

## Avizul Comitetului Economic și Social European privind „Creditul și excluderea socială într-o societate prosperă”

(2008/C 44/19)

La 16 februarie 2007, în conformitate cu articolul 29 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, Comitetul Economic și Social European a hotărât să elaboreze un aviz cu privire la *Sistemul de credite și excluderea socială într-o societate prosperă*.

Secțiunea pentru ocuparea forței de muncă, afaceri sociale și cetățenie, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 2 octombrie 2007. Raportor: dl Pegado Liz.

În cea de a 439-a sesiune plenară, care a avut loc la 24 și 25 octombrie 2007 (ședința din 25 octombrie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 59 voturi pentru, 0 voturi împotriva și 1 abținere.

### 1. Concluzii și recomandări

1.1 În lipsa oricăror orientări comunitare în domeniu, diferitele state membre și-au dezvoltat propriile sisteme naționale prin care se încearcă prevenirea supraîndatorării persoanelor și familiilor, tratarea cazurilor de supraîndatorare, ajutarea persoanelor sau a familiilor în vederea ieșirii din îndatorare și oferirea de asistență acestora.

1.2 Ținând seama de creșterea îngrijorătoare a acestui fenomen în ultimele decenii și luând în considerare în special extinderea recentă a Uniunii Europene și recenta deteriorare a situației globale, CESE, care, pentru o lungă perioadă de timp, a urmărit îndeaproape evoluția acestei situații, precum și consecințele sociale ale acesteia sub aspectul excluderii, dreptății sociale și împiedicării realizării complete a pieței interne, a decis să redeschidă dezbateră publică pe această temă cu societatea civilă și cu celelalte instituții comunitare. Obiectivul Comitetului este identificarea și aplicarea măsurilor comunitare menite să definească, să monitorizeze și să rezolve problema sub toate aspectele ei, respectiv din punct de vedere social, economic și juridic.

1.3 Diversitatea sistemelor existente în țările în care acestea au fost elaborate, nu doar în Europa, ci și în restul lumii, precum și faptul că unele țări nu au asemenea sisteme încurajează promovarea unor șanse „inegale”, ceea ce dă naștere, pe de o parte, la nedreptate socială, iar pe de altă parte, la denaturări în ceea ce privește progresul spre realizarea deplină a pieței interne; acest lucru presupune o intervenție urgentă și proporțională din partea Uniunii Europene, temeiul juridic necesar regăsindu-se în legislația primară.

1.4 Avizul analizează principalele probleme apărute ca urmare a fenomenului supraîndatorării, evaluează soluțiile constatate la nivel național, descrie dificultățile întâlnite și erorile constatate, evaluează dimensiunea globală a problemei și analizează decalajele la nivelul cunoștințelor și deficiențele metodelor utilizate. Avizul urmărește, de asemenea, să identifice modurile de abordare și domeniile de acțiune posibile la nivel comunitar.

1.5 Avizul sugerează chiar înființarea unui Observator European al Îndatorării, care să monitorizeze evoluția fenome-

nului la nivel european, să devină un forum pentru dialogul dintre părțile interesate și să propună, să coordoneze și să evalueze impactul măsurilor de prevenire și de limitare a fenomenului.

1.6 Cu toate acestea, Comitetul este conștient de faptul că o coordonare a acțiunilor de acest tip și de o asemenea anvergură nu poate fi realizată decât dacă Comisia, Parlamentul European și Consiliul, în dialog strâns cu societatea civilă organizată, care reprezintă masa celor preocupați de această chestiune (familiile, lucrătorii, consumatorii, instituțiile financiare etc.) decid că aceasta este o prioritate.

1.7 Indicațiile recente cu privire la opiniile Comisiei în această privință sunt, în consecință, binevenite și se recomandă insistent realizarea unei monitorizări în ceea ce privește cercetarea fundamentală, consultările, propunerile legislative și alte propuneri relevante, începând cu publicarea unei Cărți verzi care să definească termenii problemei și care să dea posibilitatea de exprimare tuturor părților interesate, prin intermediul unei consultări publice extinse.

1.8 În continuare, CESE invită Parlamentul European și Consiliul să își însușească preocupările majore pe care avizul încearcă să le abordeze în numele societății civile și să le acorde prioritate în cadrul agendelor lor politice respective.

### 2. Introducere

2.1 Este neîndoielnic faptul că, prin intermediul creditelor, cetățenii Europei și-au îmbunătățit calitatea vieții și accesul la bunurile și serviciile esențiale, care altminteri le-ar fi fost inaccesibile sau ar fi devenit abordabile numai după o perioadă considerabilă, cum ar fi locuințele sau mijloacele de transport. Cu toate acestea, în cazul în care condițiile în care sunt acordate creditele nu au caracter durabil — dacă apar probleme serioase privind locul de muncă, dacă povara lunară a îndatorării depășește un procent rezonabil din venitul lunar disponibil, dacă s-au făcut prea multe împrumuturi sau nu s-au făcut suficiente economii care să ajute în perioadele în care persoanele în cauză nu au nici un venit — creditul poate duce la situații de supraîndatorare.

2.2 De fapt, problema supraîndatorării și consecințele sociale ale acesteia nu reprezintă o noutate. Originile acesteia pot fi regăsite cu mult timp în urmă, în antichitatea clasică, mai exact în criza agrară suferită de Grecia în secolul VI î.Hr. și în măsurile adoptate de Solon (594-593 î.Hr.), în primul rând pentru a anula datoriile micilor producători agricoli, care fuseseră transformați în sclavi și vânduți, iar apoi pentru a-i elibera și a-i reintegra în societatea ateniană și în viața productivă în calitate de cetățeni liberi <sup>(1)</sup>.

2.3 Cu toate acestea, nu există nici o îndoială cu privire la faptul că acest fenomen se răspândește din ce în ce mai mult și capătă proporții îngrijorătoare. Oamenii devin din ce în ce mai conștienți de această problemă socială, într-o societate caracterizată prin contraste puternice și în care discrepanțele sunt în continuă creștere, iar solidaritatea reprezintă un fapt al trecutului.

2.4 Problema excluderii de la serviciile bancare trebuie examinată în acest context, care indică marginalizarea celor care, din diverse motive, sunt împiedicați să aibă acces la serviciile financiare de bază <sup>(2)</sup>.

2.5 Prezentul aviz are ca obiect stabilirea principalelor cauze ale problemei, a dimensiunii acesteia, a măsurilor corective adoptate cel mai des, precum și a motivelor pentru găsirea unei soluții la nivel comunitar.

### 3. Dimensiunea problemei

#### 3.1 Excluderea socială și excluderea bancară

3.1.1 În conformitate cu raportul Eurobarometru din februarie 2007 <sup>(3)</sup>, aproximativ 25 % dintre europeni au sentimentul că sunt expuși riscului de sărăcie, iar 62 % consideră că acest lucru s-ar putea întâmpla oricui, în orice moment din viață.

3.1.2 Datele relatate în Raportul comun al Comisiei Europene privind protecția socială și integrarea socială 2007 indică faptul că, în 2004, 16 % dintre cetățenii UE trăiau sub limita sărăciei. Aceasta din urmă corespunde unui procent de 60 % din venitul mediu al fiecărei țări <sup>(4)</sup>.

<sup>(1)</sup> După cum menționează Aristotel în tratatul său „Constituția Atenei” (în special în partea a șasea, unde se spune: „De îndată ce a ajuns la conducere, Solon a eliberat pentru totdeauna oamenii, interzicând toate împrumuturile având drept garanție persoana debitorului. În afară de aceasta, Solon a elaborat legi prin care a anulat toate datoriile publice sau private. Această măsură este denumită în mod obișnuit **seisachtheia** — **scuturarea de poveri** — întrucât, prin aceasta, oamenii au scăpat de datorii”) [în traducerea lui Sir Frederick G. Kenyon]; „identitatea” de situații a influențat probabil lucrarea fascinantă a lui Udo Reifner intitulată „Închirierea unui sclav — dreptul contractual european în societatea de credit”, prezentată în cadrul conferinței privind dreptul privat și diferitele culturile ale Europei care a avut loc la Universitatea din Helsinki, la 27 august 2006. A se remarca faptul că pedeapsa cu închisoarea aplicată datornicilor s-a menținut în majoritatea țărilor europene până în secolul XX.

<sup>(2)</sup> În acest sens, a se vedea recenta lucrare a lui Georges Gloukovieff, intitulată „From Financial Exclusion to Overindebtedness: The Paradox of Difficulties for People on Low Incomes?” (*De la excluderea financiară la supraîndatorare: paradoxul dificultăților cu care se confruntă persoanele cu venituri reduse?*) în „New Frontiers in Banking Services”, Luisa Anferloni, Maria Debora Braga și Emanuelle Maria Carluccio, Springer.

<sup>(3)</sup> A se vedea Eurobarometrul special 273, Realitatea socială europeană, 2007.

<sup>(4)</sup> Raport comun asupra protecției sociale și integrării sociale 2007, adoptat de Consiliu la 22.2.2007, [COM(2007) 13 final din 19.1.2007].

3.1.3 Din punct de vedere calitativ, sărăcia este echivalentă cu lipsa sau insuficiența resurselor materiale necesare pentru a satisface nevoile vitale ale unei persoane; acesta constituie aspectul cel mai evident al excluderii sociale, care împinge individul spre periferia societății, creându-i astfel sentimente de respingere și de autoexcludere.

3.1.4 Dimensiunea și forma excluderii sociale depind, în fiecare țară, de mai multe variabile, precum sistemul de asigurări sociale, modalitatea de funcționare a pieței forței de muncă, sistemul judiciar și rețelele informale de solidaritate. Imigranții, minoritățile etnice, persoanele în vârstă, copiii sub 15 ani, persoanele lipsite de calificări profesionale, persoanele cu handicap și șomerii sunt categoriile cele mai vulnerabile la sărăcie și excludere socială.

3.1.5 În majoritatea țărilor europene, tendințele de consum indică o scădere relativă a cheltuielilor pentru alimente, băuturi, îmbrăcăminte și încălțăminte și o creștere relativă a cheltuielilor pentru locuințe, transport și comunicații, pentru servicii de sănătate, cultură și alte bunuri și servicii, cum ar fi asistența medicală, turismul, precum și serviciile hoteliere și de catering <sup>(5)</sup>.

3.1.5.1 Această nouă distribuție a cheltuielilor gospodăriilor se reflectă în modul de utilizare a creditelor. Creditele de consum, în sensul larg al termenului, care cuprind cheltuieli legate de achiziționarea atât de bunuri de consum, cât și de locuințe, sunt în prezent strâns legate de noile modele de consum și urmează îndeaproape evoluțiile în creștere sau în scădere ale acestor modele. Este revelator în acest sens procentul crescut al cheltuielilor pentru confortul casnic, transport și călătoriilor <sup>(6)</sup> efectuate pe credit.

3.1.5.2 Un alt factor care încurajează creșterea creditului de consum este faptul că a) acesta și-a pierdut conotațiile negative de sărăcie și rușine asociate modului în care oamenii își duc viața sau își gestionează afacerea, în special în țările cu populație predominant catolică, spre deosebire de cele cu populație protestantă, iar b) acesta a devenit un lucru obișnuit, în special în orașele mari. Publicitatea agresivă și sistematică efectuată de organisme financiare pentru a atrage noi clienți încurajează tot mai mulți oameni să facă împrumuturi. În plus, creditele de consum conferă un anumit statut și camuflează mai ușor situația socială, permițând oamenilor să adopte un stil de viață caracteristic unei clase sociale superioare celei căreia îi aparțin. Pentru multe familii, creditul reprezintă un mod obișnuit de gestionare a bugetului familial (în special prin utilizarea cardurilor de credit), riscurile fiind cunoscute; cu toate acestea, nu se furnizează suficiente informații referitoare la aceste riscuri sau la soluții eficiente ale problemei, iar dimensiunile riscurilor înseși încă nu au fost cuantificate corect.

<sup>(5)</sup> A se vedea Eurostat — *Les nouveaux consommateurs* (Noii consumatori), Larrousse 1998.

<sup>(6)</sup> Fără a omite diferența semnificativă dintre cele trei, chiar și în ceea ce privește drepturile fundamentale.

3.1.6 Acești factori sociali și culturali semnificativi sunt susținuți de factori economici și sociali, cum ar fi scăderea bruscă a ratei dobânzilor din ultimul deceniu, faptul că oamenii au o tendință redusă de a face economii, precum și ratele șomajului constant scăzute, la care se adaugă creșterea economică (în pofida crizei din anii '90, care nu a atins totuși proporțiile crizelor asemănătoare anterioare). La toate acestea se adaugă dereglementarea care a vizat întreaga piață de credit începând cu sfârșitul anilor '70 și începutul anilor '80 (<sup>7</sup>), ceea ce a atras după sine o extindere rapidă a dimensiunii și a numărului instituțiilor de creditare, inclusiv a unora care nu sunt supuse nici unui fel de monitorizări și supravegheri financiare, precum și o creștere a concurenței între ele; toate acestea au avut ca urmare o depersonalizare a relației client-bancă.

3.1.7 Toți acești factori au arătat că societatea europeană devine din ce în ce mai dependentă de creditele acordate în vederea satisfacerii nevoilor principale ale populației. Amploarea crescândă a gradului de îndatorare în majoritatea statelor membre ilustrează în mod clar acest fapt (<sup>8</sup>).

3.1.8 În cazul în care creditele se obțin pe o bază durabilă — dacă nu există probleme majore legate de locul de muncă, dacă rata lunară de achitat nu reprezintă un procent excesiv din salariul lunar disponibil, dacă numărul împrumuturilor efectuate nu este mare și dacă există economii cu care se pot acoperi eventualele perioade fără venituri — acestea pot ajuta oamenii să-și îmbunătățească viața și le conferă acces la bunuri și servicii de bază, pe care nu le-ar putea obține în alt mod sau le-ar obține numai după o perioadă lungă de timp, cum sunt locuințele sau autoturismele personale.

3.1.9 Cu toate acestea, posibilitatea ca ceva să intervină în viața privată sau de familie care să ducă la imposibilitatea îndeplinirii angajamentelor financiare la un moment dat constituie un risc asumat de orice persoană care semnează un contract de credit. În consecință, îndatorarea obișnuită, controlată poate să se transforme, din diverse motive, într-o îndatorare excesivă necontrolată.

## 3.2 Conceptul și dimensiunea supraîndatorării

3.2.1 Supraîndatorarea se referă la situațiile în care debitorul se află în imposibilitatea de a-și plăti toate datoriile pe o perioadă de timp îndelungată sau în care există un risc serios ca acest lucru să se întâmple la data scadenței (<sup>9</sup>). Cu toate acestea, semnificația exactă a conceptului variază în mod semnificativ în

(<sup>7</sup>) În țările care au aderat recent, acest fenomen a avut loc abia în anii '90.  
(<sup>8</sup>) A se vedea datele furnizate în Buletinul Băncii Franței nr. 144 din decembrie 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).

(<sup>9</sup>) Definiția exemplară dată de Udo REIFNER spune: „Supraîndatorarea reprezintă imposibilitatea obiectivă de a plăti; mai precis, venitul relevant rămas după scăderea cheltuielilor de trai este insuficient pentru a permite plata datoriilor la data scadenței” [în *Consumer Lending and Over Indebtedness among German Households* („Împrumutul de consum și supraîndatorarea în gospodăriile germane”)].

UE de la o țară la alta, neexistând încă o definiție acceptată la nivel european (<sup>10</sup>). În consecință, inițiativa recentă a Comisiei Europene de a efectua un studiu pe această temă este salutară (<sup>11</sup>).

3.2.2 Pe lângă faptul că acest concept este ambiguu prin el însuși, iar definiția lui este complicată, există în plus mai multe modalități diferite de măsurare a supraîndatorării. Astfel, într-un studiu comandat de Comisia Europeană (<sup>12</sup>), existau trei formule sau modele diferite concepute pentru a măsura supraîndatorarea: modelul administrativ (<sup>13</sup>), modelul subiectiv (<sup>14</sup>) și modelul obiectiv (<sup>15</sup>).

3.2.3 Una dintre principalele dificultăți în evaluarea dimensiunii supraîndatorării în Europa este legată de lipsa unor statistici fiabile, precum și de faptul că realizarea unor comparații pe baza datelor existente este imposibilă, având în vedere metodele diferite, conceptele și perioadele de timp aplicate. Acesta este un

(<sup>10</sup>) Conceptul de supraîndatorare subiacent unor inițiative legislative extrem de variate își are originea, înainte de toate, în dispozițiile legale care stabilesc condițiile de acces la orice procedură de restructurare a datoriei, indiferent că este extrajudiciară sau judiciară. Astfel, dreptul francez, de exemplu, conferă acest drept de acces *debitorilor de bună credință care se află în mod clar în imposibilitatea de a-și plăti totalitatea datoriilor profesionale scadente sau pe cale de a deveni scadente* (articolul L.331-2 din *Code de la consommation*). În mod similar, legislația finlandeză (1993) *consideră că debitorii sunt supraîndatorați sau insolabili atunci când nu pot să își plătească datoriile la data scadenței, dacă acest lucru reprezintă o situație permanentă și nu o situație accidentală sau temporară*. Totuși, alte țări limitează definirea supraîndatorării la o serie de condiții procedurale și personale privind accesul la sistemele de gestionare a supraîndatorării, fără a risca o definiție propriu-zisă a acesteia. Aceasta este situația în legislația belgiană (Legea din 5 iulie 1998, modificată prin Legea din 19 aprilie 2002) și în cea din America de Nord (*Codul falimentului*, revizuit în 2005).

(<sup>11</sup>) „Definiția operațională comună europeană a supraîndatorării (Contractul nr. VC/2006/0308 din 19.12.2006)”, studiu finanțat de Comisia Europeană, Direcția Generală Ocuparea Forței de Muncă, Afaceri Sociale și Egalitate de Șanse și realizat de Observatorul European al Economiei.

(<sup>12</sup>) „Studiu privind problema îndatorării consumatorilor: aspecte statistice (Contractul nr. B5-1000/00/000197)”, realizat de OCR Macro pentru DG SANCO.

(<sup>13</sup>) *Modelul administrativ*: măsurarea supraîndatorării se face cu ajutorul statisticilor oficiale care se referă la procedurile formale de gestionare a acestor cazuri. Această opțiune omite un aspect al situației reale, întrucât nu toți debitorii aflați în dificultate apelează la procedurile oficiale, legale. Mai mult, diversitatea soluțiilor juridice în vigoare în diferitele țări din Europa face ca elaborarea unor comparații precise între acestea să fie imposibilă.

(<sup>14</sup>) *Modelul subiectiv* se bazează pe percepțiile individuale sau ale familiilor cu privire la solvabilitatea financiară. Familiile consideră că sunt supraîndatorate atunci când declară că au dificultăți majore de plată a tuturor datoriilor sau atunci când se află deja în imposibilitatea de a face acest lucru. Criteriul care stă la baza acestui model este, de asemenea, greu de pus în practică, compromițând comparabilitatea datelor. Un număr tot mai mare de persoane atrage atenția asupra faptului că modul de gândire al oamenilor este umbrit de *optimism excesiv*, de *subestimarea riscului* și de o *subapreciere hiperbolică* în momentul evaluării durabilității financiare și a luării deciziei de a plăti sau nu printr-un credit.

(<sup>15</sup>) *Modelul obiectiv* utilizează situația economică și financiară a gospodăriilor ca mijloc de măsurare a imposibilității de a plăti, adică relația dintre datoria totală și salariul net sau dintre datoria totală și salariul net și bunuri. Aceasta este formula utilizată, în general, de instituțiile financiare, precum și de unele sisteme juridice naționale. Cu toate că nici acesta nu este lipsit de probleme, cum ar fi cunoașterea gradului în care comportamentul debitorului, onestitatea și buna sa credință pot influența accesul la un sistem de reinsănătoșire financiară și de eliminare a datoriilor, acest criteriu permite realizarea unor comparații și poate asigura o bază pentru elaborarea unui concept juridic comun de supraîndatorare.

domeniu căruia Comisia ar trebui să-i acorde o atenție deosebită, prin realizarea studiilor necesare în vederea obținerii și prelucrării de date fiabile și comparabile.

#### 4. Principalele cauze ale supraîndatorării

4.1 Numeroasele studii sociologice efectuate în diverse state membre au scos în evidență următoarele cauze principale ale supraîndatorării:

- a) șomajul și înrăutățirea condițiilor de lucru;
- b) schimbări ale structurii gospodăriilor ca urmare, de exemplu, a divorțului, a decesului unuia dintre soți, a nașterii neplanificate a unui copil, a nevoii survenite pe neașteptate de a acorda sprijin unor persoane în vârstă sau invalide, a unei boli sau a unui accident;
- c) eșecul în desfășurarea unei activități independente, falimentul unei mici afaceri familiale pentru care s-au constituit garanții personale;
- d) campanii publicitare și de marketing, care incită populația la intensificarea consumului prin oferirea de credite ușor de obținut, încurajând oamenii să joace jocuri de noroc, să speculeze la bursa de valori și să-și ridice nivelul de trai;
- e) rate ridicate ale dobânzii, al căror efect negativ este resimțit în special în cazul împrumuturilor pe termen lung, cum sunt creditele ipotecare;
- f) proasta gestionare a bugetului gospodăriei;
- g) ascunderea deliberată de către clienți a unor informații care le-ar permite instituțiilor financiare să le evalueze solvabilitatea;
- h) utilizarea excesivă a cardurilor de credit, a creditelor de tip revolving și a tipurilor de credite personale acordare de societățile financiare cu rate ridicate ale dobânzii;
- i) creditele obținute pe piața informală, în special de persoanele cu venituri reduse, cu rate exagerate ale dobânzii;
- j) creditele utilizate plata altor împrumuturi, prin care se creează un efect de bulgăre de zăpadă;
- k) faptul că persoanele cu handicap și persoanele cu capacități cognitive limitate, care sunt izolate social, pot cădea cu ușurință pradă unor împrumutatori agresivi;
- l) faptul că unele instituții financiare nu sunt dispuse să renegocieze plata datoriilor cu consumatorii mai puțin avuți și care se găsesc în situații dificile.

Analiza sociologică a fenomenului indică astfel faptul că predomină cauzele pasive, deși ar trebui subliniat că, în anumite țări, la originea problemei s-a aflat, de asemenea, gestiunea financiară defectuoasă <sup>(16)</sup>. Acest lucru sugerează că indivizii se confruntă cu dificultăți în gestionarea bugetelor proprii într-un mod prudent și durabil <sup>(17)</sup>.

4.2 Excluderea financiară se reflectă în mod obișnuit în accesul dificil sau refuzat la piața serviciilor financiare de bază, și anume la deschiderea unui cont bancar, la utilizarea plăților electronice sau la posibilitatea de a efectua transferuri bancare și de a obține o asigurare în vederea protecției creditului.

4.3 Excluderea financiară cuprinde, *a fortiori*, accesul dificil sau refuzat la împrumuturile avantajoase care oferă posibilitatea achiziționării de bunuri și servicii pentru gospodăria familială (locuință, aparate de uz casnic, transport și educație), începerea unei activități independente sau managementul unei mici afaceri individuale sau familiale.

4.4 În prezent, accesul la un cont bancar, la anumite tipuri de credit și la transferuri electronice între conturi reprezintă o condiție prealabilă a accesului la bunuri și servicii esențiale. Locul de muncă, o afacere mică, o locuință, echipamentele de uz casnic, transportul, informațiile, precum și alimentele, îmbrăcămintea și activitățile de timp liber impun accesul la credite și la bănci — acestea din urmă având, prin urmare, o răspundere socială specială în ceea ce privește furnizarea unor servicii aproape asemănător serviciilor publice.

4.5 Aici devine dificil să se facă distincție între o clasă de mijloc în creștere și din ce în ce mai săracă și cei care sunt excluși în mod definitiv, persoanele fără adăpost, cerșetorii și persoanele care depind de mila publică. Tocmai la acest prag al sărăciei are sens prevenirea supraîndatorării, precum și căutarea unor modalități de gestionare și de depășire a acesteia, pentru a preveni situația în care persoanele care sunt încă integrate sau sunt recuperabile din punct de vedere social și economic ar intra în mod ireversibil într-un ciclul al sărăciei și al excluderii sociale.

#### 5. Prevenirea supraîndatorării și modalități de gestionare a acesteia

##### 5.1 Prevenirea

În cadrul sistemelor naționale, există tendința de a se pune accent pe măsurile de prevenire a supraîndatorării, care cuprind:

<sup>(16)</sup> Cifrele înregistrate de Banca Franței pentru 2004 estimează că 73 % dintre dosarele privind supraîndatorarea prezentate Comisiei își au originea în cauze pasive.

<sup>(17)</sup> În ceea ce privește factorii care influențează supraîndatorarea, a se vedea Raportul de informare al CESE din 26.6.2000 intitulat „Supraîndatorarea gospodăriilor” (raportor: dl Ataíde Ferreira), în care subiectul este tratat pe larg.

- a) **O informare mai completă și mai larg disponibilă** cu privire la serviciile financiare în general, la costurile și la modalitățile de funcționare a acestora.
- b) **Educația financiară**, care este inclusă de timpuriu în programa școlară și în alte domenii de educație și formare, cum ar fi *procesele de învățare pe tot parcursul vieții*, care reflectă nevoile și aptitudinile persoanelor pe care intenționează să le sprijine. Acest proces poate varia de-a lungul ciclurilor vieții și în funcție de cultura, sistemul de valori, caracteristicile socio-demografice și economice, standardele de consum și datorile celor implicați. Merită subliniat faptul că, în unele state membre, „mass-media” și în special televiziunea, prin calitatea sa de serviciu public, prezintă, în colaborare cu asociațiile consumatorilor și cu instituțiile financiare însele, adesea la ore de vârf, programe prin care populația este sensibilizată cu privire la problemele legate de credite și de supraîndatorare. Mai multe, trebuie utilizate și structurile de educare a adulților, cum sunt, în unele țări, centrele de educație familială.
- c) **Înființarea sau extinderea rețelelor financiare de consultanță** care ajută oamenii (a) să-și gestioneze bugetul într-un mod echilibrat, (b) să aleagă cele mai bune variante de finanțare a achizițiilor, pentru a se asigura că balanța informațională nu este înclinată doar spre instituțiile financiare și (c) să elaboreze planuri durabile de rambursare prin intermediul simulărilor efectuate înainte de acordarea creditului.
- d) **Stimulentele pentru economisire** (cum ar fi cum ar fi stimulentele fiscale, sociale și educaționale), aceasta reprezentând primul punct de sprijin al unei gospodării confruntate cu dificultăți financiare. Aceste stimulente ar putea contrabalansa, de asemenea, publicitatea agresivă pentru credite.
- e) **Utilizarea sistemelor de monitorizare a creditelor**, indiferent dacă este vorba despre sistemele proprii ale instituțiilor de credit sau despre sisteme comandate unor societăți de specialitate, în scopul evaluării riscului de credit al clienților. Aceasta permite creditorului să estimeze riscul insolvenței prin evaluarea unei serii întregi de variabile și prin stabilirea unor limite obiective pentru îndatorarea individuală și cea a gospodăriei <sup>(18)</sup>.
- f) **Garantarea acordării unor pensii corespunzătoare**, a unor drepturi în caz de pensionare timpurie și a altor beneficii sociale persoanelor din afara pieței forței de muncă, integrate în regimuri eficiente de asigurări sociale de către

autoritățile publice, ca o condiție esențială în vederea asigurării faptului că persoanele care nu au acces la **fondurile private de pensii** nu sunt excluse din societate <sup>(19)</sup>.

- g) **Accesul la asigurările de bază** pentru garantarea creditelor, ca mijloc de protecție împotriva riscului financiar <sup>(20)</sup>.
- h) **Creditul social, microcreditul și creditul accesibil.**

Schemele de credit, cum ar fi microcreditul, cooperativele de credit, băncile de economii, fondurile sociale germane și olandeze, conturile poștale și creditele sociale sunt, alături de alte programe elaborate în prezent în statele membre, exemple de care trebuie să țină seama persoanele care prezintă risc de excludere și care doresc obținerea unor credite accesibile. Microcreditul, de exemplu, a constituit un mijloc de finanțare pentru micile afaceri și pentru activitățile independente, fapt care a permis unora dintre șomeri să reintre pe piața forței de muncă și în activitatea economică. Se recomandă ca instituțiile financiare să pună la dispoziție asistență de specialitate (în management, contabilitate, comerț etc.) pentru a-i sprijini pe beneficiarii microcreditelor în gestionarea activității. Această practică a fost adoptată deja într-un număr de cazuri <sup>(21)</sup>.

- i) **Acordarea responsabilă a creditelor**, prin care se solicită instituțiilor care oferă credite să acorde o atenție sporită nevoilor și situației împrumutătorilor individuali, să găsească instrumentul financiar care corespunde cel mai bine fiecărei situații în parte și chiar să refuze acordarea de credite atunci când există un risc iminent de supraîndatorare <sup>(22)</sup>.

<sup>(18)</sup> Întrucât acesta este un instrument important de management al riscului pentru instituțiile financiare, este nevoie de o mai mare transparență a conținutului sistemelor de evaluare și de o îmbinare a acestora cu mijloacele subiective de analiză, astfel încât să se poată efectua o evaluare corectă și realistă a capacității debitorului de a rambursa împrumutul, în acest mod deciziile nefiind întemeiate doar pe modele automate. Este nevoie, de asemenea, ca variabilele modelului matematic să fie monitorizate de autoritățile publice competente. În plus, ar trebui să se ia în considerare posibilitatea de a acorda debitorilor acces la rapoartele de credit asupra lor, așa cum se întâmplă în țări precum SUA și Regatul Unit, astfel încât persoanele să poată lua în considerare modalitățile de îmbunătățire a rating-ului de creditare.

<sup>(19)</sup> În plus, este esențial să se prevină practicile financiare care urmăresc utilizarea abuzivă a pensiilor primite de cei mai dependenți membri ai societății, prin folosirea lor ca garanții pentru împrumuturi disproportionat de mari în raport cu mijloacele de rambursare a acestora. În Brazilia, de exemplu, s-a instituit în 2004 un tip de credit destinat persoanelor în vârstă, cunoscut sub denumirea de „*crédito consignado*” (un împrumut acordat în funcție de venituri). Acest tip special de credit este reținut la sursă din pensie, până la un prag maxim de 30 % din valoarea totală a pensiei. Faptul că ratele dobânzii sunt mai reduse decât cele disponibile pe piață le permite pensionarilor să aibă acces la credite; totuși, aceasta le creează dificultăți financiare persoanelor cu pensii foarte mici, care riscă să nu-și poată rambursa împrumuturile sau să nu mai aibă suficiente resurse pentru a-și satisface nevoile de bază.

<sup>(20)</sup> Asigurările joacă un rol ambivalent în ceea ce privește excluderea socială. Asigurarea de viață obligatorie poate exclude populația cu probleme de sănătate de pe piața de credite, însă o poliță de asigurare de viață poate totodată duce la evitarea unei situații în care o persoană care se îmbolnăvește pe neașteptate își pierde bunurile asigurate, devenind o victimă a sărăciei și excluderii sociale.

<sup>(21)</sup> În Franța și Belgia, microcreditul de consum (cunoscut ca microcredit social) este utilizat, în cadrul unui program experimental, de mai multe rețele bancare, în parteneriat cu organizațiile sociale. Până în prezent, experimentul a avut un succes destul de mare, însă este încă prea devreme pentru a putea realiza o evaluare definitivă. În cazul Belgiei, trebuie menționată experiența Credal, o cooperativă belgiană de credit social, creată printr-un parteneriat public-privat între guvernul regional valon și mai multe instituții financiare.

<sup>(22)</sup> A se vedea, de exemplu, „*Protocollo sullo sviluppo sostenibile e compatibile del system bancario*”, semnat la 16 iunie 2004, la Roma, de „Associazione Bancaria Italiana” și „Federazione Autonomia Lavoratori del Credito e del Risparmio Italiani (Falcri)”, „Federazione Italiana Bancari e Assicurativi (Fiba-Cisl)”, „Federazione Italiana Sindacale Lavoratori Assicurazioni e Credito (Fisac-Cgil)” și „Uil Credito, Esattorie e Assicurazioni (Uil C.A.)”.

## j) Dosarele cu istoricul creditului.

Utilizarea bazelor de date care cuprind fie întregul istoric financiar al clienților (dosare pozitive de creditare), fie numai problemele legate de efectuarea plății (dosare negative de creditare) ajută instituțiile de credit să evalueze nivelurile de îndatorare ale clienților și furnizează o bază sănătoasă pentru acordarea creditelor. În ciuda riscurilor recunoscute, acest lucru se referă în special la dosarele pozitive de credit, sub aspectul protecției vieții private și a faptului că aceste dosare nu oferă nici un sprijin în cazul unei îndatorări pasive, a) având în vedere că este imposibil de prevăzut ce ar putea produce situații similare în viitor și b) deoarece acestea nu iau în considerare alte datorii, de tip nefinanciar (de exemplu, datoriile legate de plata serviciilor esențiale și a impozitelor).

k) **Autoreglementarea și coreglementarea**, care determină instituțiile financiare să elaboreze **coduri de conduită**, în special în colaborare cu organizațiile de protecție a consumatorului, pot ajuta la prevenirea unora dintre practicile abuzive, instituind o responsabilitate socială mai mare din partea instituțiilor de credit. Acest tip de măsură contribuie, de asemenea, la îmbunătățirea monitorizării activităților organismelor de recuperare a datoriilor, reglementând modul în care se tratează cu debitorii, ca măsură complementară, alături de un cadru legislativ aplicat în mod eficient.

## l) Prevenirea practicilor abuzive de creditare.

Unele autorități naționale, organizații de protecție a consumatorului, alte ONG-uri, precum și instituțiile de credit însele au adoptat norme și proceduri în vederea prevenirii utilizării unor practici agresive și de împrumut cu dobânzi excesive, care amenință membrii cei mai dezavantajați ai societății. Aceste practici cuprind, de exemplu, rate ale dobânzii extrem de ridicate pentru creditele acordate prin telefon (fix sau mobil), contracte de credit legate de alte contracte, de vânzare sau cumpărare de bunuri sau de prestări de servicii, despre care clientul nu are cunoștință, acordarea de credite pentru cumpărarea de acțiuni la bursa de valori, care implică uneori achiziționarea de acțiuni emise de banca creditoare, clauze de penalizare extrem de severe, carduri de credit și carduri emise de magazine care asigură un acces facil la obținerea de credite, cererea de garanții reale, precum și de garanții personale (colaterale) pentru contractele de credit de consum cu o valoare redusă, informații incomplete ori necorespunzătoare sau publicitatea orientată către populația tânără. Alături de beneficiile pe care le presupune asigurarea unor credite responsabile, asemenea măsuri reduc denaturarea concurenței pe piață și promovează responsabilitatea socială în rândul instituțiilor de credit.

## m) Monitorizarea publicității pentru credite.

Deși publicitatea reprezintă o strategie legitimă de promovare a produselor financiare, modul în care se face publicitate acestor produse necesită o monitorizare atentă din partea autorităților publice. Conținutul, mijloacele și tehnicile de publicitate ar trebui supuse unei discipline stricte și

armonizate, care să nu permită consumatorilor să ajungă la convingerea că respectivul credit nu prezintă riscuri și că acesta este ușor accesibil și nu presupune cheltuieli. Trebuie, de asemenea, încurajate programele de autoreglementare și de coreglementare, precum și bunele practici antreprenoriale. Aceste programe ar trebui să le furnizeze împrumutătorilor o imagine foarte clară asupra condițiilor de împrumut și să responsabilizeze furnizorii de credite în raport cu persoanele care, din cauze unor deficiențe mintale, nu sunt capabile să judece consecințele semnării unui contract de credit.

## 5.2 Modul de tratare a debitorilor și recuperarea datoriilor

Modelele cele mai cunoscute de tratare a debitorilor insolubili și de recuperare a datoriilor sunt:

5.2.1 **Modelul „fresh start” („un nou început”)**, care își are originea în America de Nord și care a fost adoptat în unele țări, se bazează pe principiile lichidării imediate a activelor disponibile ale debitorului și pe eliminarea datoriilor neplătite, cu excepția datoriilor care, juridic, nu pot fi anulate. Acest model se bazează pe conceptul răspunderii limitate a debitorului, pe partajarea riscului cu creditorii, pe necesitatea de a oferi debitorului posibilitatea de a-și relua cât mai curând posibil activitatea economică și de consum, precum și pe faptul că, în mod clar, persoana aflată în stare de faliment nu trebuie stigmatizată <sup>(23)</sup>.

5.2.2 **Modelul reeducării**, utilizat în unele țări europene, se bazează pe ideea că debitorul a suferit un eșec și că ar trebui ajutat, dar nu printr-o simplă scutire de datoria de a-și îndeplini obligațiile (pacta sunt servanda). Acest model, bazat pe ideea „vinovăției” individului aflat în stare de faliment, indiferent dacă falimentul a rezultat din lipsă de precauție sau din simplă neglijență, se concentrează pe renegocierea datoriilor cu creditorii, în vederea încheierii unui acord pentru un plan general de rambursare. Acest plan poate fi negociat în instanță sau pe cale extrajudiciară; ceea ce contează este rolul jucat de serviciile de consultanță în domeniul îndatorării și de serviciile de mediere <sup>(24)</sup>.

<sup>(23)</sup> Pentru o descriere detaliată a acestui model, a se vedea lucrările lui Karen Gross, autoare cunoscută în Europa, în special lucrarea intitulată „Failure and Forgiveness. Rebalancing the bankruptcy system”, New Haven, Yale University Press (1997).

<sup>(24)</sup> Unele sisteme juridice, cum sunt cele din Franța și Belgia, și-au reformat legislațiile privind gestionarea supraîndatorării persoanelor pentru a include soluții alternative bazate pe lichidarea activelor. În cazurile cele mai grave, în care planul de rambursare nu prevede o soluție, este posibilă lichidarea, urmată de anularea datoriilor. Cu toate acestea, spre deosebire de legislația SUA, anularea datoriei nu intervine niciodată imediat. Debitorul trebuie să parcurgă o perioadă de probă, în timpul căreia trebuie să pună deoparte o parte din venit pentru a-și achita datoria neplătită. Numai atunci și numai dacă debitorul a demonstrat un comportament onest și bună credință poate fi anulată datoria. În mod excepțional, în Franța, o datorie poate fi anulată imediat după declanșarea procedurilor în instanță, dacă judecătorul consideră că nu există nici o speranță de îmbunătățire a situației personale, cu toate că această procedură a fost de puține ori utilizată până în prezent.

## 6. De ce este nevoie de o abordare la nivel comunitar

### 6.1 Context

6.1.1 Nu este prima dată când chestiunea supraîndatorării este analizată la nivel comunitar sau chiar din perspectivă comunitară, în cadrul instituțiilor UE. La 13 iulie 1992, în rezoluția sa privind prioritățile viitoare de dezvoltare ale politicii de protecție a consumatorului, Consiliul a luat în considerare pentru prima dată în mod prioritar problema supraîndatorării. Cu toate acestea, de atunci, întrucât fenomenul supraîndatorării a devenit din ce în ce mai important în diferitele state membre, fapt care a dus la adoptarea în majoritatea țărilor a unor măsuri legislative și administrative specifice pentru gestionarea acestui fenomen, abordarea la nivel comunitar a acestei probleme a fost practic dată uitării.

În mai 1999, CESE a redeschis dezbateră pe această temă, elaborând mai întâi un raport de informare privind „supraîndatorarea a populației”, urmată în 2002 de un aviz din proprie inițiativă pe aceeași temă, la ale cărui comentarii și recomandări se face trimitere <sup>(25)</sup>.

6.1.2 În realitate, în timpul elaborării acestor documente, Consiliul pentru protecția consumatorului din 13 aprilie 2000 de la Luxemburg a examinat din nou problema și a atras atenția Comisiei și statelor membre asupra necesității unei armonizări comunitare în acest domeniu. Pe această bază, Consiliul și-a adoptat rezoluția privind creditele de consum și îndatorarea <sup>(26)</sup>, în care, după ce a luat act de creșterea rapidă a fenomenului, a îndemnat Comisia să ia măsuri pentru a elimina lacunele existente în ceea ce privește informațiile referitoare la amploarea reală a supraîndatorării în Europa și pentru a examina în profunzime posibilitatea armonizării măsurilor de prevenire și de gestionare a situațiilor de supraîndatorare <sup>(27)</sup>.

6.1.3 Ar trebui subliniat faptul că, până în prezent, Comisia nu a îndeplinit în totalitate acest mandat al Consiliului. Aceasta a menționat pe scurt doar chestiunea acordării responsabile de credit <sup>(28)</sup> în propunerea sa inițială de revizuire a Directivei privind creditele de consum (2002) <sup>(29)</sup>. Cu toate acestea, aceste trimiteri au dispărut în versiunea finală a directivei (2005) <sup>(30)</sup>, adoptată sub Președinția germană <sup>(31)</sup>. Această situație sugerează că, în domeniul creditelor de consum, va fi dificil pentru Comisie să adopte orice măsură nouă de prevenire sau chiar de gestionare a supraîndatorării <sup>(32)</sup>.

<sup>(25)</sup> Aceste documente au fost elaborate de fostul membru al comitetului Manuel Ataide Ferreira.

<sup>(26)</sup> Rezoluția din 26 noiembrie 2001 publicată în JO C 364 din 20 decembrie 2001.

<sup>(27)</sup> În procesele-verbale ale Consiliului pentru protecția consumatorului din 26 noiembrie 2001, se relatează că miniștrii au apreciat, alături de alte observații și recomandări, că „divergențele în ceea ce privește atât modul de prevenire, cât și modul social, juridic și economic de gestionare a supraîndatorării în statele membre ar putea, în consecință, să dea naștere la discrepanțe semnificative atât între consumatorii europeni, cât și între furnizorii de credite”, astfel încât „ar trebui să se acorde o atenție deosebită la nivel comunitar completării măsurilor de promovare a dezvoltării creditelor transfrontaliere cu măsuri de prevenire a supraîndatorării pe parcursul unui ciclu de creditare”.

<sup>(28)</sup> În termeni care sunt deosebit de controversați, astfel cum a declarat CESE în avizul său privind prezenta propunere (CES 918/2003, 17 iulie 2003): raportor: dl Pegado Liz. A se vedea, de asemenea, „La presencia del sobreendeudamiento en la propuesta de directiva sobre el credito e los consumidores” („Supraîndatorarea în propunerea de directivă privind creditele și consumatorii”) a lui Manuel Angel Lopes Sanchez, în „Liber Amicorum Jean Calais Auloy”, p. 62.

<sup>(29)</sup> COM(2002) 443 final, 11 septembrie 2002.

<sup>(30)</sup> COM(2005) 483 final/2, 23 noiembrie 2005.

<sup>(31)</sup> Cu toate acestea, este utilă menționarea unor inițiative de dezbateră publică pe această temă promovate de diferite instituții comunitare, inclusiv de către Comisie. Acestea cuprind: o audiere publică, desfășurată la Stockholm, cu sprijinul Președinției suedeze, la 18 iunie 2000; o conferință importantă care a avut loc la 2 iulie 2001, în colaborare cu Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (Consiliul național italian pentru protecția consumatorilor și a utilizatorilor) (CNCU), privind „Normele de concurență în UE și sistemele bancare aflate în conflict”, în cadrul căreia directorul Direcției Afaceri Financiare, DG SANCO, a prezentat abordările adoptate în propunerea pentru o nouă directivă privind creditele de consum și problemele legate de supraîndatorarea la nivel comunitar; la 4 iulie 2001, DG SANCO a organizat o audiere a experților guvernamentali la Bruxelles pentru a discuta schimbările propuse la directiva privind creditele de consum, în cadrul căreia au fost subliniate diverse aspecte ale prevenirii supraîndatorării; în timpul Președinției belgiene, a avut loc un seminar important la Charleroi, la 13 și 14 noiembrie 2001, pe tema „Creditele de consum și armonizarea comunitară”, în cadrul căruia ministrul belgian al cercetării economice și științifice a menționat aspectele sociale și economice ale problemei și a subliniat legătura cu dezvoltarea serviciilor financiare și cu comerțul transfrontalier de pe piața internă. Un expert al Comisiei Europene a susținut, de asemenea, o prezentare privind orientările generale referitoare la revizuirea directivei privind creditele de consum, în care sunt puse în raport anumite preocupări privind informarea consumatorilor cu prevenirea supraîndatorării; în sfârșit, „Conferința privind supraîndatorarea consumatorilor: mecanisme de protecție în Europa”, promovată de PSOE (Partidul socialist spaniol al muncitorilor) și de Grupul socialist din PE, care a avut loc la Madrid, la 29 noiembrie 2002.

<sup>(32)</sup> În mod ciudat, în alte documente, cum ar fi propunerea Comisiei privind SEPA (Spațiul unic european de plăți), se exprimă o serie de îngrijorări cu privire la prevenirea supraîndatorării.

6.1.4 Trimiterile recente din unele documente ale Comisiei, deși puține la număr și rare, și chiar și cele din declarațiile președintelui Comisiei sugerează, cu toate acestea, o posibilă tendință de acordare a unei atenții sporite fenomenului <sup>(33)</sup>.

6.1.5 Dată fiind importanța sa, ar trebui să se facă o trimitere specială la Rezoluția Consiliului Europei din 8 aprilie 2005 adoptată de miniștrii europeni ai justiției privind „căutarea unor soluții juridice la problemele legate de datorii într-o societate a creditelor” <sup>(34)</sup>. Deși își exprimă îngrijorarea cu privire la „accesul ușor la credite, fapt care poate avea drept consecință, în unele cazuri, supraîndatorarea gospodăriilor, ducând la excluderea socială a persoanelor și a familiilor acestora”, rezoluția deschide calea pregătirii „unui instrument corespunzător care să defiească măsuri legislative și administrative și să propună soluții practice” <sup>(35)</sup>.

6.1.6 În plus, conștientizarea sporită a problemei a fost stimulată de studii universitare recente <sup>(36)</sup> și de alte studii solicitate în mod special de Comisie <sup>(37)</sup>, constituind, totodată, subiectul unor comentarii publice recente făcute de unii șefi de stat și miniștri din mai multe state membre <sup>(38)</sup>.

## 6.2 Posibilitățile de realizare, necesitatea și oportunitatea unei acțiuni la nivel comunitar

6.2.1 CESE a susținut mult timp și acum reafirmă faptul că o acțiune la nivel comunitar în acest domeniu nu este doar posibilă, ci este necesară și chiar urgentă.

6.2.2 CESE este conștient de faptul că, în temeiul tratatului și în urma eșecului adoptării textului constituțional <sup>(39)</sup>, aspectele pur sociale ale supraîndatorării în calitatea sa de cauză a excluderii sociale nu intră în domeniul competențelor specifice ale Uniunii Europene.

6.2.2.1 Cu toate acestea, diverse dispoziții din Tratatul privind Uniunea Europeană și Tratatul de instituire a Comunității Europene prevăd atât atribuții comune, cât și acțiuni și măsuri de monitorizare și încurajare a politicilor statelor membre din acest domeniu <sup>(40)</sup>, pe care Comisia trebuie să le asigure și să le dezvolte.

6.2.2.2 Ar trebui adăugat că unele domenii de acțiune potențială la nivel comunitar sunt, în prezent, acoperite de cel de-al treilea pilon, legat de cooperarea judiciară <sup>(41)</sup>.

<sup>(33)</sup> A se vedea în special studiul Eurobarometru publicat la sfârșitul lui 2006, comunicarea intitulată „O agendă a cetățenilor” adoptată de Consiliu în iulie 2006 și Comunicarea Comisiei privind Raportul comun asupra protecției sociale și integrării sociale 2007 [COM(2007) 13 final, din 19 ianuarie 2007].

<sup>(34)</sup> Ca urmare a „Raportului privind soluțiile juridice la problemele legate de datorii în societățile de creditare”, proiect bine întocmit de către Biroul Comitetului European pentru cooperare judiciară al Consiliului Europei din 11 octombrie 2005 [CDCJ-BU(2005) 11 rev.].

<sup>(35)</sup> Adoptată în cadrul celei de-a 26-a Conferință a Consiliului Europei a miniștrilor europeni ai justiției, care a avut loc la Helsinki, la 7 și 8 aprilie 2005.

<sup>(36)</sup> Lumea universitară pare a fi deosebit de interesată de chestiunea creditului de consum și a supraîndatorării, așa cum s-a constatat la recenta reuniune științifică, desfășurată la Berlin, în perioada 25-28 iulie, a Asociației Lege și Societate, la care a participat un grup de cercetători din Europa, America (de Nord și de Sud), Asia și Australia, care au discutat, pe parcursul a 8 sesiuni, diverse aspecte privind aceste chestiuni.

<sup>(37)</sup> A se vedea „Supraîndatorarea consumatorului și dreptul consumatorului în Uniunea Europeană”, Udo Reifner, Joahanna Kiesilainen, Nick Huls și Helga Springenner (Contractul nr. B5-1000/02/000353, pentru DG SANCO, septembrie 2003); „Studiul problemelor legate de supraîndatorarea consumatorului: aspecte statistice”, ORC Macro (Contractul nr. B5-1000/00/000197, pentru DG SANCO, 2001); „Creditele de consum și acumularea de datorii în rândul consumatorilor cu venituri reduse: consecințe principale și strategii de intervenție” Deirdre O’Loughlin (noiembrie 2006); „Excluderea și legăturile acesteia cu mijloacele financiare: excluderea bancară a persoanelor” raport întocmit de Centrul Walras, Georges Gloukoviev-zoff, „Compendiul CE de dreptul consumatorului: analiză comparativă”, 2006, (Contractul nr. 17.020100/04/389299) elaborat pentru Comisia Europeană de Hans Schulte-Nölke de la Universitatea din Bielefeld; „Educația financiară și accesul mai ușor la serviciile financiare corespunzătoare”, realizat de ASB Schuldnerberatungen (Austria), în colaborare cu GP-Forschungsgruppe: Institut für Grundlagen-und Programmforschung (Germania), Asociația pentru promovarea educației financiare SKEF (Polonia) și L’ Observatoire du Crédit et de l’ Endettement (Belgia) — proiectul a fost cofinanțat de Direcția Generală pentru Ocuparea Forței de Muncă și Afaceri Sociale (septembrie 2005-septembrie 2007).

<sup>(38)</sup> A se vedea, de exemplu, discursurile recente ale lui Tony Blair, Stephen Timms și Ruth Kelly din septembrie 2006.

<sup>(39)</sup> De fapt, articolul I alineatul (3) din proiectul de Tratat constituțional prevede că unul din obiectivele Uniunii este acela de „a combate excluderea socială și discriminarea și ... de a promova dreptatea socială și protecția ...”.

<sup>(40)</sup> Ar trebui subliniate în special conceptele stabilite la articolele 2 și 34 din Tratatul UE și la articolele 2, 3, 136, 137 și 153 din Tratatul de la Roma, astfel cum a fost modificat prin Tratatul de la Amsterdam. Ar trebui să se acorde, de asemenea, atenție metodei deschise integrate de coordonare (OMC) introduse în 2006 pentru a spori capacitatea UE de a sprijini statele membre în efortul de a asigura o mai bună coeziune socială în Europa.

<sup>(41)</sup> A se vedea articolele 65 și 67 din tratat și rolul deja sporit al măsurilor adoptate pentru a defini un Spațiu Judiciar European.

6.2.2.3 În sfârșit, realizarea pieței interne, îndreptată în prezent în mod clar spre publicul general și consumatori <sup>(42)</sup>, necesită și garantează armonizarea anumitor aspecte legate de supraîndatorare, de repercusiunile sociale, de prevenirea acesteia și de gestionarea la nivel comunitar, ca mijloc de prevenire a denaturării concurenței și a obstacolelor în calea bunei funcționări a pieței.

### 6.3 Principalele domenii de activitate la nivel comunitar

#### 6.3.1 Un concept unic al supraîndatorării

6.3.1.1 Măsurile întreprinse în vederea armonizării ar trebui să presupună, în primul rând, definirea conceptului și a parametrilor calitativi și cantitativi ai fenomenului, pentru a asigura o informare completă și respectarea corespunzătoare a realităților sociale subiacente, în aceleași condiții în întreaga Europă — și, ideal, în întreaga lume — pe baza colectării și prelucrării de date statistice comparabile, care vor contribui la definirea unui cadru economic necesar cuantificării acestor date.

6.3.1.2 Pe baza acestei definiții conceptuale și metodologice, Comisia ar trebui să sponsorizeze un studiu care să trateze întreaga zonă comunitară, contribuind astfel la o evaluare a aspectelor economice și sociale ale supraîndatorării <sup>(43)</sup>.

#### 6.3.2 Prevenirea și stăvilirea fenomenului

6.3.2.1 Comisia ar trebui, de asemenea, să elaboreze dispoziții legislative independente și armonizate pentru a adopta măsuri de prevenire și de stăvilire a impactului acestui fenomen.

Ar trebui să existe dispoziții legislative, în special, în ceea ce privește:

- a) informarea completă precontractuală și contractuală și asistența postvânzare;

<sup>(42)</sup> Demonstrat în mod clar în excelentul raport interimar către Consiliul European de primăvară din 2007, Comunicarea Comisiei intitulată „O piață unică pentru cetățeni” [COM(2007) 60 final, 21 februarie 2007], precum și în diverse discursuri și interviuri acordate recent de însuși președintele Comisiei.

<sup>(43)</sup> Datele privind situația din Europa sunt întrucâtva depășite, având în vedere studiul publicat în 2001 de OCR Macro, așa cum s-a menționat mai sus. Cu toate acestea, mai multe state membre recunosc faptul că numărul de familii afectate de supraîndatorare a crescut semnificativ în ultimii ani. Datele privind situația din Germania arată faptul că, în 1989, numai 3,5 % din familii aveau dificultăți financiare grave, în timp ce, în 2005, 8,1 % din gospodăriile germane erau supraîndatorate. (În Franța, numărul cazurilor aduse în fața Comisiei Franceze pentru Supraîndatorare a crescut cu o rată de 6 % pe an între 2002 și 2006, când au fost audiate 866 213 cazuri. În Scoția, tot în 2004, au fost declarate peste 3 000 cazuri de insolvență. În Suedia, în ciuda faptului că rata anuală de creștere economică este una din cele mai ridicate din UE, numărul cazurilor de supraîndatorare a crescut în 2005 cu 13,6 % față de 2004 și cu 30,7 % față de 2003. Se pare că excepția o reprezintă Belgia, unde un sistem bine conceput și bine pus în aplicare pare să dea roade, cu sprijinul unor schimbări recente ale legislației (Legea și Decretul Regal din 1 aprilie 2007, de modificare a Legii din 24 martie 2003 și a Decretului Regal din 7 septembrie 2003 privind serviciile bancare de bază). În SUA, în 2005, au fost raportate peste 1 600 000 de cazuri de faliment. În Australia, 81 % dintre cazurile de faliment aduse în fața instanței în perioada 2005-2006 s-au referit la persoane fizice. În 2006, au fost audiate 106 629 cazuri de faliment (lichidări sau propuneri) în instanțele canadiene.

- b) dispozițiile privind creditele acordate în răspundere solidară, bazate pe i) acceptarea de către solicitant a obligației de informare a furnizorului de credit în mod onest asupra situației sale și pe ii) acceptarea de către furnizorul de credit a obligației de a întreprinde tot ce îi stă în putere pentru a realiza o evaluare precisă, oferindu-i solicitantului consiliere corectă <sup>(44)</sup>;
- c) posibilitatea de a transfera creditele cu titlu gratuit;
- d) monitorizarea publicității, comercializării și comunicațiilor comerciale privind creditele de consum;
- e) parametrii „de evaluare a creditelor” și interzicerea în totalitate a deciziilor luate în mod exclusiv automatizat;
- f) garantarea universalității serviciilor bancare de bază și a conturilor bancare și a transferabilității acestora, precum și a accesibilității conturilor prin mijloace electronice (carduri de debit);
- g) definirea parametrilor pentru microcredite și pentru alte tipuri de credite sociale și promovarea unor instituții financiare „alternative” destinate în mod specific acestor sectoare;
- h) identificarea și sancționarea practicilor comerciale neloiale și a clauzelor abuzive cu privire, în special, la acordarea creditului;
- i) dreptul de reziliere a contractului;
- j) delimitarea condițiilor privind garanțiile persoanele colaterale;
- k) normele privind comisioanele;
- l) regimul aplicabil intermediarilor de credite;
- m) consolidarea atribuțiilor și a măsurilor de monitorizare aflate la dispoziția autorităților naționale responsabile cu furnizarea serviciilor financiare în acest domeniu; și
- n) stabilirea parametrilor care definesc creditele cu dobândă exagerată;
- o) adăugarea unei dispoziții în Directiva privind creditul de consum care să oblige băncile să răspundă reclamațiilor într-un anumit termen.

În plus, pe termen lung, legile ar trebui elaborate ținând cont de următoarele aspecte:

- a) un sistem standard de asigurări sociale;
- b) garantarea unor planuri durabile de pensii și utilizarea standard a acestora în toate statele membre (posibilă definiție a „celui de-al 28-a plan”);
- c) definirea unui sistem de dosare de credit unice care să respecte în totalitate cerințele privind protecția datelor personale și să stabilească persoanele care au acces la dosar și scopul pentru care sunt furnizate informațiile (limitat la acordarea de credite);

<sup>(44)</sup> Exemple bune de acest tip se găsesc în Secțiunile 79-81 din South Africa's National Credit Act No. 34/2005.

6.3.2.2 În același timp, Comisia ar trebui să încurajeze bunele practici în domeniu, prin promovarea adoptării unor coduri europene de conduită, în cadrul unui sistem de autoreglementare și coreglementare și ca parte a unui sistem juridic coercitiv bine definit și pus în aplicare în mod efectiv.

6.3.2.3 Comisia ar trebui, de asemenea, din proprie inițiativă sau în colaborare cu statele membre, să elaboreze programe specifice de informare, măsuri educaționale focalizate pe aspectele practice ale utilizării creditelor și proiecte în furnizarea de sprijin și consultanță în acest domeniu, prin utilizarea de instrumente precum „proiectele-pilot” care au înregistrat rezultate pozitive în alte domenii <sup>(45)</sup>.

6.3.2.4 În sfârșit, CESE propune înființarea unui Observator European al Îndatorării care să colaboreze cu organismele naționale existente și cu alte organisme cu sediul în statele membre pentru a oferi un forum de dialog între toate părțile interesate și pentru a examina evoluțiile fenomenului la nivel european și pentru a propune și oferi sprijin pentru inițiativele cele mai adecvate de prevenire, evaluând în continuare impactul acestora. CESE își exprimă disponibilitatea imediată de a găzdui acest observator în cadrul său instituțional, cel puțin până în momentul în care acesta devine un organism independent.

### 6.3.3 Modul de abordare a debitorilor și recuperarea creanțelor

6.3.3.1 Având în vedere diversitatea sistemelor înființate la nivel național, care au diferite origini, principii și metode <sup>(46)</sup>, eforturile Comisiei ar trebui să se concentreze în primul rând nu pe încercarea de a asigura armonizarea, ci mai degrabă pe definirea unui cadru de referință și pe un set de principii fundamentale, care să fie garantate de toate sistemele de drept procedural care reglementează urmărirea penală în cazul unei datorii neplătite sau recuperarea datoriei de la o persoană, încurajând adoptarea acestor principii și respectarea acestora.

6.3.3.2 Cele mai importante principii fundamentale sunt:

- soluții rapide accesibile părților implicate la prețuri reduse sau cu titlu gratuit, care să nu îngreuească accesul la credit și nici să nu-i stigmatizeze pe debitori și pe familiile acestora;

- măsuri care țin seama de interesele legitime ale creditorilor, precum și de responsabilitățile acestora privind gradul de îndatorare al gospodăriilor;
- soluții care să promoveze consensul și încheierea unui acord voluntar de plată extrajudiciar care să faciliteze păstrarea, ori de câte ori este posibil, a bunurilor care sunt esențiale pentru bunăstarea familiei, cum ar fi locuința;
- măsuri flexibile care să permită debitorilor, în cazurile cele mai grave, să lichideze activele care pot fi sechestrate, însoțite de anularea datoriilor neplătite, luând în considerare situația terților care s-au constituit în parte garantă pentru debitori;
- monitorizarea de specialitate a debitorilor pe parcursul procesului de punere în aplicare a schemelor de plată post-faliment, cu scopul de a preveni reapariția aceluiași probleme și pentru a-i ajuta pe debitori să își schimbe modelele de consum și îndatorare, astfel încât să poată efectiv să reînceapă o nouă activitate.

6.3.3.3 Cu toate acestea, această activitate ar trebui să fie deschisă tuturor persoanelor interesate și reprezentanților acestora. În consecință, se propune realizarea mai întâi a unei consultări publice prin intermediul publicării unei Cărți verzi care să definească condițiile chestiunii în discuție, să o cuantifice la nivel european, să examineze mijloacele și sistemele diverse de prevenire, monitorizare și remediere a cazurilor de supraîndatorare și care să definească, în final, o acțiune integrată, la nivel comunitar, între diferitele direcții generale relevante, care să implice, de asemenea, autoritățile și partenerii sociali din diverse state membre și de la nivel comunitar <sup>(47)</sup>.

## 7. Audieri publice

7.1 La 25 iulie 2007, CESE a organizat o audiere publică având ca subiect acest aviz, la care au participat o serie de invitați, specialiști în acest domeniu.

7.2 Pe baza opiniilor exprimate pe parcursul unei sesiuni cu mulți participanți, care a dus la elaborarea unor documente extrem de utile, s-a manifestat foarte clar sprijinul substanțial pentru obiectivele acestui aviz, care a preluat multe din sugestiile prezentate la respectivul eveniment.

Bruxelles, 25 octombrie 2007.

Președintele

Comitetului Economic și Social European

Dimitris DIMITRIADIS

<sup>(45)</sup> Există, de exemplu, cazuri de mediere și soluționări extrajudiciare ale litigiilor dintre consumatori, care au constituit punctul de plecare pentru diferite rețele care funcționează în prezent în Europa; una dintre cele mai relevante rețele pentru cazul în discuție este „Consumer DebNet”, creată în 1994 și care este în prezent reproiectată sub numele de „European Consumer Debt Net (ECDN)”.

<sup>(46)</sup> Mai mult, unele state membre, precum Portugalia, încă nu au un sistem corespunzător în acest scop.

<sup>(47)</sup> În realitate, raportul de informare al CESE din 2000 la care se face referire anterior a concluzionat prin a recomanda Comisiei că ar trebui „să acționeze în această direcție prin pregătirea în mod neîntârziat a unei Cărți verzi privind supraîndatorarea gospodăriilor din Europa, incluzând studiile disponibile cu privire la acest subiect și furnizând o situație actualizată a acordurilor juridice și a datelor statistice din statele membre și statele candidate, urmărind totodată elaborarea unei definiții unice a supraîndatorării și definirea abordării preferate în vederea realizării obiectivelor identificate în prezentul raport de informare”.