurdo ir kaltės atspalvį dėl žmonių gyvenimo ar verslo tvarkymo būdo visų pirma katalikiškose, o ne protestantiškose šalyse, b) šis reiškinys tapo pakankamai įprastas, visų pirma didžiuosiuose miestuose. Įkyria ir nuolatine finansų įstaigų reklama, kuria siekiama pritraukti naujų pirkėjų, vis daugiau žmonių skatinami imti paskolas. Be to, vartojimo kreditas suteikia tam tikrą padėtį ir leidžia paslėpti socialinę kilmę, suteikiant žmonėms galimybę gyventi aukštesnei klasei būdingą gyvenimą. Daugeliui šeimų kreditas yra įprastas namų ūkio biudžeto tvarkymo būdas (visų pirma naudojant kreditines korteles), kai rizika žinoma; tačiau nėra pakankamai žinomos šios rizikos formos arba tai, kaip veiksmingai šias problemas spręsti, taip pat nėra tinkamai įvertintas rizikos mastas.

⁽⁵⁾ Plg. Eurostat — Les nouveaux consommateurs (Naujieji vartotojai), Larrousse 1998 m.

⁽⁶⁾ Taip pat nepamirštant didelių skirtumų tarp šių trijų grupių, net pagrindinių teisių prasme.

3.1.6 Prie šių esminių socialinių ir kultūrinių veiksnių taip pat prisideda ekonominiai ir socialiniai veiksniai, pvz., didelis palūkanų normos kritimas pastaruoju dešimtmečiu, be to, mažesnis žmonių polinkis taupyti ir nuolatinis žemas nedarbo lygis bei ekonomikos augimas (nepaisant dešimto dešimtmečio antroje pusės krizės, kuri nebuvo tokia didelė, kaip ankstesnės panašios krizės). Taip pat reikėtų paminėti reglamentavimo panaikinimą, kuris turėjo įtakos visai kredito rinkai nuo pat aštuntojo dešimtmečio pabaigos ir devintojo dešimtmečio pradžios ⁽⁷⁾ ir sukėlė spartų kreditų teikėjų (kai kurie jų nebuvo nei stebimi, nei finansškai prižiūrimi) masto ir skaičiaus augimą ir didėjančią pastarųjų tarpusavio konkurenciją; visa tai lėmė banko ir vartotojo asmeninio pobūdžio santykių praradimą.

3.1.7 Visi šie veiksniai rodo, kad Europos visuomenė tampa vis labiau priklausoma nuo suteiktų kreditų, siekiant patenkinti pagrindinius žmonių poreikius. Tai aiškiai rodo augantis įsiskolinimo mastas, būdingas daugeliui valstybių narių ⁽⁸⁾.

3.1.8 Kai kreditas imamas esant tam tikroms ilgalaikėms aplinkybėms: nėra rimtesnių su įdarbinimu susijusių problemų, mėnesio skolos mokėjimo dalis, skaičiuojant nuo gaunamų mėnesio pajamų, nėra pernelyg didelė, neimama pernelyg daug paskolų ir turima tam tikrų santaupų, reikalingų kartkartėmis nesant pajamų. Tai gali padėti pagerinti gyvenimo kokybę ir sudaryti sąlygas įsigyti būtiniausių prekių ir paslaugų, kurių jie negalėtų įsigyti kitokiu atveju arba įsigytų tik praėjus ilgam laikui tarpui, pvz., būstą ir automobilį.

3.1.9 Nepaisant to, visi kredito sutartį pasirašantys asmenys turi atsižvelgti į tikimybę, kad asmeniniame ar šeimos gyvenime gali kas nors prastai susiklostyti, o tai reikš, kad tam tikru momentu jie negalės įvykdyti finansinių įsipareigojimų. Todėl įprastas kontroliuojamas įsiskolinimas dėl įvairių priežasčių gali tapti nekontroliuojamu pernelyg dideliu įsiskolinimu.

3.2 Pernelyg didelio įsiskolinimo koncepcija ir mastas

3.2.1 Pernelyg didelis įsiskolinimas reiškia, kad skolininkas negali ilgu laikotarpiu sumokėti visų skolų ar yra rimta rizika, kad taip įvyks skolos grąžinimo momentu ⁽⁹⁾. Tačiau tikslios šios koncepcijos sąlygos kiekvienoje ES šalyje labai skiriasi, o

⁽⁷⁾ Taip atsitiko tik naujose valstybėse narėse dešimtajame dešimtmetyje.
⁽⁸⁾ Plg. Prancūzijos banko 2005 m. gruodžio mėn. biuletenio Nr. 144 duomenis.

URL: http://www.banque-france.fr/fr/publications/telechar/bulletin/etu144_1.pdf.

⁽⁹⁾ Remiantis pavyzdine Udo REIFNERIO apibrėžtimi, pernelyg didelis įsiskolinimas reiškia objektyvų negalėjimą mokėti; tiksliau tam tikrų pajamų, atskaičius pragyvenimo išlaidas, nepakanka skoloms grąžinti suėjus terminui („Vokietijos namų ūkių vartotojų kreditavimas ir pernelyg didelis įsiskolinimas“).

bendros apibrėžties Europos lygmeniu dar nėra ⁽¹⁰⁾. Todėl reikia džiaugtis pastarojo laikotarpio Europos Komisijos iniciatyva pavesti atlikti šios srities tyrimą ⁽¹¹⁾.

3.2.2 Ši koncepcija dviprasmiška, apibrėžtis sudėtinga, o pernelyg didelis įsiskolinimas nustatomas keliais skirtingais būdais. Todėl Europos Komisijos pavestame atlikti tyrime ⁽¹²⁾ buvo pateiktos trys skirtingos formulės arba modeliai, skirti pernelyg dideliu įsiskolinimui nustatyti: administracinis ⁽¹³⁾, subjektyvus ⁽¹⁴⁾ ir objektyvus ⁽¹⁵⁾ modeliai.

3.2.3 Vienas didžiausių sunkumų nustatant pernelyg didelį įsiskolinimą Europoje yra susijęs su patikimų statistinių duomenų trūkumu ir tuo, kad neįmanoma jų palyginti su turimais duomenimis dėl skirtingų taikomų metodų, koncepcijų ir

⁽¹⁰⁾ Pernelyg didelio įsiskolinimo koncepcija, kuri yra įvairiausių teisėkūros iniciatyvų pagrindas, visų pirma kildinama iš teisės pasinaudoti teisminėmis ar neteisminėmis skolos pertvarkymo procedūromis. Todėl, pvz., Prancūzijos teisėje leidžiama tartis su sąžiningais skolininkais, akivaizdžiai nepajėgiais grąžinti visos mokėtinos profesinės skolos ar netrukus tokia tapsiančios (Vartotojų kodekso L.331 straipsnio 2 dalis). Panaši padėtis yra ir Suomijos teisėje (1993 m.): laikoma, kad skolininkas yra pernelyg įsiskolinęs ar nemokus, kai nepajėgia grąžinti skolos suėjus terminui, jei tai yra nuolatinė, o ne atsitiktinė ar laikina padėtis. Tačiau kitose šalyse apibrėžtį riboja daugelis procedūrinių ir asmeninių reikalavimų, norint pasinaudoti sistema pernelyg didelio įsiskolinimo atveju, o pati apibrėžtis nepateikiama. Tokia padėtis yra Belgijos (1998 m. liepos 5 d. įstatymas, pakeistas 2002 m. balandžio 19 d. įstatymu) ir Šiaurės Amerikos teisėje (Bankroto kodeksas, pataisytas 2005 m.).

⁽¹¹⁾ „Bendra taikoma Europos pernelyg didelio įsiskolinimo apibrėžtis“ (2006 12 19 sutartis Nr.VC/2006/0308), kurį finansavo Europos Komisija, Užimtumo, socialinių reikalų ir lygių galimybių GD, o atliko Europos taupymo observatorija.

⁽¹²⁾ Vartotojų įsiskolinimo problemos tyrimas: statistiniai aspektai (Sutartis Nr. B5-1000/00/000197), kurią Sveikatos ir vartotojų apsaugos generaliniam direktoratui atliko „OCR Macro“.

⁽¹³⁾ *Administracinis modelis*: pernelyg didelis įsiskolinimas nustatomas pagal oficialius statistinius duomenis laikantis oficialių šiais atvejais taikomų procedūrų. Pasirinkus šį sprendimą, paliekama dalis faktinių aplinkybių, nes ne visi sunkumų turintys skolininkai pasinaudoja oficialiomis, teisinėmis procedūromis. Be to, neįmanoma tiksliai palyginti įvairiose Europos šalyse esančių sprendimų įvairovės.

⁽¹⁴⁾ *Subjektyvus modelis* grindžiamas asmens ar šeimos savo mokumo suvokimu. Šeimos mano esančios pernelyg daug įsiskolinusios, kai nurodo susiduriančios su rimtais sunkumais grąžinant visas skolas arba kai jau nėra pajėgios to padaryti. Šio modelio kriterijus taip pat sunku taikyti, todėl duomenų neįmanoma palyginti. Vis daugiau žmonių atkreipia dėmesį į tai, kad priimamą sprendimą apsunkina per didelis optimizmas, nepakankamas rizikos įvertinimas ir per didelė laukiama nuolaida vertinant finansinį tvarumą ir sprendžiant, ar pasinaudoti kreditu mokėjimams atlikti.

⁽¹⁵⁾ Objektyvaus modelio atveju nepajėgumo mokėti kriterijus yra namų ūkio ekonominė ir finansinė padėtis, t. y. bendros skolos ir darbo užmokesčio, atskaičius mokesčius, santykis ar visos skolos ir darbo užmokesčio, atskaičius mokesčius, kartu su turtu santykis. Paprastai šią formulę taiko finansų įstaigos ir kai kurios nacionalinės teisės sistemos. Nors šis modelis taip pat turi trūkumų, pvz., kaip galima žinoti, kokių mastu skolininko elgesys, garbingas elgesys ir sąžiningumas turėtų daryti įtakos galimybei pasinaudoti sistema skoloms sureguliuoti ir nurašyti; tai yra kriterijus palyginti ir pagrindas nustatyti bendrą teisinę pernelyg didelio įsiskolinimo koncepciją.

laikotarpių. Šiai sričiai Komisija turėtų skirti daugiau dėmesio, atlikti tyrimus, būtinus patikimiems ir palyginamiems duomenims gauti ir tvarkyti.

4. Pagrindinės pernelyg didelio išskolinimo priežastys

4.1 Įvairių valstybių narių daugelyje atliktų sociologinių tyrimų nurodomos šios pernelyg didelio išskolinimo priežastys:

- a) nedarbas ir blogėjančios darbo sąlygos;
- b) namų ūkio struktūros pokyčiai, pvz., dėl skyrybų, sutuoktinio mirties, neplanuoto vaiko, nelauktos paramos, reikalingos vyresnio amžiaus žmonėms ar neįgaliesiems, ligos ar nelaimingo atsitikimo;
- c) nepavykusių bandymų savarankiškai imtis mažo šeimos verslo, įkeitus asmeninį turtą;
- d) reklamos ir rinkodaros kampanijos, kuriomis primygtinai raginama vartoti, siūlomas lengvai prieinamas kreditas, raginama žaisti azartinius žaidimus, dalyvauti akcijų rinkoje ir pagerinti savo padėtį;
- e) didesnės palūkanų normos, kurių neigiamas poveikis labiausiai jaučiamas ilgalaikių paskolų atveju, pvz., įkeičiant nekilnojamąjį turtą;
- f) netinkamas namų ūkio biudžeto valdymas;
- g) klientų sąmoningai slepiama informacija, kuri leistų finansų įstaigoms įvertinti jų mokumą;
- h) pernelyg dažnas kreditinių kortelių naudojimas, atnaujinamasis kreditas ir asmeninis kreditas, kurį finansų bendrovės teikia didelėmis palūkanomis;
- i) neoficialioje rinkoje gautas visų pirma nedideles pajamas turinčių asmenų kreditas už lupikiškas palūkanas;
- j) kreditas, naudojamas kitoms paskoloms padengti, kai atsiranda snieguotės efektas;
- k) socialiai atskirti neįgalūs asmenys ir ribotų pažintinių gebėjimų asmenys gali būti lengvai apgauti agresyvaus elgesio paskolų davėjų.
- l) nėra tam tikrų finansų įstaigų, kurios galėtų pakartotinai derėtis su skurdesniais vartotojais dėl jų skolų mokėjimo, atsiradus finansiniams sunkumams.

Todėl šio reiškinio sociologinė analizė rodo, kad vyrauja pasyvios priežastys, nors reikėtų atkreipti dėmesį, kad kai kuriose šalyse netinkamas finansų tvarkymas taip pat buvo pripažintas pagrindine problemos priežastimi⁽¹⁶⁾. Todėl galima daryti prielaidą, kad žmonėms sudėtinga kruopščiai ir tvariai valdyti biudžetą⁽¹⁷⁾.

4.2 Paprastai finansinė atskirtis atsispindi, kai kyla sunkumų pasinaudoti pagrindinėmis finansinių paslaugų rinka ar nepavykus to padaryti, pvz., atidarant einamąją sąskaitą, naudojantis elektroninėmis mokėjimo priemonėmis, atliekant banko pavedimus ir draudžiant kreditus.

4.3 Tokia finansinė atskirtis, *a fortiori*, apima nerealizuojamą galimybę gauti paskolas už nedidelę kainą, kurios leidžia įsigyti būtiniausias prekes ir paslaugas šeimos namų ūkiui (būstą, buitinius prietaisus, transportą ir švietimą), pradėti savarankišką veiklą ar tvarkyti mažą vieno asmens ar šeimos verslą.

4.4 Šiandien galimybė pasinaudoti banko sąskaita, tam tikromis kredito formomis ir elektroniniu pervedimu iš vienos sąskaitos į kitą, yra esminė išankstinė sąlyga norint įsigyti pagrindines prekes ir paslaugas. Galimybė gauti kreditą ir pasinaudoti banko paslaugomis būtina norint įsidarbinti, vystyti mažą verslą, įsigyti būstą, namų apdailos, transporto priemonę, gauti informaciją, net maisto produktų, drabužių ir praleisti laisvalaikį; todėl bankui tenka ypatinga socialinė atsakomybė už tokią svarbią funkciją, beveik prilygstančią viešajai paslaugai.

4.5 Tokiu momentu dingsta riba tarp didėjančios ir vis labiau skurstančios vidurinėsios klasės ir asmenų, kurie yra galutinai atskirti, benamių, išmaldos prašytojų ir gyvenančių iš labdaros. Kaip tik ties šiuo skurdo slenksčiu tampa svarbi pernelyg didelio išskolinimo prevencija ir būdai, kaip ją spręsti ir rasti išeitį iš jos, ir užkirsti kelią, kad asmenys, socialiai ir ekonomiškai prastai gyvenantys ar siekiantys grįžti į normalų gyvenimą, negrįžtamai nepatektų į skurdo ir socialinės atskirties ratą.

5. Pernelyg didelio išskolinimo prevencija ir sprendimo būdai

5.1 Prevencija

Paprastai nacionalinėse sistemose pabrėžiamos priemonės, kaip išvengti pernelyg didelio išskolinimo:

⁽¹⁶⁾ Prancūzijos banko skaičiavimais, 2004 m. 73 proc. bylų dėl pernelyg didelio išskolinimo, perduotų komisijoms dėl pernelyg didelio išskolinimo, grindžiamos pasyviomis priežastimis.

⁽¹⁷⁾ Dėl veiksmų, turinčių įtakos pernelyg dideliame išskolinimui, žr. 2000 m. birželio 26 d. EESRK informacinį pranešimą „Namų ūkių pernelyg didelis išskolinimas“ (pranešėjas Ataķde Ferreira), kuriame Šis klausimas buvo išsamiai išnagrinėtas.

- a) **Išsamesnė ir plačiau prieinama informacija** apie finansines paslaugas apskritai, jų sąnaudas ir teikimo būdą.
- b) **Finansinis švietimas** ankstyvuojant mokymosi etapu įtrauktas į mokyklos mokymo programą ir kitas švietimo ir mokymo sritis, pvz., visą gyvenimą trunkančio mokymosi procesą, kai atsižvelgiama į asmenų, kuriems siekiama padėti, poreikius ir įgūdžius; o poreikiai ir įgūdžiai įvairiais gyvenimo etapais gali skirtis ir jie paprastai priklauso nuo kultūros, vertybių sistemos, socialinių demografinių ir ekonominių ypatumų, vartotojų standartų ir šių asmenų išsiskolinimo. Verta atkreipti dėmesį, kad kai kuriose valstybėse narėse „žiniasklaida“, visų pirma televizija, kuriai pavesta teikti viešąsias paslaugas, bendradarbiaudama su vartotojų asociacijomis ir pačiomis finansų įstaigomis, dažnai geriausiai eterio laiku transliuoja programas kredito ir išsiskolinimo klausimais. Be to, turėtų būti naudojamos suaugusiųjų švietimo struktūros, panašios į tas, kurias yra sukūrę kai kurių šalių šeimos švietimo centrai.
- c) **Finansinių konsultacijų tinklų sukūrimas ar plėtimas** padedant žmonėms a) subalansuoti tvarkyti biudžetą, b) pasirinkti geriausius pirminių finansavimo variantus, užtikrinant, kad informacijos pusiausvyra nebūtų orientuota į finansų įstaigas, ir c) sudaryti ilgalaikius pinigų grąžinimo planus parengiant simuliacijas iki suteikiant kreditą.
- d) **Paskatos taupyti** (pvz., mokesčių netaikymas, socialinės ir švietimo paskatos) kaip pirmoji pagalbos priemonė šeimoms, susidūrusioms su finansiniais sunkumais. Tokios paskatos galėtų padėti atsispirti agresyviai kreditų reklamai.
- e) **Kreditų vertinimo balais sistemų taikymas** tiek pačių kredito įstaigų, tiek tuo užsiimančių bendrovių, kurioms tai perduota sutartimi, norint įvertinti kliento kredito riziką. Tai leidžia kreditoriumi įvertinti nemokumo riziką atsižvelgiant į daugelį veiksnių ir nustatant objektyvius asmens ir namų ūkio skolos limitus ⁽¹⁸⁾.
- f) **Pakankamų pensijų**, ankstyvo išėjimo į pensiją ir kitų socialinių išmokų žmonėms, esantiems už darbo rinkos ribų, **užtikrinimas**, kurias valdžios institucijos įtraukia į veiksmingas socialinės apsaugos sistemas kaip būtina sąlygą

užtikrinti, kad negalintys pasinaudoti privačiais pensijų fondais asmenys nebūtų atskirti nuo visuomenės ⁽¹⁹⁾.

- g) **Galimybė pasinaudoti pagrindiniu draudimu** kreditui užtikrinti, kaip priemonė apsisaugoti nuo finansinės rizikos ⁽²⁰⁾.
- h) **Socialinis kreditas, mikrokreditas ir prieinamas kreditas.**

Mikrokreditai, kredito unijos, taupomieji bankai, Vokietijos ir Olandijos socialiniai fondai, pašto bankininkystė ir socialiniai kreditai, kartu su kitomis sistemomis, kurios atsiranda valstybėse narėse, yra pavyzdinės sistemos, kurias turėtų prisiminti prieinamą kreditą norintiems asmenims, kuriems kyla atskirties pavojus. Pvz., mikrokreditas padėjo finansuoti smulkų verslą ir savarankišką darbą ir tokiu būdu sudarė galimybes kai kuriems nedirbantiems asmenims grįžti į darbo rinką ir vėl užsiimti ekonomine veikla. Finansų įstaigoms rekomenduojama teikti profesionalią pagalbą (valdymo, apskaitos, verslo vadybos ir pan.) norint padėti mikrokredito gavėjams tvarkyti savo veiklą; ši praktika jau dažnai taikoma ⁽²¹⁾.

- i) **Atsakingas skolinimas** reikalauja, kad kredito įstaigos didesnę dėmesį skirtų atskirų paskolos gavėjų poreikiams ir padėčiai bei pasiūlytų finansines priemones, tinkamiausias kiekvienu konkrečiu atveju, ir net atsisakytų teikti papildomą kreditą, kai gresia pernelyg didelio išsiskolinimo rizika ⁽²²⁾.

⁽¹⁹⁾ Be to, labai svarbu užkirsti kelią tokiai finansinei praktikai, kuria siekiama netinkamai pasinaudoti labiausiai priklausomų visuomenės narių pensijomis, kai pensijos naudojamos neproporcingai didelėms paskoloms grąžinti, palyginti su jų lėšomis. Pvz., Brazilijoje 2004 m. buvo sukurta tam tikra kredito rūšis, skirta vyresnio amžiaus žmonėms, dar vadinama „crédito consignado“ (nuo pajamų nepriklausanti paskola). Ši kredito rūšis atskaitoma nuo pensijos prie šaltinio ir negali viršyti 30 proc. visos pensijos dydžio. Dėl taikomos mažesnės nei rinkoje palūkanų normos pensininkams suteikiama galimybė gauti kreditą; tačiau dėl to finansinių sunkumų kyla mažiausias pensijas gaunantiems asmenims, nes jie negali laiku atlikti kitų mokėjimų ir netenka nemažai pajamų, reikalingų pagrindiniams poreikiams patenkinti.

⁽²⁰⁾ Draudimo vaidmuo socialinės atskirties kontekste prieštaringas. Dėl privalomo gyvybės draudimo asmenys, turintys sveikatos problemų, gali būti pašalinti iš kredito rinkos, bet gyvybės draudimo polisas gali padėti netikėtai susirgusiam asmeniui išvengti apdrausto turto praradimo ir išvengti skurdo ir atskirties.

⁽²¹⁾ Prancūzijoje ir Belgijoje vartotojų mikrokreditą (vadinamą socialiniu mikrokreditu) daugelis bankų tinklų, kartu su atitinkamomis asociacijomis, taiko kaip eksperimentinę programą. Šiandien eksperimentas vertinamas kaip pakankamai sėkmingas, tačiau dar per anksti pateikti galutinį įvertinimą. Belgijos atveju, reikėtų pabrėžti Belgijos socialinio kredito kooperatyvo CREDAL patirtį. Šis kooperatyvas buvo įsteigtas Valonijos regioninei vyriausybei ir nemažai finansų įstaigų sukūrus viešąją ir (arba) privačią partnerystę.

⁽²²⁾ Žr., pvz., *Protocollo sullo sviluppo sostenibile e compatibile del system bancario*, kurį 16 June 2004 m. birželio 14 d. Romoje pasirašė Associazione Bancaria Italiana ir Federazione Autonoma Lavoratori del Credito e del Risparmio Italiani (Falcri), Federazione Italiana Bancari e Assicurativi (Fiba-Cisl), Federazione Italiana Sindacale Lavoratori Assicurazioni e Credito (Fisc-Cgil), Uil Credito, Esattorie e Assicurazioni (Uil C.A.).

⁽¹⁸⁾ Nors tai yra svarbi finansų įstaigų rizikos valdymo priemonė, vertinimo balais sistemos turi būti skaidresnės ir susietos su subjektyviomis analizės priemonėmis, siekiant tiksliai ir realiai įvertinti skolininko galimybę grąžinti skolą, kad sprendimai nebūtų pagrįsti vien tik automatiniais modeliais. Taip pat reikia atsižvelgti į matematinio modelio kintamuosius, kuriuos turi prižiūrėti kompetentingos valdžios institucijos. Be to, reikėtų apsvarstyti galimybę leisti skolininkams susipažinti su kredito ataskaitomis; ši praktika taikoma, pvz., JAV ir Jungtinėje Karalystėje, kad žmonės žinotų, kaip pagerinti savo kredito reitingą.

j) **Kredito istorijos.**

Kredito įstaigoms verta pasinaudoti duomenų bazėmis, kuriose pateikiama visa kliento finansinė istorija (geros kredito istorijos) arba tik skolos grąžinimo problemos (blogos kredito istorijos) kliento išsiskolinimo lygiui nustatyti ir tvirtesniai pagrindui paskolai suteikti. Taip yra nepaisant pripažintos rizikos, pirmiausia susijusios su geromis kredito istorijomis, kai kalbama apie privataus gyvenimo apsaugą, ir tai, kad tokios istorijos nepadeda pasyvaus išsiskolinimo atveju, nes a) neįmanoma numatyti, kas galėtų lemti panašius atvejus ateityje ir b) todėl, kad jose neatsižvelgiama į jokiais kitas nefinansines skolas (pvz., skolas, susijusias su būtiniausiomis paslaugomis ir mokesčių mokėjimu).

k) **Savaiminis ir bendras reguliavimas**, verčiantis finansų įstaigas parengti **Elgesio kodeksus**, visų pirma bendradarbiaujant su vartotojų teisių gynimo organizacijomis, gali padėti užkirsti kelią tam tikram piktnaudžiavimui ir prisidėti prie socialiai atsakingesnio kredito įstaigų požiūrio ugdymo. Tokia priemonė taip pat naudinga skolų išieškojimo agentūrų veiklos stebėsenai vykdyti, padedant reguliuoti elgesį su skolininkais, ir papildo griežtą bei veiksmingai įgyvendinamą teisėkūros sistemą.

l) **Piktnaudžiavimo kreditais praktikos prevencija.**

Kai kurios nacionalinės valdžios institucijos, vartotojų teisių gynimo organizacijos ir kitos NVO bei pačios kredito įstaigos yra suderinusios tam tikras taisykles ir procedūras, kurių paskirtis — užkirsti kelią grobuoniškai ir lupikiškai praktikai, keliančiai pavojų nepalankiausioje padėtyje atsidūrusiems visuomenės nariams. Ši praktika apima, pvz., nepaprastai dideles palūkanas už telefonu ar mobiliuoju telefonu suteiktą vartotojui nežinomą kreditą, susijusį su konkrečiu pirkimu, pardavimu ar paslaugų teikimu, kredito suteikimą vertybinių popierių rinkos akcijoms įsigyti, kartais akcijas to paties banko, kuris išdavė paskolą, labai griežtas netesybų sąlygas, kreditines korteles ir prekybos centrų korteles, kuriomis lengvai suteikiamas kreditas, laidavimo reikalavimus ir kartu asmenines garantijas (užstatų) nedidelės vertės vartojimo kredito atveju, neišsamią ar ne visiškai tikslią informaciją ir jaunimui skirtą reklamą. Šio pobūdžio priemonės, be to, kad joms būdingi naudingi atsakingai suteiktų kreditų aspektai, padeda sumažinti rinkos konku-

rencijos iškraipymus ir skatina socialinę kredito įstaigų atsakomybę.

m) **Kredito reklamos stebėseną.**

Nors reklama yra teisėta finansinių produktų skatinimo strategija, valdžios institucijos turėtų atidžiai stebėti šių produktų reklamavimo būdus. Reklamos turinys, priemonės ir metodai turėtų būti griežtai ir suderintai reguliuojami, kad vartotojams nesusidarytų įspūdis, jog kreditas nėra rizikingas, jį gauti paprasta ir nieko nekainuoja. Šioje srityje taip pat reikėtų skatinti savaiminio ir bendro reguliavimo sistemas ir gerą verslo praktiką. Šios sistemos turėtų leisti paskolų gavėjams gauti aiškią informaciją dėl paskolų sąlygų, o paskolų davėjams nustatytų konkrečią atsakomybę už žmones, kurie dėl psichikos sutrikimų negali įvertinti skolos sutarties pasekmių.

5.2 *Elgesys su skolininkais ir skolų išieškojimas*

Yra šie du bendri elgesio su nemokiais skolininkais ir skolų išieškojimo būdai:

5.2.1 **Naujos pradžios modelis**, atsiradęs Šiaurės Amerikoje ir įsitvirtinęs kai kuriose Europos šalyse, grindžiamas principais, kai skolininko turtas, kuris nėra atleistas nuo mokesčių, iš karto realizuojamas, o neapmokėtos skolos nurašomos, išskyrus atvejus, kai įstatymas tai draudžia. Modelis pagrįstas skolininko ribotos atsakomybės koncepcija — rizika dalijamasi su kreditoriais, būtinybe skolininką grąžinti kuo greičiau į ekonominę veiklą ir vartojimą ir aiškiai nepasmerkiant bankrutavusio asmens ⁽²³⁾.

5.2.2 **Perauklėjimo modelis** naudojamas kai kuriose Europos šalyse, grindžiamas idėja, kad skolininkui nepasisėkė ir jam reikėtų padėti, tačiau nederėtų jo tiesiog atleisti nuo pareigos vykdyti savo prievolės (*pacta sunt servanda* — sutarties privaloma laikytis). Pagal šį modelį, kuris grindžiamas bankrutavusio asmens „kaltės“ idėja, nepriklausomai nuo to, ar nesėkmė ištiko dėl nepakankamo įžvalgumo ar dėl paprasčiausio neapdairumo, pagrindinis dėmesys skiriamas planams iš naujo susitarti su kreditoriais dėl skolų grąžinimo ir sudaryti susitarimą dėl bendro skolos grąžinimo plano. Dėl šio plano galima susitarti teismine ar neteismine tvarka; svarbiausias vaidmuo tenka patiriamosioms skolų ir tarpininkavimo tarnyboms ⁽²⁴⁾.

⁽²³⁾ Išsamiau apie kritinį šio modelio aprašymą žr. Karen Gross darbus, visų pirma „Nesėkmė ir atleidimas. Kaip iš naujo rasti bankroto sistemos pusiausvyrą“, New Haven, Yale University Press (1997 m.).

⁽²⁴⁾ Kai kuriose teisinėse sistemose, pvz., Prancūzijos ir Belgijos, buvo pakeisti įstatymai dėl pernelyg didelio fizinių asmenų išsiskolinimo administravimo ir įtraukti alternatyvūs sprendimai, paremti turto likvidacija. Sudėtingiausiais atvejais, kai skolos grąžinimo planu problema neišsprendžiama, galimas likvidavimas, o po to ir atleidimas nuo skolos. Tačiau kitaip nei JAV teisėje, atleidimas nuo skolos trunka ilgiau. Skolininkui nustatomas bandomasis laikotarpis, per kurį dalis jo pajamų atidedama neapmokėti skolai padengti. Skolą galima nurašyti tik tokiu atveju, jeigu skolininkas elgėsi garbingai ir sąžiningai. Išimtiniais atvejais Prancūzijoje skolą galima nurašyti prasidėjus teismo procesui, jei teisėjas mano, kad nėra jokių vilčių, jog asmens padėtis pagerės, nors pastaruoju metu ši procedūra taikoma retai.

6. Kodėl būtinas Bendrijos lygmens metodas

6.1 Prielaidos

6.1.1 Bendrijos lygmeniu ar, Komisijos požiūriu, ir ES institucijose pernelyg didelio išskolinimo klausimas bandoma spręsti ne pirmą kartą. 1992 m. liepos 13 d. Taryba rezoliucijoje dėl būsimų prioritetų rengiant vartotojų teisių apsaugos politiką pirmą kartą nagrinėjo galimybę atlikti pernelyg didelio išskolinimo studiją prioritetine tvarka. Tačiau nuo tada, nepaisant to, kad pernelyg didelio išskolinimo reiškinys įvairiose valstybėse narėse tampa vis svarbesnis, ir daugelis iš jų patvirtino konkrečias teisėkūros ir administracines priemones, Bendrijos požiūriu į problemą klausimas buvo užmirštas.

1999 m. gegužės mėn. EESRK nusprendė atnaujinti diskusijas šiuo klausimu ir visų pirma parengė informacinę pranešimą dėl pernelyg didelio namų ūkio išskolinimo, po kurio 2002 m. buvo priimta nuomonė savo iniciatyva tuo pačiu klausimu; skaitytojui pateikiama nuoroda į šio pranešimo pastabas ir rekomendacijas ⁽²⁵⁾.

6.1.2 Iš tiesų, kol Komitetas rengė šiuos dokumentus, Liuksemburge dirbusi Vartotojų reikalų taryba 2000 m. balandžio 13 d. naujai pažvelgė į problemą ir atkreipė Komisijos ir valstybių narių dėmesį į būtinybę imtis šioje srityje derinimo Bendrijos lygiu. Taryba priėmė rezoliuciją dėl vartojimo kreditų ir išskolinimo ⁽²⁶⁾, kurioje atkreipė dėmesį į spartų šio reiškinio augimą ir paragino Komisiją imtis veiksmų užpildyti informacijos spragas apie tikrąjį pernelyg didelio išskolinimo Europoje mastą ir nuosekliai ištirti galimybę suderinti priemones, užkertant kelią pernelyg dideliame išskolinime ir sprendžiant klausimą dėl tokios padėties ⁽²⁷⁾.

6.1.3 Reikėtų nurodyti, kad kol kas Komisija neįvykdė Tarybos nurodymų. Ji tik trumpai paminėjo atsakingo kreditų išdavimo ⁽²⁸⁾ klausimą savo pradiniam pasiūlyme peržiūrėti Vartojimo kreditų direktyvą (2002 m.) ⁽²⁹⁾. Tačiau šių nuorodų nebeliko galutinėje redakcijoje (2005 m.) ⁽³⁰⁾, patvirtintoje pirmininkaujant Vokietijai ⁽³¹⁾. Tokia padėtis rodo, kad vartojimo kreditų srityje Komisija siekia patvirtinti naujas priemones, užkertančias kelią pernelyg dideliame išskolinime, arba kokių priemonių imtis pernelyg didelio išskolinimo atveju ⁽³²⁾.

⁽²⁵⁾ Abu šiuos dokumentus parengė buvęs Komiteto narys Manuel Ataide Ferreira.

⁽²⁶⁾ 2001 m. lapkričio 26 d. Rezoliucija, OL C 364, 2001 m. gruodžio 20 d.

⁽²⁷⁾ Šios Vartotojų reikalų tarybos 2001 m. lapkričio 26 d. protokole teigiama, kad ministrai, be kitų pastebėjimų ir rekomendacijų, svarstė, kad pernelyg didelio išskolinimo prevencinio ir socialinio, teisinio ir ekonominio elgesio skirtumai valstybėse narėse galėtų lemti didelį Europos vartotojų ir kreditų teikiančių įstaigų atotrūkį ir kad (...) reikėtų apsvarstyti galimybę Bendrijos lygiu papildyti šias priemones, skatinant sukurti tarpvalstybinių kreditų ir imtis priemonių užkirsti kelią pernelyg dideliame išskolinime vieno kredito ciklo metu.

⁽²⁸⁾ Nors tai ir ginčytina, kaip buvo teigiama EESRK nuomonėje dėl šio pasiūlymo (2003 m. liepos 17 d., CES 918/2003). Pranešėjas Perado Liz. Žr. taip pat „La prevención del sobreendeudamiento en la Propuesta de Directiva sobre el crédito e los consumidores“ in *Etudes de droit de la consommation — Liber amicorum Jean Calais-Auloy (Pernelyg didelis išskolinimas siūlomoje direktyvoje dėl vartojimo kreditų)*. Manuel Angel, López Sánchez, „Liber Amicorum Jean Calais Auloy“, p. 62.

⁽²⁹⁾ 2002 m. rugsėjo 11 d., COM(2005) 443 galutinis.

⁽³⁰⁾ 2005 m. spalio 7 d., COM(2005) 483 galutinis.

⁽³¹⁾ Tačiau verta pabrėžti keletą iniciatyvų, kuriomis skatinamos viešos šio klausimo diskusijos, kurias rėmė įvairios Bendrijos institucijos bei Komisija. 2000 m. birželio 18 d. Stokholme surengtas viešas klausymas, kurį rėmė pirmininkaujanti Švedija; didelė konferencija, surengta 2001 m. liepos 2 d., bendradarbiaujant su Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (Italijos nacionalinė vartotojų ir naudotojų taryba) (CNCU) dėl *Konkurencijos taisyklių ES ir prieštarų bankų sistemų*, kurios metu Finansinių paslaugų direktorato direktorius iš SANCO GD pateikė pasiūlyme priimtus metodus naujai vartojimo kredito direktyvai ir dėl pernelyg didelio išskolinimo Bendrijos lygiu; 2001 m. liepos 4 d. SANCO GD Briuselyje surengė vyriausybės ekspertų klausymus, kurių metu aptarti siūlomi vartojimo kredito direktyvos pakeitimai, atkreipiant dėmesį į įvairius būdus, kaip išvengti pernelyg didelio išskolinimo; Belgijos pirmininkavimo laikotarpiu 2001 m. lapkričio 13-14 d. Šarlerua mieste surengtas svarbus seminaras *Vartojimo kreditas ir Bendrijos suderinimas*, kuriame visų pirma Belgijos ekonomikos ir mokslinių tyrimų ministras iškėlė šio klausimo socialinius ir ekonominius aspektus ir pabrėžė ryšį su finansinių paslaugų vystymu ir tarpvalstybine prekyba vidaus rinkoje. Europos Komisijos ekspertas taip pat pristatė bendrąsias gaires vartojimo kredito direktyvai peržiūrėti, kuriose reiškiamas tam tikras susirūpinimas dėl vartotojų informavimo, susijusio su siekiu užkirsti kelią pernelyg dideliame išskolinime; 2002 m. lapkričio 29 d. Madride įvyko *Konferencija dėl pernelyg didelio vartotojų išskolinimo: apsaugos mechanizmai Europoje*, kurią rėmė PSOE (Ispanijos socialistų darbininkų partija) ir EP socialistų frakcija.

⁽³²⁾ Įdomu, kad kituose dokumentuose, pvz., Komisijos pasiūlyme dėl SEPA (Bendra mokėjimų eurais erdvė), reiškiamas didelis susirūpinimas dėl pernelyg didelio išskolinimo prevencijos.

6.1.4 Tačiau atrodo, kad pastaruojų metu, nors ir labai retai, pateiktos nuorodos kai kuriose Komisijos dokumentuose ir netgi Komisijos pirmininko pareiškimuose reiškia galimą poslinkį — daugiau dėmesio skiriant šiam reiškiniai⁽³³⁾.

6.1.5 Atsižvelgiant į jo svarbą, reikėtų konkrečiai paminėti svarbią Europos Tarybos rezoliuciją, kurią 2005 m. balandžio 8 d. priėmė Europos teisingumo ministrai, ieškant teisinių skolos problemos sprendimų kredito visuomenėje⁽³⁴⁾ ir kurioje reiškiamas susirūpinimas, kad galimybė lengvai gauti kreditą tam tikrais atvejais gali sudaryti prielaidas pernelyg dideliam namų ūkių išskolinimui ir prisidėti prie asmenų ir jų šeimų socialinės atskirties; aiškiai sudaroma galimybė parengti tinkamą dokumentą, kuriame apibrėžiamos teisėkūros ir administracinės priemonės ir siūlomos praktinės priemonės padėčiai pataisyti⁽³⁵⁾.

6.1.6 Be to, atrodo, kad prie atsinaujinusio susidomėjimo šia problema prisidėjo neseniai atliktos akademinės⁽³⁶⁾ ir kitos studijos, kurių yra konkrečiai prašiusi Komisija⁽³⁷⁾; dėl šios problemos viešų pastabų pastaroju laikotarpiu pateikė kai kurie valstybių vadovai ir kai kurių valstybių narių ministrai⁽³⁸⁾.

6.2 Bendrijos lygmens veiksmų galimybės, būtinybė ir galimybė

6.2.1 EESRK jau seniai pasisakė už ir dabar dar kartą patvirtina, kad Bendrijos lygmens veiksmai šioje srityje yra ne tik įmanomi ir pageidaujami, bet netgi būtini ir neatidėliotini.

6.2.2 EESRK žinoma, kad pagal Sutarties sąlygas tik socialiniai pernelyg didelio išskolinimo aspektai, lemiantys socialinę atskirtį, nepatenka į konkrečią ES kompetencijos sritį, kol nepriimta Konstitucija⁽³⁹⁾.

6.2.2.1 Nepaisant to, įvairiose Europos Sąjungos sutarčių ir Europos bendrijos steigimo sutarčių nuostatose numatomas Europos bendrijos valdžios pasidalijimas, veiksmai ir priemonės, kurių reikia imtis skatinant tam tikrą valstybių narių politiką šioje srityje⁽⁴⁰⁾, kurią Komisija privalo užtikrinti ir plėtoti.

6.2.2.2 Be to, kai kurias sritis, kuriose galima imtis veiksmų Bendrijos lygmeniu, šiuo metu apima trečiasis ramstis, skirtas teismų bendradarbiavimui⁽⁴¹⁾.

⁽³³⁾ Visų pirma žr. 2006 m. pabaigoje paskelbtą Eurobarometro apklausą, komunikatą *Piliečių darbotvarkė*, kurį Taryba priėmė 2006 m. liepos mėn., ir Komisijos komunikatą 2007 m. *socialinės apsaugos ir socialinės aprėpties bendros ataskaitos pasiūlymas* (2007 m. sausio 19 d. COM(2007) 13 galutinis).

⁽³⁴⁾ Priimta Europos Tarybos 26-oje Europos teisingumo ministrų konferencijoje, įvykusioje 2005 m. balandžio 7-8 d. Helsinkyje.

⁽³⁵⁾ Toliau tęsiant darbą, susijusį su tinkamai parengta *Ataskaita dėl teisinių skolos problemų sprendimų kredito visuomenėje*, kurią parengė Europos Tarybos Europos teisinio bendradarbiavimo komiteto biuras 2005 m. spalio 11 d. (CDCJ-BU(2005) 11 rev.).

⁽³⁶⁾ Mokslo visuomenė, atrodo, itin susidomėjusi vartojimo kredito ir pernelyg didelio išskolinimo klausimu, kaip rodo neseniai liepos 25-28 d. Berlyne įvykęs mokslininkų susitikimas, kurį surengė Teisės ir visuomenės asociacija; jame dalyvavo mokslininkai iš Europos, Amerikos (Šiaurės ir Pietų), Azijos ir Australijos, kurie 8 sesijose aptarė įvairius šio klausimo aspektus.

⁽³⁷⁾ Žr. *Pernelyg didelis vartotojų išskolinimas ir vartotojų teisė Europos Sąjungoje*, Udo Reifner, Johanna Kieslainen, Nik Huls ir Helga Springeneer (Sutartis Nr. B5-1000/02/000353, SANCOS GD, 2003 m. rugsėjo mėn.); *Vartotojų išskolinimo problemos studija: statistiniai aspektai*, ORC Macro (Sutartis Nr. B5-1000/00/000197, SANCOS GD, 2001 m.); *Kredito vartojimas ir skolos kaupimas nedidelės pajamos gaunančių vartotojų tarpe*. Deirdre O'Loughlin (2006 m. lapkričio mėn.); *Atskirtis ir jos sąsajos su finansais: kaip bankai atskiria fizinius asmenis ataskaita*, kurią pateikė centras Walras, Georges Gloukovieff; EB vartotojų teisės vadovas: lyginamoji analizė, 2006 m. (Sutarties Nr. 17.020100/04/389299), kurią parengė Hans Schulte-Nölke, Bielefeld universitetas, Europos Komisijai; *Finansinis švietimas ir geresnė galimybė gauti tinkamas finansines paslaugas*, kurią atliko ASB Schuldnerberatung (Austrija), bendradarbiaujant su GP-Forschungsgruppe: Institut für Grundlagen-und Programmforschung (Vokietija), Asociacija finansiniam švietimui skatinti SKEF (Lenkija) ir L' Observatoire du Crédit et de l' Endettement (Belgija) — projektą iš dalies finansavo Užimtumo ir socialinių reikalų GD (2005 m. rugsėjo — 2007 m. rugsėjo mėn.).

⁽³⁸⁾ Žr., pvz., pastarojo laikotarpio 2006 m. rugsėjo mėn. Tonio Blairio, Stepheno Timmo ir Ruth Kelly kalbas.

⁽³⁹⁾ Iš tiesų Sutarties dėl Konstitucijos Europai projekto I straipsnio 3 dalyje nurodoma, kad vienas iš Sąjungos tikslų yra kovoti su socialine atskirtimi ir diskriminacija ir skatinti socialinį teisingumą ir apsaugą.

⁽⁴⁰⁾ Ypatingą dėmesį reikėtų skirti koncepcijoms, išdėstytoms ES sutarties 2 ir 34 straipsniuose ir Romos sutarties 2, 3, 136, 137 ir 153 straipsniuose, su Amsterdamo sutarties pakeitimais. Taip pat derėtų skirti dėmesio integruotam atviram koordinavimo metodui (AKM), kuris taikomas nuo 2006 m., siekiant padidinti ES gebėjimą remti valstybių narių pastangas didesnei socialinei sanglaudai Europoje užtikrinti.

⁽⁴¹⁾ Žr. Sutarties 65 ir 67 straipsnius ir jau dabar didelę priemonių Europos teismų erdvei apibrėžti svarbą.

6.2.2.3 Galiausiai pats vidaus rinkos sukūrimas, šiuo metu neabejotinai nukreiptas į plačiąją visuomenę ir vartotojus ⁽⁴²⁾, reikalauja tam tikrų pėnelyg didelio išiskolinimo, jo socialinių pasekmių, prevencijos ir valdymo Bendrijos lygmeniu suderinimo, užkertant kelią konkurencijos iškraipymams ir pašalinant kliūtis sklandžiam rinkos veikimui.

6.3 Pagrindinės veiklos sritys Bendrijos lygmeniu

6.3.1 Bendra pėnelyg didelio išiskolinimo koncepcija

6.3.1.1 Veiksmai siekiant suderinimo visų pirma turėtų būti susiję su šio reiškinio koncepcijos ir jo kokybinių ir kiekybinių parametrų apibrėžtimi, siekiant užtikrinti jį lėmusių socialinių aplinkybių išsamios informacijos surinkimą ir tinkamą stebėjamą vienodomis sąlygomis visoje Europoje, o geriausiai — visame pasaulyje, renkant ir tvarkant palyginamus statistinius duomenis, padėsiančius nustatyti ekonominę sistemą šiems duomenims kokybiškai įvertinti.

6.3.1.2 Komisija, remdamasi šia abstrakčia ir metodologine apibrėžtimi, turėtų paremti visą Bendrijos teritoriją apimančią tyrimą, kuris padėtų įvertinti pėnelyg didelio išiskolinimo ekonominius ir socialinius aspektus ⁽⁴³⁾.

6.3.2 Prevencija ir varžymas

6.3.2.1 Komisija taip pat turėtų parengti nepriklausomus ir suderintus teisės aktus, nustatant priemones, skirtas šio reiškinio poveikiui planuoti, užkirsti jam kelią ir jį apriboti.

Visų pirma reikalingi įstatymai dėl:

- a) išsamios informacijos prieš sudarant sutartį ir ją sudarius bei tolesnio stebėjimo pardavus prekę;

⁽⁴²⁾ Tai akivaizdu puikiai parengtoje tarpinėje ataskaitoje, skirtoje 2007 m. pavasario Europos Vadovų Tarybai, Komisijos komunikate *Bendroji rinka piliečiams* (COM(2007) 60 galutinis, 2007 02 21), taip pat įvairiose paties Komisijos pirmininko kalbose ir interviu.

⁽⁴³⁾ Duomenys apie padėtį Europoje yra šiek tiek pasenę; nurodomas tyrimas, kurį 2001 m. paskelbė OCR Macro ir kuris buvo minėtas anksčiau. Nepaisant to, keletas valstybių narių pripažino, kad pastaraisiais metais padaugėjo pėnelyg daug išiskolinusių šeimų. Duomenys apie padėtį Vokietijoje rodo, kad 1989 m. tik 3,5 proc. šeimų buvo susidūrę su rimtais finansiniais sunkumais, o 2005 m. — 8,1 proc. Vokietijos namų ūkių jau buvo pėnelyg daug išiskolinę (Prancūzijoje 2002-2006 m. laikotarpiu bylų, pateiktų Prancūzijos pėnelyg didelio išiskolinimo komisijoms, per metus padidėdavo po 6 proc. Buvo išnagrinėta 866 213 bylų. Škotijoje 2004 metais buvo paskelbta daugiau kaip 3 000 nemokumo bylų. Švedijoje, nepaisant to, kad metinis ekonominis augimas yra vienas didžiausių ES, pėnelyg didelio išiskolinimo bylų 2005 m. padidėjo 13,6 proc., palyginti su 30,7 proc. 2003 m. Tik Belgija yra išimtis. Šioje šalyje tinkamai sukurta ir įgyvendinta sistema duoda puikių rezultatų, neatmetant ir neseniai padarytų teisės aktų pataisų (2007 m. balandžio 1 d. įstatymas ir Karališkasis dekretas, pataisytas 2003 m. kovo 24 d. įstatymu, ir 2003 m. rugsėjo 7 d. Karališkasis dekretas dėl pagrindinių bankininkystės paslaugų). JAV 2005 m. paskelbta daugiau kaip 1 600 000 bankroto bylų. Australijoje 81 proc. teismuose nagrinėtų bankroto bylų 2005-2006 m. buvo susijusios su fiziniais asmenimis. Kanados teismuose 2006 m. buvo išnagrinėta 106 629 bylų (likvidacijos arba pasiūlymų procedūros).

- b) bendros kredito atsakomybės, paremtos i) pareiškėjo sutikimu išipareigoti sąžiningai informuoti kredito davėją apie savo padėtį ir ii) kredito davėjo sutikimu išipareigoti dėti visas pastangas, kad būtų parengtas tikslus įvertinimas ir tinkamai konsultuoti pareiškėją ⁽⁴⁴⁾;

- c) galimybės nemokamai perduoti kreditus;

- d) vartojimo kredito reklamos, rinkodaros ir komercinių pranešimų stebėsenos;

- e) kredito rizikos vertinimo balais parametrų ir draudimo priimti visiškai automatizuotus sprendimus;

- f) pagrindinės bankininkystės paslaugos garantijos, kad banko sąskaitos būtų universalios ir perleidžiamos, o sąskaitomis būtų galima pasinaudoti elektroninėmis priemonėmis (debeto kortelėmis);

- g) mikrokredito kriterijų ir kitų socialinio kredito rūšių apibrėžties bei „alternatyvių“ finansų įstaigų, nukreiptų į konkrečius šiuos sektorius, skatinimas;

- h) nesąžiningos komercinės praktikos ir piktnaudžiavimo sąlygų, kurios susijusios visų pirma su kredito teikimu, nustatymo ir leidimo;

- i) teisės nutraukti sutartį;

- j) reikalavimo suteikti papildomas asmenines garantijas apribojimo;

- k) taisyklių dėl komisinių;

- l) taisyklių paskolų brokerių veiklai reglamentuoti;

- m) nacionalinių valdžios institucijų, atsakingų už finansines paslaugas šioje srityje, galių ir priežiūros priemonių stiprinimo; ir

- n) kriterijų dėl lupikavimo apibrėžimo nustatymo.

- o) Vartojimo kreditų direktyvos papildymo nuostata, įpareigojanti bankus atsakyti į skundus iki nustatyto termino.

Be to, ilguoju laikotarpiu reikėtų parengti teisės aktus, skirtus šiems klausimams:

- a) standartinėms socialinio draudimo sistemoms;

- b) ilgalaikių pensijų sistemų užtikrinimui ir vienodam jų taikymui visose valstybėse narėse („28-asis režimas“);

- c) bendrų kredito istorijų sistemos, kuri visiškai užtikrina asmens duomenų apsaugos reikalavimų laikymąsi, ir numato, kas turi teisę gauti istorijos dokumentus, bei informacijos paskirtį (kai apsiribojama kredito suteikimu), apibrėžčiai.

⁽⁴⁴⁾ Tinkami tokių atvejų pavyzdžiai nurodyti Pietų Afrikos nacionalinio kreditų akto Nr. 34/2005 79-81 skirsniuose.

6.3.2.2 Kartu Komisija turėtų skatinti gerą šios srities praktiką, ragindama priimti Europos elgesio kodeksą, savarankiško ar bendro reguliavimo sistemoje, kaip tinkamai apibrėžtos ir veiksmingai įgyvendinamos teisinės prievartos sistemos dalį.

6.3.2.3 Taip pat Komisija, savo iniciatyva ar bendradarbiaudama su valstybėmis narėmis, turėtų parengti konkrečias informavimo programas, švietimo priemones, dėmesį skirdama praktiniams kredito naudojimo aspektams, ir projektus, skirtus paramai teikti ir konsultuoti šioje srityje, naudojant bandomųjų projektų priemones, lėmusias tokius teigiamus rezultatus kitose srityse ⁽⁴⁵⁾.

6.3.2.4 Galiausiai EESRK siūlo įkurti Europos pernellyg didelio išskolinimo observatoriją, skirtą bendradarbiauti su dabartinėmis nacionalinėmis ir kitomis valstybėse narėse įsteigtomis institucijomis, kad vyktų visų suinteresuotų šalių dialogas, Europos lygiu būtų analizuojama šio reiškinio raida, siūlomos ir remiamos tinkamiausios iniciatyvos, o vėliau įvertinamas jų poveikis. EESRK pasiūlė nedelsiant šią observatoriją įtraukti į savo institucinę struktūrą, bent jau tol, kol ji taps nepriklausoma įstaiga.

6.3.3 Elgesys su skolininkais ir turto išieškojimas

6.3.3.1 Atsižvelgiant į nacionaliniu lygmeniu sukurtų sistemų įvairovę, kurių kilmė, principai ir metodai ⁽⁴⁶⁾ skiriasi, pagrindinės Komisijos pastangos turėtų būti skiriamos ne siekiui užtikrinti derinimą, bet pamatinei sistemai ir pagrindiniams principams apibrėžti; visa tai turėtų garantuoti visos proceso teisės sistemos, įskaitant teisminį persekiojimą už negrąžintas skolas ar skolos išieškojimą iš asmenų, raginant priimti šiuos principus ir juos pripažinti.

6.3.3.2 Svarbiausi pagrindiniai principai yra šie:

- greitai sprendimai, prieinami suinteresuotoms šalims mažomis išlaidomis arba nemokamai, kurie netrukdo gauti kreditą, nemenkina skolininkų ir jų šeimų;

- priemonės, kurios atsižvelgiama į teisėtus kreditorių interesus ir į jų atsakomybę, kai kalbama apie namų ūkio išskolinimą;
- sprendimai, kuriais remiamas susitarimas ir pasirašomi savanoriški susitarimai dėl skolos grąžinimo neteisminiu keliu; tokiu atveju skolininkams lengviau išsaugoti šeimos gerovei reikalingą turtą, pvz., būstą;
- lanksčios priemonės, suteikiančios skolininkams galimybę rimčiausiose bylose likviduoti turtą, atleidžiant nuo nesumokėtų skolų, tinkamai atsižvelgus į trečiųjų šalių, kurios buvo laiduotojais, padėtį;
- specialistų atliekama skolininkų stebėseną visą mokėjimo planų po bankroto įgyvendinimo laikotarpį, kad panašios problemos nepasikartotų, ir padėti skolininkams pakeisti savo vartojimo ir išskolinimo modelius, kad jie galėtų pradėti viską iš naujo.

6.3.3.3 Visame šiame darbe turėtų aktyviai dalyvauti suinteresuoti subjektai ir jų atstovai. Todėl siūloma, kad išankstinės viešos konsultacijos vyktų paskelbiant Žaliąją knygą, kurioje apibrėžiamos svarstomo klausimo sąlygos, nustatomi jo kokybiniai kriterijai Europos lygmeniu, analizuojamos įvairios priemonės ir sistemos, skirtos užkirsti kelią pernellyg dideliu išskolinimui, ir baigiant integruotų veiksmų Bendrijos lygmeniu metmenimis, įtraukiant įvairius susijusius generalinius direktoratus bei įvairių valstybių narių ir Bendrijos lygmens valdžios institucijas ir socialinius partnerius ⁽⁴⁷⁾.

7. Viešas klausymas

7.1 2007 m. liepos 25 d. EESRK surengė viešą klausimą šios nuomonės tema, kuriame dalyvavo daug svečių, šios srities specialistų.

7.2 Remiantis nuomonėmis, pareikštomis daug dalyvių sulaukusioje sesijoje, kurioje buvo parengta nemažai itin naudingų dokumentų, buvo akivaizdžiai paremti šios nuomonės, kurioje atsižvelgta į daug renginyje pateiktų pasiūlymų, tikslai.

2007 m. spalio 25 d., Briuselis

Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto

pirmininkas

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁴⁵⁾ Pvz., pasitaiko tarpininkavimo bylų ir neteisminio vartotojų ginčų sprendimų projektų, dėl kurių atsirado įvairių šiuo metu Europoje esančių tinklų; Vienas iš labiausiai susijusių su šiuo klausimu 1994 m. sukurtas *Consumer DebtNet*, kuris šiuo metu pertvarkomas ir bus pavadintas *European Consumer Debt Net* (ECDN).

⁽⁴⁶⁾ Be to, kai kuriose valstybėse narėse, pvz., Portugalijoje, vis dar nėra tinkamos šiam tikslui sistemos.

⁽⁴⁷⁾ Iš tiesų nurodytame 2000 m. EESRK informaciniame pranešime Komisijai rekomenduojama imtis pradinių veiksmų šia kryptimi ir nedelsiant parengti Žaliąją knygą dėl namų ūkių išskolinimo Europoje, šiuo klausimu įtraukiant turimus mokslinius tyrimus, pateikiant dabartinius valstybių narių ir šalių kandidačių teisinius susitarimus ir statistinius duomenis, siekiant parengti bendrą pernellyg didelio išskolinimo apibrėžtį ir apibrėžiant pasirinktą metodą šioje informaciniame ataskaitoje nustatytiems tikslams pasiekti.