

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o kreditu in socialni izključenosti v družbi izobilja

(2008/C 44/19)

Evropski ekonomsko-socialni odbor je 16. februarja 2007 sklenil, da v skladu s členom 29(2) poslovnika pripravi mnenje o *Kreditu in socialni izključenosti v družbi izobilja*.

Strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 2. oktobra 2007. Poročevalec je bil g. PEGADO LIZ.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 439. plenarnem zasedanju 24. in 25. oktobra 2007 (seja z dne 25. oktobra) z 59 glasovi za in 1 vzdržanim glasom.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Ker smernic na ravni Skupnosti ni, so različne države članice razvile lastne pravne rešitve za preprečevanje prezadolženosti posameznikov in družin, za obravnavo teh primerov, pomoč pri poplačilu dolgov ter podporo prizadetim.

1.2 Ker se prezadolženost v zadnjih desetletjih zaskrbljujoče povečuje, ter ob posebnem upoštevanju širitve Evropske unije in nedavne zaostritve položaja v svetovnem merilu se je EESO – ki že dolgo spremlja ta razvoj in socialne posledice prezadolženosti glede izključenosti, socialne pravičnosti ter ovir za dokončno oblikovanje notranjega trga – odločil, da o tem vprašanju znova sproži javno razpravo s civilno družbo in z drugimi institucijami Skupnosti. Namen EESO je, da bi na ravni Skupnosti določili in izvajali ukrepe, s katerimi bi natančno opredelili, spremljali in obravnavali pojav z vseh vidikov: socialnega, gospodarskega in pravnega.

1.3 Različnost sistemov, vzpostavljenih ne samo v evropskih državah, temveč tudi drugod po svetu – pri čemer je treba upoštevati dejstvo, da nekatere države takšnih sistemov nimajo – spodbuja nastajanje neenakih možnosti in s tem po eni strani ustvarja socialno nepravilnost, po drugi strani pa izkrivljanja pri dokončnem oblikovanju notranjega trga. Zato je nujno potrebno ukrepanje Evropske unije v skladu z načelom sorazmernosti, ki ima potrebno pravno podlago že v primarni zakonodaji.

1.4 To mnenje obravnava najpomembnejša vprašanja v zvezi s prezadolženostjo, analizira različne rešitve posameznih držav, opisuje ugotovljene težave in napake, ocenjuje celotni obseg pojava, razmišlja o vrzelih v poznavanju in o pomanjkljivostih uporabljenih metod ter poskuša določiti pristope in področja za morebitno ukrepanje na ravni Skupnosti.

1.5 Poleg tega predlaga celo vzpostavitev evropske opazovalne skupine za zadolženost, ki bi spremljala razvoj pojava na

evropski ravni, delovala kot forum za dialog med vsemi zainteresiranimi stranmi ter predlagala, usklajevala in ocenjevala ukrepe za njegovo preprečevanje in omejevanje.

1.6 Vendar pa se Odbor zaveda, da je ukrepe te vrste in v tem obsegu mogoče usklajevati samo, če bodo Komisija, Evropski parlament in Svet – v tesnem dialogu z organizirano civilno družbo, ki zastopa najpomembnejše prizadete strani (družine, delojemalce, potrošnike, finančne institucije itd.) – to temo uvrstili med svoje prednostne naloge.

1.7 Zato je treba pozdraviti znamenja, da se Komisija v zadnjem času posveča tej temi, in zelo priporočljivo bi bilo, da bi temu sledili potrebni ukrepi v obliki temeljnih raziskav, posvetovanj ter zakonodajnih in drugih primernih predlogov. Najprej bi lahko objavili zeleno knjigo, v kateri bi opredelili in ugotovili razsežnosti tega vprašanja ter prek razširjenega javnega posvetovanja dali besedo vsem zainteresiranim.

1.8 EESO poleg tega poziva Evropski parlament in Svet, naj se seznanita z v tem mnenju predstavljenim vprašanjem, ki sproža precejšnjo zaskrbljenost civilne družbe, in ga uvrstita med prednostne naloge svojih političnih agend.

2. Uvod

2.1 Kredit državljanom Unije nedvomno omogoča večjo kakovost življenja in dostop do bistvenih dobrin in storitev, ki bi si jih sicer ne mogli privoščiti ali pa bi si jih lahko privoščili šele veliko pozneje, npr. lastno stanovanje ali vozilo. A če kreditni pogoji niso vzdržni – tj. če se pojavijo resne težave v zvezi z zaposlitvijo, če mesečni obrok odplačila dolgov presega razumen del razpoložljivega mesečnega dohodka ali če je treba odplačevati preveč posojil naenkrat in ni nobene rezerve v obliki prihrankov, s katero bi ublažili izpade dohodka – kredit lahko vodi v prezadolženost.

2.2 Prezadolženost s svojimi socialnimi posledicami sicer ni nov pojav. Njegov izvor je mogoče iskati že v antiki, natančneje v agrarni krizi Grčije v 6. stoletju pr. n. št., med katero je Solon (v letih 594 in 593 pr. n. št.) odpisal dolgove malih kmetov, ki so jih zaradi dolgov prodali kot sužnje, da bi jih osvobodil in jih kot svobodne državljanke spet vključil v družbeno in produktivno življenje Aten ⁽¹⁾.

2.3 Vendar pa ni dvoma, da se pojav danes vse bolj širi in dobiva zaskrbljujoče razsežnosti. Ljudje se ga vse bolj zavedajo kot socialnega problema v družbi, za katero so značilne velike razlike, v kateri se nesorazmerja vse bolj povečujejo, solidarnost pa vse bolj izginja.

2.4 V tej zvezi dobiva vprašanje finančne izključenosti poseben pomen; ta pojem označuje marginalizacijo tistih, ki iz različnih razlogov nimajo dostopa do osnovnih finančnih storitev ⁽²⁾.

2.5 To mnenje poskuša ugotoviti najpomembnejše vzroke problema, njegov obseg in najpogosteje uporabljene ukrepe ter predstaviti razloge, ki govorijo v prid prizadevanjem za rešitev na ravni Skupnosti.

3. Obseg problema

3.1 Socialna izključenost in finančna izključenost

3.1.1 Po poročilu Eurobarometra iz februarja 2007 ⁽³⁾ približno 25 % evropskih državljanov meni, da jih ogroža revščina, 62 % pa jih meni, da revščina lahko doleti vsakogar, kadarkoli v življenju.

3.1.2 Po podatkih Skupnega poročila o socialni zaščiti in socialni vključenosti za leto 2007, ki ga je predložila Evropska komisija, je leta 2004 16 % državljanov EU-15 živelo pod pragom revščine (60 % povprečnega dohodka v posamezni državi) ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Kot omenja Aristotel v svojem spisu *Atenska država*, predvsem v šestem poglavju, kjer piše: „Potem ko je Solon zagospodaril nad državnimi zadevami, je enkrat za vselej osvobodil ljudstvo, tako da je prepovedal vsa posojila, za katera so jamčili z lastnim telesom; poleg tega je uveljavil zakone, s katerimi so odpisali vse dolgove, tako zasebne kot javne. Ta ukrep se imenuje ‚seisáchtēia‘, saj je bilo ljudem dejansko odvzeto breme.“ Podobnost položaja je najbrž botrovala zanimivemu prispevku Uda Reifnerja *Renting a slave – European Contract Law in the Credit Society (Najem sužnja – evropsko pogodbeno pravo v družbi kredita)* na konferenci o zasebnem pravu in kulturnih razlikah v Evropi 27. avgusta 2006 na helsinški univerzi. Spomniti velja, da so dolžnike v večini evropskih držav vse do 20. stoletja kaznovali z ječo.

⁽²⁾ O tej temi glej pred kratkim objavljeni prispevek Georgesa Gloukoviezoffa *From Financial Exclusion to Overindebtedness: The Paradox of Difficulties for People on Low Incomes? (Od finančne izključenosti do prezadolženosti: paradoks težav ljudi z nizkimi dohodki?)* v *New Frontiers in Banking Services*; Luisa Anferloni, Maria Debora Braga in Emanuele Maria Carluccio, Springer.

⁽³⁾ Glej *Special Eurobarometer 273, European Social Reality*, 2007.

⁽⁴⁾ Skupno poročilo o socialni zaščiti in socialni vključenosti za leto 2007, ki ga je Svet sprejel 22.2.2007 (COM(2007) 13 konč. z dne 19.1.2007).

3.1.3 V kvalitativnem smislu revščina pomeni, da posameznik nima ali nima dovolj materialnih virov za zadovoljevanje svojih osnovnih potreb; to je najočitnejši vidik socialne izključenosti, ki posameznika potiska na obrobje družbe: počuti se zavrženega in se začne izključevati sam.

3.1.4 Obseg in oblika socialne izključenosti sta v vsaki državi odvisna od različnih spremenljivk, npr. od sistema socialne varnosti, delovanja trga dela, pravosodnega sistema in neformalnih mrež solidarnosti. Skupine prebivalstva, ki jih revščina in socialna izključenost najbolj ogrožata, so priseljenci, etnične manjšine, starejši ljudje, otroci do 15. let starosti, ljudje z nizkimi dohodki in nizko izobrazbo, invalidi in brezposelni.

3.1.5 V večini evropskih držav potrošniški trendi kažejo, da se izdatki za živila, pijačo, tobak, oblačila in obutev sorazmerno zmanjšujejo, medtem ko se vse bolj povečuje delež izdatkov za stanovanje, prevozna in komunikacijska sredstva, zdravje, kulturo ter druge dobrine in storitve – npr. na področjih zdravstvenega varstva, turističnih potovanj ter hotelirstva in gostinstva ⁽⁵⁾.

3.1.5.1 Ta prerazdelitev izdatkov gospodinjestev se odraža v najemanju posojil. Potrošniški kredit v širšem pomenu, ki vključuje tako nakup potrošniških dobrin kot stanovanj, je danes močno povezan z novimi vzorci potrošnje ter tesno sledi njihovim trendom in nihanjem. Večji delež izdatkov v zvezi z opremo stanovanja ⁽⁶⁾, prevoznimi sredstvi in potovanji se zato pogosto financira s kreditom.

3.1.5.2 K povečanju potrošnje na kredit prispeva tudi dejstvo, da je potrošniški kredit izgubil negativen prizvok revščine in krivde zaradi načina življenja ali poslovanja, zlasti v pretežno katoliških državah, ki se v tem razlikujejo od držav s protestantsko tradicijo. Poleg tega je zlasti v velikih mestih zelo razširjen. To razširjenost še spodbuja intenzivno in sistematično oglaševanje finančnih institucij, ki iščejo nove stranke. Poleg tega potrošniški kredit prinese določen status in olajša prikrievanje dejanskega družbenega izvora; ljudem omogoči življenjski slog, značilen za višji sloj od tistega, ki mu pripadajo. Kredit je za mnoge družine običajna oblika upravljanja družinskih financ (posebno s kreditnimi karticami), katerega nevarnosti so znane. Vendar pa o tem ni zadostnih informacij in še nobenih zadovoljljivih številičnih podatkov, tudi učinkovitih rešitev problema ni.

⁽⁵⁾ Glej Eurostat, *Les nouveaux consommateurs (Novi potrošniki)*, Larousse 1998.

⁽⁶⁾ Vendar ne gre pozabiti na globoke razlike med temi tremi vrstami izdatkov, tudi z ozirom na temeljne pravice.

3.1.6 Te socialne in kulturne dejavnike so okrepili še gospodarski in finančni dejavniki, kot so močan padec obrestnih mer v zadnjem desetletju, vse manjša pripravljenost za varčevanje, sorazmerno nizke stopnje brezposelnosti in gospodarska rast (kljub krizi ob koncu devetdesetih let 20. stoletja, ki pa ni imela tako resnih razsežnosti kot v prejšnjih časih). Temu se pridruži deregulacija celotnega kreditnega trga od konca sedemdesetih in začetka osemdesetih let (⁷), ki je privedla do močnega razmaha in povečanja števila kreditodajalcev, tudi takšnih institucij, za katere ne veljajo predpisi o finančnem nadzoru in reviziji, ter do vse močnejše konkurence med temi podjetji, zaradi česar so odnosi med banko in njenimi strankami postali vse manj osebni.

3.1.7 Zaradi součinkovanja teh dejavnikov je v evropski družbi zadovoljevanje bistvenih potreb njenih državljanov vse bolj odvisno od kredita. Jasen dokaz za to je vse večja zadolženost v večini držav članic (⁸).

3.1.8 Pri vzdržni obremenitvi – če torej ni resnih težav v zvezi z zaposlitvijo, če mesečni obroki odplačila dolgov ne presega razumnega dela razpoložljivega mesečnega dohodka, če ni treba odplačevati preveč posojil naenkrat in če obstaja rezerva v obliki prihrankov, s katero je mogoče ublažiti kratkotrajne izpade dohodka – lahko kredit ljudem omogoči boljšo kakovost življenja in dostop do dobrin in storitev, ki bi si jih sicer ne mogli privoščiti ali pa bi si jih lahko privoščili šele veliko pozneje, npr. lastno stanovanje ali vozilo.

3.1.9 Vendar vsakdo, ki sklene kreditno pogodbo, tvega, da prevzetih finančnih obveznosti ne bo mogel redno izpolnjevati, če mu bo v osebnem ali družinskem življenju kdaj šlo nekoliko slabše. Tako se lahko normalna zadolženost, ki jo posameznik obvladuje, iz različnih razlogov spremeni v prezadolženost, ki uide nadzoru.

3.2 Opredelitev pojma in merila za prezadolženost

3.2.1 Pojem *prezadolženost* označuje položaj, ko dolžnik v daljšem časovnem razdobju ne more poravnati vseh svojih dolgov, ali položaj, ko obstaja resna nevarnost, da tega ob zapadlosti ne bo mogel storiti (⁹). Vendar v posameznih državah

članicah uporabljajo za označevanje tega pojma zelo različne izraze, opredelitve na ravni Skupnosti pa še ni (¹⁰). Zato je treba pozdraviti nedavno pobudo Komisije, ki je naročila pripravo študije o tem (¹¹).

3.2.2 Pojem sam je nejasen in ga ni mogoče jasno opredeliti, pa tudi glede meril za prezadolženost obstajajo razhajanja. V študiji, ki jo je naročila Komisija (¹²), so zato predvidene tri formule ali modeli: administrativni (¹³), subjektivni (¹⁴) in objektivni model (¹⁵).

3.2.3 Ena glavnih težav pri ocenjevanju obsega prezadolženosti v Evropi je, da ni zanesljivih statističnih podatkov in da ni mogoče primerjati obstoječih podatkov, ker se uporabljajo različne metode, pojmi in intervali merjenja. To je eno od

(¹⁰) Pojem prezadolženosti, na katerem temeljijo najrazličnejše zakonodajne pobude, je izpeljan predvsem iz pravnih predpisov, v katerih so določeni pogoji za dostop do izvensodnega ali sodnega reprogramiranja dolgov. Tako obstaja ta možnost po francoskem pravu za dolžnike, ki ravnajo v dobri veri in za katere ni nobenega dvoma, da ne morejo poravnati svojih celotnih – v zvezi z njihovo pridobitno dejavnostjo nastalih – zapadlih dolgov ali dolgov, ki dospavajo v plačilo (člen L.331-2 Code de la Consommation). Podobno velja po finskem pravu (1993) za prezadolženega ali plačilno nesposobnega dolžnik, ki ne more poravnati svojih dolgov ob zapadlosti, pri čemer mora to biti trajna in ne samo naključna ali prehodna plačilna nesposobnost. Druge države pa se omejujejo na to, da določajo vrsto postopkovnih in osebnih pogojev za dostop do programov v zvezi s prezadolženostjo, ne da bi si upale ta pojem opredeliti. To velja za belgijsko (zakon z dne 5.7.1998, spremenjen z zakonom z dne 19.4.2002) in ameriško pravo (Bankruptcy Code v revidirani različici iz leta 2005).

(¹¹) Common operational European definition of over-indebtedness (Skupna evropska delovna definicija prekomerne zadolženosti) (pogodba št. VC/2006/0308 z dne 19.12.2006); študijo financira Evropska komisija – GD za zaposlovanje, socialne zadeve in enake možnosti, izvaja pa Observatoire de l'Épargne Européenne (Evropska opazovalna skupina za varčevanje).

(¹²) Study of the Problem of Consumer Indebtedness: Statistical Aspects (Študija problema potrošniške zadolženosti: statistični vidiki) (pogodba št. B5-1000/00/000197), pripravil OCR Macro po naročilu GD SANCO.

(¹³) Pri administrativnem modelu so merilo za prezadolženost uradni statistični podatki o formalnih postopkih v takšnih primerih. Ti pa ne zajamejo vseh primerov, ker vsi dolžniki, ki imajo težave s plačevanjem, ne uberejo uradne poti. Poleg tega je zaradi številnih različnih zakonskih rešitev v evropskih državah natančnejša primerjava nemogoča.

(¹⁴) Subjektivni model temelji na tem, kako lastno plačilno sposobnost dojema oseba ali družina, za katero gre. Za prezadolžene veljajo tiste družine, ki imajo po lastnih besedah velike težave pri odplačevanju vseh svojih dolgov oziroma jih ne morejo več odplačevati. Tudi ta model je težko uporabiti v praksi, kar postavlja pod vprašaj primerljivost podatkov. Vedno več avtorjev opozarja na to, da se pri ocenjevanju lastne plačilne sposobnosti in odločanju o najemu posojila mnogi posamezniki pustijo zapeljati pretiranemu optimizmu, podcenjevanju tveganja in t. i. „hyperbolic discount“, hiperboličnemu diskontiranju.

(¹⁵) Pri objektivnem modelu je merilo za plačilno nesposobnost gospodarski in finančni položaj gospodinjstva, tj. razmerje med celotno zadolženostjo in razpoložljivim dohodkom oziroma med celotno zadolženostjo in razpoložljivim dohodkom skupaj s premoženjem. Ta model praviloma uporabljajo finančne institucije in tudi pravni sistemi nekaterih držav. Resda tudi ta model ni brez pomanjkljivosti – tako se npr. postavlja vprašanje, do katere mere naj na dostop do sistema za poravnavo in odpis dolgov vpliva obnašanje dolžnika, njegovo poštenje in ravnanje v dobri veri – vendar pa to merilo omogoča primerjave in pripravo skupne pravne opredelitve prezadolženosti.

(⁷) V novih državah pristopnicah je do tega razvoja prišlo v devetdesetih letih.

(⁸) Glej podatke v biltenu Banke Francije (Banque de France) št. 144 iz decembra 2005.
URL: http://www.banque-france.fr/fr/publications/telechar/bulletin/etu144_1.pdf.

(⁹) Udo Reifner prezadolženost opredeljuje tako: „Prezadolženost pomeni objektivno plačilno nesposobnost, oziroma natančneje to, da razpoložljivi dohodek po odbitku življenjskih stroškov ne zadošča več za odplačevanje dolgov ob zapadlosti“ (v: Consumer Lending and Over Indebtedness among German Households – Potrošniška posojila in prezadolženost nemških gospodinjstev).

področij, ki bi jim morala Komisija nameniti večjo pozornost in poskrbeti za pripravo študij v zvezi s pridobivanjem in obdelavo zanesljivih in primerljivih podatkov.

4. Najpomembnejši vzroki prezadolženosti

4.1 V številnih socioloških študijah, izvedenih v različnih državah članicah, so ugotovili naslednje glavne vzroke prezadolženosti:

- a) brezposelnost in poslabšanje delovnih razmer;
- b) sprememba sestave gospodinjstva, ki jo prinese npr. ločitev, smrt zakonskega partnerja, rojstvo nenačrtovanega otroka, nepričakovana potreba po nudenju pomoči starejšim ali invalidnim osebam, bolezen ali nesreča;
- c) neuspeh pri poskusu samozaposlitve, propad majhnega družinskega podjetja, za katero so bila dana osebna jamstva;
- d) pretirane oglaševalske in tržne kampanje, v katerih ljudem ponujajo ugodna posojila in jih spodbujajo, naj trošijo, igrajo na srečo, špekulirajo na borzi in izboljšajo svoj status;
- e) višje obrestne mere, ki negativno vplivajo predvsem na dolgoročna posojila, kot so stanovanjska posojila;
- f) slabo upravljanje družinskega proračuna;
- g) namerno prikrivanje informacij, ki bi finančni instituciji omogočile presojo strankine plačilne sposobnosti;
- h) pretirana uporaba kreditnih kartic, revolving kredita in različnih osebnih kreditov, ki jih dajejo finančne družbe, z visokimi obrestnimi merami;
- i) posojila po oderuških obrestnih merah na črnem trgu, ki jih najemajo zlasti ljudje z nizkimi dohodki;
- j) najem posojil za odplačevanje že prej najetih posojil, kar povzroči učinek snežene kepe;
- k) okoliščina, da socialno osamljeno živeči ljudje z invalidnostjo in ljudje z omejenimi kognitivnimi sposobnostmi zlahka postanejo žrtve agresivnih kreditnih institucij;
- l) pomanjkljiva pripravljenost nekaterih finančnih institucij, da se z manj premožnimi potrošniki na novo pogajajo o vračilu dolgov v primeru finančnih težav.

Sociološka analiza pojava torej kaže, da prevladujejo tako imenovani pasivni vzroki, četudi v nekaterih državah opozarjajo na pomen slabega gospodarjenja ⁽¹⁶⁾. Ta ugotovitev napeljuje k sklepu, da imajo posamezniki težave s preudarnim in vzdržnim upravljanjem svojega proračuna ⁽¹⁷⁾.

4.2 Finančna izključenost se običajno kaže v oteženem ali povsem onemogočenem dostopu do trga osnovnih finančnih storitev; to se nanaša predvsem na odprtje tekočega računa, možnost elektronskega poslovanja in plačevanja, opravljanja bančnih nakazil in sklepanja kreditnih zavarovanj.

4.3 Takšna finančna izključenost *a fortiori* zajema otežen ali onemogočen dostop do ugodnih posojil, ki omogočajo nakup za gospodinjstvo nepogrešljivih dobrin in storitev (stanovanj, električnih aparatov, prevoznih sredstev, izobraževanja), samozaposlitev ali vodenje majhnega podjetja z enim zaposlenim ali družinskega podjetja.

4.4 Danes je dostop do bančnega računa, do nekaterih vrst kredita in do elektronskih sistemov, ki omogočajo transakcije med bančnimi računi, nujen pogoj za dostop do bistvenih dobrin in storitev. Za delo, vodenje majhnega podjetja, stanovanje, stanovanjsko opremo, prevozna sredstva, informacije in celo za živila, oblačila in rekreacijo je danes potreben dostop do kredita in bank. Te imajo zato posebno družbeno odgovornost, skoraj primerljivo z javnimi službami.

4.5 Tu se izgublja ločnica med vse večjim in vse revnejšim srednjim slojem ter dokončno izločenimi, brezdomci, berači in tistimi, ki so odvisni od dobrodelne pomoči. Prav na tem pragu revščine dobiva preprečevanje prezadolženosti, obenem z njeno obravnavo in reševanjem, svoj polni pomen, kajti preprečiti je treba, da bi tisti, ki so vključeni v socialno in gospodarsko življenje, ali tisti, ki jih je mogoče vanj ponovno vključiti, nepopravljivo padli v krog revščine in socialne izključenosti.

5. Preprečevanje in obravnavo prezadolženosti

5.1 Preprečevanje

V nacionalnih sistemih je glavni poudarek na splošno namenjen ukrepom za preprečevanje prezadolženosti, med katerimi so:

⁽¹⁶⁾ Podatki Banke Francije (Banque de France) za leto 2004 kažejo, da gre 73 % vseh primerov, predanih komisijam za prezadolženost, pripisati pasivnim vzrokom.

⁽¹⁷⁾ Glede dejavnikov prezadolženosti glej informativno poročilo EESO *Prezadolženost gospodinjstev* z dne 26.6.2000 (poročevalec: g. Ataide Ferreira), v katerem je bila tema izčrпно obdelana.

- a) **bolj celovite in široko dostopne informacije** o finančnih storitvah nasploh, njihovih stroških in načinu njihovega delovanja;
- b) **finančna vzgoja**, ki je že zgodaj vključena v šolske učne načrte in v druga področja splošnega in poklicnega izobraževanja, kot so *procesi vseživljenjskega učenja*, prilagojeni potrebam in znanju ustreznih ciljnih skupin, ki se lahko spreminjajo skozi življenje in v odvisnosti od kulture, sistema vrednot, sociodemografskih in gospodarskih značilnosti, vzorcev potrošnje in zadolženosti. Omeniti velja, da v nekaterih državah članicah „mediji“, predvsem televizijske postaje kot izvajalke javne službe – v sodelovanju s potrošniškimi združenji in finančnimi institucijami samimi – pripravljajo informativne oddaje o kreditu in zadolženosti, ki so pogosto na sporedu ob najbolj gledanem času. Poleg tega bi bilo treba uporabljati strukture izobraževanja odraslih, kakršne v nekaterih državah ponujajo centri za izobraževanje družin;
- c) **vzpostavljanje in širjenje mrež za finančno svetovanje**, ki državljanom pomagajo uravnoteženo upravljati svoje proračune in izbirati najprimernejše možnosti financiranja nakupov, s čimer se zmanjšuje informacijska vrzel v razmerju do finančnih institucij; s pomočjo simulacij pred najetjem posojila se pripravijo tudi načrti za vzdržno odplačevanje dolgov;
- d) **spodbude za varčevanje** (davčne, socialne in vzgojne) kot prva obrambna črta za gospodinjstva, ki se soočajo s finančnimi težavami. Takšne spodbude bi lahko delovale tudi kot protiutež agresivnemu oglaševanju posojil;
- e) **uporaba sistemov *credit-scoring*** (točkovanje kreditne zanesljivosti), ki so jih oblikovale same kreditne institucije ali pogodbeni podjetja, specializirana za ocenjevanje kreditnega tveganja pri strankah. To kreditodajalcem omogoča, da se z vrsto spremenljivk oceni nevarnost plačilne nesposobnosti in določijo objektivna meja zadolženosti posameznika ali gospodinjstva ⁽¹⁸⁾;
- f) **zagotavljanje primernih pokojnin**, vključenih v učinkovite javne sisteme socialne varnosti, predčasnih pokojnin in drugih socialnih storitev za tiste, ki so izključeni iz trga dela,
- g) **dostop do osnovnih kreditnih zavarovanj** za zaščito pred finančnim tveganjem ⁽²⁰⁾;
- h) **socialna posojila, mikrokrediti in dostopna posojila** – pobude, kot so mikrokrediti, kreditne zadrage, hranilnice, skladi socialne pomoči v Nemčiji in na Nizozemskem, poštne banke in socialna posojila, so skupaj z drugimi novimi pobudami v državah članicah upoštevanja vredni primeri za zagotavljanje dostopnih posojil osebam, ki jih ogroža izključenost. Z mikrokrediti se npr. financirajo majhna podjetja in samozaposlitve, ki so nekaterim brezposelnim omogočili, da se ponovno vključijo na trg dela in začnejo s pridobitno dejavnostjo. Priporočljivo je, da finančne institucije prejemnikom mikrokreditov nudijo strokovno pomoč (pri upravljaljskih, knjigovodskih in komercialnih zadevah); ta praksa je bila v več primerih že uporabljena ⁽²¹⁾;
- i) **odgovorno posojanje**, kar pomeni, da bi morale kreditne institucije bolj upoštevati potrebe in položaj posameznih kreditotjemalcev in poiskati finančni instrument, ki je z ozirom na njihove razmere najprimernejši, ali pa celo zavrniti nadaljnja posojila, če jim neposredno grozi prezadolženost ⁽²²⁾;

⁽¹⁸⁾ Treba je preprečiti finančne prakse, pri katerih se pokojnine najbolj ogroženih posameznikov zlorabljajo, ker se štejejo kot jamstvo za posojila, ki so nesorazmerno visoka glede na njihove možnosti odplačevanja. Tako so npr. v Braziliji leta 2004 ponudili možnost posojila za starejše, poimenovanega „*crédito consignado*“ (posojilo, za katerega je jamstvo dohodek). Obroki za to posebno vrsto posojila se odtegujejo pri viru, pred izplačilom pokojnine, vse do 30-odstotnega deleža pokojnine. Ker so ponujene obrestne mere nižje od tržnih, je to posojilo upokojujencem dostopno. Zdi pa se, da povzroča finančne težave tistim z najnižjimi pokojninami, tako da odlagajo druga plačila in nimajo več dovolj sredstev za kritje svojih osnovnih potreb.

⁽²⁰⁾ Zavarovanja igrajo pri socialni izključenosti ambivalentno vlogo. Ker je življenjsko zavarovanje obvezno, to lahko osebam z zdravstvenimi težavami onemogoči dostop do posojil. Po drugi strani pa lahko življenjsko zavarovanje tudi prepreči, da bi oseba v primeru nepričakovane bolezni izgubila zavarovane dobrine in s tem padla v revščino in izključenost.

⁽²¹⁾ V Franciji in Belgiji mikrokrediti za potrošnike (imenujejo jih „socialni mikrokrediti“) poskusno dajejo različne bančne verige v sodelovanju z ustreznimi združenji. Doslej je bil poskus precej uspešen, vendar je za dokončno oceno še prezgodaj. V Belgiji izstopa izkušnja Credala, belgijske zadrage za socialna posojila, nastale iz javno-zasebnega partnerstva med valonsko regionalno vlado in nekaterimi finančnimi institucijami.

⁽²²⁾ Glej npr. *Protocollo sullo sviluppo sostenibile e compatibile del system bancario* (Protokol o trajnostnem in združljivem razvoju bančnega sistema), ki so ga 16. junija 2004 v Rimu podpisali *Associazione Bancaria Italiana, 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)* in *Uil Credito, Esattorie e Assicurazioni (Uil C.A.)*.

- j) **baze podatkov o kreditu** – uporaba baz podatkov o kreditu s podatki o celotni finančni zgodovini strank (pozitivni podatki o finančni zgodovini) ali pa samo o težavah s plačili (negativni podatki o finančni zgodovini) omogoča kreditnim institucijam pregled nad zadolženostjo strank in bolj utemeljeno odločanje o odobritvi kredita. In to kljub nespornim nevarnostim za varstvo osebnih podatkov, predvsem pri pozitivnih podatkih o finančni zgodovini, in dejstvu, da takšni podatki ne pomagajo pri prezadolženosti iz pasivnih vzrokov, ker ni mogoče napovedati, kaj bi utegnilo povzročiti podoben položaj v prihodnosti, in ker ne upoštevajo drugih, nefinančnih dolgov (npr. dolgov v zvezi z osnovnimi storitvami in plačevanjem davkov);
- k) **samoregulacija in koregulacija**, ki vodita do tega, da finančne institucije – predvsem v partnerskem sodelovanju z organizacijami za varstvo potrošnikov – pripravijo **kodeks obnašanja**, lahko prispevata k preprečevanju nekaterih neprimernih praks in pri dejavnosti kreditnih institucij spodbudita socialno odgovornejši pristop. Takšni ukrepi so koristni tudi za boljše spremljanje dejavnosti agencij za izterjavo dolgov, ker je tako mogoče urediti način ravnanja z dolžniki kot dopolnitev strogemu, učinkovito uporabljajemu zakonodajnemu okviru;
- l) **preprečevanje neprimernih kreditnih praks** – nekateri organi posameznih držav, potrošniške organizacije, druge nevladne organizacije ter same kreditne institucije so se dogovorili za pravila in postopke za preprečevanje praks izključevanja konkurence in oderuških praks, ki ogrožajo najbolj prikrajšane skupine prebivalstva. Med temi praksami so npr.: dajanje posojil po telefonu ali prenosnem telefonu z zelo visokimi obrestmi; kreditne pogodbe, povezane s pogodbami o nakupu ali prodaji dobrin ali nudenju storitev, česar pa se kreditnojemalec ne zaveda; dajanje kredita za nakup delnic, včasih iste banke; drakonske kazenske klavzule; kreditne kartice in trgovinske kartice, povezane z lahkim dostopom do kredita; zahteve po jamstvih in obenem osebnih jamstvih (poroštvu) za potrošniške kreditne pogodbe za nizke zneske; nepopolne ali ne dovolj natančne informacije; oglaševanje, namenjeno mladim. Poleg pozitivnih učinkov v smislu odgovornega dajanja kreditov takšni ukrepi prispevajo k zmanjševanju izkrivljanja konkurence na trgu in spodbujanju socialne odgovornosti kreditnih institucij;
- m) **spremljanje in nadzor oglaševanja kreditov** – čeprav je oglaševanje legitimna strategija za pospeševanje prodaje finančnih produktov, je zaradi načina, kako se oglašujejo, upravičeno, da ga pristojni organi pozorno spremljajo. Za vsebine, kanale in tehnike oglaševanja morajo veljati stroga, usklajena pravila, da potrošniki ne bi dobili vtisa, da kredit ne prinaša tveganja, da ga je mogoče dobiti brez težav

in da ni povezan s stroški. Na tem področju je treba spodbujati tudi predloge za samoregulacijo in koregulacijo ter dobro podjetniško prakso. Te pobude morajo posojilojemalcem zagotavljati popolno jasnost glede kreditnih pogojev in posojilodajalcem naložiti posebno odgovornost za tiste osebe, ki zaradi duševne prizadetosti niso zmožne imeti pregleda nad posledicami sklenitve dolžniške pogodbe.

5.2 Obravnavanje dolžnikov in poplačilo dolgov

Za obravnavo dolžnikov in poplačila dolgov se običajno uporabljata dva modela:

5.2.1 **model fresh start**, ki izvira iz Severne Amerike in se uporablja v nekaterih evropskih državah, temelji na načelu takojšnje likvidacije dolžnikovega zasegljivega premoženja in odpisu neodplačanih dolgov, z izjemo tistih, ki jih ni mogoče odpisati iz pravnih razlogov. Ta model temelji na omejeni odgovornosti dolžnika, delitvi tveganja z upniki, potrebi po čim hitrejši vrnitvi dolžnika v gospodarsko življenje in v potrošništvo ter na jasni zahtevi, da se prezadolženega dolžnika ne stigmatizira ⁽²³⁾;

5.2.2 **model prevzgoje**, ki prevladuje v nekaterih evropskih državah, temelji na ideji, da je dolžnik zagrešil napako in da mu je treba pomagati, da pa se ga ne sme odvezati izpolnjevanja njegove obveznosti (*pacta sunt servanda*). V središču tega modela, ki izhaja iz ideje o „krivdi“ prezadolženega – ne glede na to, ali se je v tem položaju znašel zaradi nepredvidnosti ali iz gole malomarnosti – je novo pogajanje o dolgovi z upniki, s ciljem, da se določi celovit načrt za poplačilo dolgov. O tem načrtu se je mogoče pogajati na sodišču ali izvensodno; pri tem imajo pomembno vlogo službe za svetovanje in mediacijo glede dolgov ⁽²⁴⁾.

⁽²³⁾ Obsežen kritičen opis tega modela je mogoče najti v delu Karen Gross, ki je v Evropi zelo znana; predvsem v *Failure and Forgiveness. Rebalancing the bankruptcy system*, New Haven, Yale University Press (1997).

⁽²⁴⁾ V nekaterih pravnih sistemih, kot npr. v francoskem in belgijskem, so bili zakoni o postopkih zaradi prezadolženosti fizičnih oseb spreminjeni in predvidene so bile alternativne rešitve, ki temeljijo na likvidaciji premoženja. V najhujših primerih, v katerih se izkaže, da načrt za povračilo dolgov ni izvedljiv, je možna likvidacija, ki ji sledi odpis dolgov. V nasprotju z ameriškim pravom se dolgovi ne odpišejo takoj. Dolžnik mora prestati preskusno dobo, v kateri mora del svojih dohodkov namenjati za poravnavo preostalega dolga. Šele zatem – in če se je vedel častivredno ter pošteno – mu je mogoče dolgove odpisati. V francoskem pravu je odpis dolgov izjemoma možen že ob začetku postopka, če sodnik ugotovi, da ni upanja na izboljšanje dolžnikovega položaja, vendar so to možnost doslej le redko uporabili.

6. Razlogi v prid pristopu na ravni Skupnosti

6.1 Ozadje

6.1.1 Vprašanje prezadolženosti na ravni Skupnosti in iz zornega kota Skupnosti v institucijah Evropske unije ni obravnavano prvič. 13. julija 1992 je Svet v resoluciji o prihodnjih prednostnih nalogah za razvoj politike varstva potrošnikov raziskavo prezadolženosti prvič določil kot prednostno nalogo. Čeprav je pojav prezadolženosti v posameznih državah članicah nesporno dobival vse resnejše razsežnosti in so zato v večini držav članic sprejeli posebne zakonodajne in upravne ukrepe, je obravnava tega problema na ravni Skupnosti praktično utonila v pozabo.

Zasluga EESO je bila, da je maja 1999 vnovič sprožil razpravo o tem vprašanju, najprej z informativnim poročilom z naslovom *Prezadolženost gospodinjstev*, ki mu je nato leta 2002 sledilo mnenje na lastno pobudo o istem vprašanju. Tu naj opozorimo na sklepe in priporočila iz omenjenega mnenja ⁽²⁵⁾.

6.1.2 V času priprave omenjenih dokumentov je Svet 13. aprila 2000 na zasedanju o potrošniški problematiki v Luxembourgju ponovno obravnaval to vprašanje in opozoril Komisijo ter države članice na potrebo po uskladitvi pristopa na ravni Skupnosti na tem področju. Zatem je Svet sprejel resolucijo o potrošniških kreditih in zadolženosti potrošnikov ⁽²⁶⁾, v kateri spričo hitrega širjenja tega pojava Komisijo poziva, naj si prizadeva za zapolnitev vrzeli v informacijah o dejanskem obsegu prezadolženosti v Evropi in naj bolj poglobljeno preuči možnosti za uskladitev ukrepov za preprečevanje in obravnavo prezadolženosti ⁽²⁷⁾.

6.1.3 Opozoriti je treba, da Komisija naloge, ki ji jo je zaupal Svet, doslej ni izpolnila. Vprašanje odgovornega kreditiranja ⁽²⁸⁾ je samo na kratko omenila v svojem prvotnem predlogu za revizijo direktive o potrošniških kreditnih pogodbah (2002) ⁽²⁹⁾, v končni različici (2005) ⁽³⁰⁾, ki je bila potrjena med nemškim predsedovanjem Svetu ⁽³¹⁾, pa je bilo v celoti izpuščeno. To vzbuja domnevo, da bo Komisija v zvezi s potrošniškimi krediti le težko predložila nove ukrepe za preprečevanje, kaj šele za obravnavo prezadolženosti ⁽³²⁾.

⁽²⁵⁾ Poročevalec je bil v obeh primerih nekdanji član Odbora Manuel Ataide Ferreira.

⁽²⁶⁾ Resolucija z dne 26.11.2001, UL C 364, 20.12.2001.

⁽²⁷⁾ V zapisniku tega zasedanja Sveta z dne 26.12.2001, na katerem so obravnavali potrošniško problematiko, piše, da so ministri v svojih ugotovitvah in priporočilih med drugim prišli do zaključka, „da lahko različna preventivna, kot tudi socialna, pravna in gospodarska obravnava prezadolženosti v posameznih državah članicah vodi do precejšnjih razlik med evropskimi potrošniki in tudi med kreditodajalci“ ter da „bi zato lahko na ravni Skupnosti razmislili o dopolnitvi ukrepov za spodbujanje čezmejnega kreditiranja z ukrepi za preprečevanje prezadolženosti med celotnim trajanjem kreditnega cikla“.

⁽²⁸⁾ Med drugim z zelo vprašljivimi formulacijami, kot je ugotovil EESO v svojem mnenju o tem predlogu (CES 918/2003 z dne 17.7.2003, poročevalec: g. Pegado Liz). Glej tudi *La presencia del sobreendeudamiento en la propuesta de directiva sobre el credito a los consumidores (Prezadolženost v predlagani direktivi o potrošniških posojilih)* Manuela Angela Lopeza Sancheza v *Liber Amicorum Jean Calais Auloy*, str. 621.

⁽²⁹⁾ COM(2002) 443 konč., 11.9.2002.

⁽³⁰⁾ COM(2005) 483 konč./2, 23.11.2005.

⁽³¹⁾ Vendar je treba omeniti nekatere spodbude k javni razpravi o tej temi, ki so jih podprle različne institucije Skupnosti, med drugim Komisija. Omeniti bi veljalo predvsem naslednje: javno posvetovanje s podporo švedskega predsedstva Sveta 18.6.2000 v Stockholmu; 2.7.2001 je bila v sodelovanju s *Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU, italijanskim svetom potrošnikov in uporabnikov)* pripravljena pomembna konferenca na temo „Pravila o konkurenci v EU in bančni sistemih“, na kateri je vodja oddelka za finančne storitve GD za zdravje in varstvo potrošnikov (GD SANCO) predstavil smernice v predlogu za novo direktivo o potrošniških kreditnih pogodbah in probleme prezadolženosti na ravni Skupnosti; 4.7.2001 je GD SANCO v Bruslju pripravil posvetovanje z vladnimi izvedenci o obravnavi predlogov sprememb direktive o potrošniških kreditih, na katerem so poudarili različne vidike preprečevanja prezadolženosti; med belgijskim predsedovanjem Svetu je bil 13. in 14.11.2001 v Charleroiu pomemben kolokvij o *potrošniških kreditih in uskladitvi na ravni Skupnosti*, na katerem je belgijski minister za gospodarstvo in znanstvene raziskave posebej opozoril na socialne in gospodarske vidike problema ter na njihovo povezavo z razvojem finančnih storitev in čezmejnega poslovanja na notranjem trgu, strokovnjak Komisije pa je predstavil bistvene točke revidirane direktive o potrošniških kreditnih pogodbah, v kateri se nekateri pomisleki glede obveščanja potrošnikov nanašajo na preprečevanje prezadolženosti; 29.1.2002 so v Madridu s podporo Socialistične delavske stranke Španije (PSOE) in socialdemokratske poslanske skupine Evropskega parlamenta pripravili konferenco o *prezadolženosti potrošnikov in varnostnih mehanizmi v Evropi (Jornada sobre el sobreendeudamiento de los consumidores: Mecanismos de Protección en Europa)*.

⁽³²⁾ Začuda je mogoče v drugih besedilih, npr. v predlogu Komisije za uresničitev enotnega območja plačil v eurih (*Single Euro Payment Area, SEPA*), najti razmišljanja o preprečevanju prezadolženosti.

6.1.4 Nove – četudi redke – omembe v nekaterih dokumentih Komisije in celo v izjavah njenega predsednika pa bi utegnile kazati na spremembo stališča v smislu, da bi bilo treba temu pojavu spet posvetiti pozornost ⁽³³⁾.

6.1.5 Zaradi njenega pomena velja posebej omeniti resolucijo Sveta Evrope o iskanju pravnih rešitev za probleme zadolženosti v družbi kredita, ki so jo evropski ministri za pravosodje sprejeli 8. aprila 2005 ⁽³⁴⁾. V tej resoluciji so izraženi pomisleki glede „lahkega dostopa do kredita, ki ima lahko v nekaterih primerih za posledico prezadolženost gospodinjstev in povzroča socialno izključenost posameznikov in družin“, kar je jasen poziv k vzpostavitvi „primerne instrumenta, ki bi določil zakonodajne in upravne ukrepe ter predlagal praktične rešitve“ ⁽³⁵⁾.

6.1.6 Poleg tega se zdi, da se je z novimi znanstvenimi ⁽³⁶⁾ in drugimi študijami, ki jih je posebej naročila Komisija ⁽³⁷⁾, znova prebudila zavest o tem problemu, ki so ga v zadnjem času javno omenili nekateri voditelji držav in ministri držav članic ⁽³⁸⁾.

6.2 Možnost, potrebnost in priložnosti ukrepanja na ravni Skupnosti

6.2.1 EESO se že dolgo zavzema za ukrepe Skupnosti na tem področju in zdaj ponavlja, da slednji niso samo možni in zaželeni, temveč celo potrebni in nujni.

6.2.2 EESO se zaveda, da v skladu z določbami Pogodbe – in dokler ustavno besedilo ⁽³⁹⁾ ni sprejeto – specifični vidiki povsem socialne narave, med katere sodi tudi prezadolženost kot vzrok socialne izključenosti, niso v pristojnosti EU.

6.2.2.1 Vendar pa nekatere določbe Pogodbe o Evropski uniji in Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti predvidevajo tako deljene pristojnosti kot ukrepe, ki podpirajo in spodbujajo politiko držav članic na tem področju ⁽⁴⁰⁾ in ki jih mora zagotoviti in oblikovati Komisija.

6.2.2.2 Poleg tega nekatera področja, na katerih bi bilo mogoče delovanje Skupnosti, zdaj sodijo v tretji steber, v sodelovanje na področju pravosodja ⁽⁴¹⁾.

⁽³³⁾ Glej zlasti raziskavo Eurobarometra, objavljeno konec leta 2006, sporočilo *Agenda državljanov*, ki ga je Svet sprejel julija 2006, in sporočilo Komisije *Predlog za skupno poročilo o socialni zaščiti in socialni vključenosti za leto 2007* (COM(2007) 13 konč. z dne 19.1.2007).

⁽³⁴⁾ Resolucija je bila sprejeta na 26. konferenci ministrov za pravosodje Sveta Evrope 7. in 8.4.2005 v Helsinkih.

⁽³⁵⁾ Po odličnem poročilu o pravnih rešitvah za probleme zadolženosti v družbah kredita (*Report on Legal Solutions to Debt Problems in Credit Societies*) predsedstva Evropskega odbora za pravno sodelovanje Sveta Evrope z dne 11.10.2005 (CDCJ-BU(2005) 11 rev.).

⁽³⁶⁾ Zdi se, da se akademsko okolje še posebej zanima za vprašanje potrošniških kreditov in prezadolženosti. To je pokazalo nedavno znanstveno srečanje od 25. do 28.7., ki ga je v Berlinu pripravilo združenje Law and Society Association (Pravo in družba) in ki se ga je udeležila skupina raziskovalcev iz Evrope, Severne in Južne Amerike, Azije in Avstralije; ti so na osmih zasedanjih obravnavali različne vidike v zvezi s tematiko.

⁽³⁷⁾ Glej *Consumer Over indebtedness and Consumer Law in the European Union* (Prezadolženost in potrošniško pravo v Evropski uniji), Udo Reifner, Johanna Kiesilainen, Nik Huls in Helga Springenner (pogodba št. B5-1000/02/000353, po naročilu GD SANCO, september 2003); *Study of the problem of Consumer Indebtedness: Statistical Aspects* (Študija problema prezadolženosti potrošnikov: statistični vidiki), ORC Macro (pogodba št. B5-1000/00/000197, po naročilu GD SANCO, 2001); *Credit Consumption and Debt Accumulation among Low Income Consumers: Key consequences and Intervention Strategies* (Potrošniški krediti in kopičenje dolgov med potrošniki z nizkimi dohodki: ključne posledice in strategije posredovanja), Deirdre O'Loughin (november 2006); *Exclusion et Liens Financiers, L'exclusion bancaire des particuliers* (Izključenost in finančne povezave: bančna izključenost fizičnih oseb), poročilo Centra Walrass, Georges Gloukoviezzoff; *EC Consumer Law Compendium: Comparative Analysis*, 2006, (pogodba št. 17.020100/04/389299), pripravil Hans Schulte-Nölke z univerze Bielefeld po naročilu Evropske komisije; *Finanzielle Allgemeinbildung & verbesserter Zugang zu adäquaten Finanzdienstleistungen* (Splošno finančno izobraževanje in boljši dostop do primernih finančnih storitev), izvajalec ASB Schuldnerberatungen (Avstrija) v sodelovanju z GP-Forschungsgruppe inštituta Institut für Grundlagen-und Programmforschung (Nemčija), Združenjem za spodbujanje finančnega izobraževanja (SKEF, Poljska) ter belgijskim Observatoire du Crédit et de l'Endettement (Opazovalna skupina za kredit in zadolženost); projekt je sofinanciral GD za zaposlovanje in socialne zadeve (september 2005–september 2007).

⁽³⁸⁾ Glej npr. nedavne govore Tonyja Blaira, Stephena Timmsa in Ruth Kelly septembra 2006.

⁽³⁹⁾ V členu I-3 osnutka Pogodbe o Ustavi za Evropo je med cilji Unije zapisano: „Bori se proti socialni izključenosti in diskriminaciji ter spodbuja socialno pravičnost in varstvo [...]“.

⁽⁴⁰⁾ Glej zlasti člena 2 in 34 Pogodbe o EU ter člene 2, 3, 136, 137 in 153 Rimske pogodbe ter poznejše Amsterdamske pogodbe. Ne gre pozabiti odprte metode usklajevanja, ki je bila uvedena leta 2006, da bi okrepila sposobnost EU za podporo državam članicam pri njihovih prizadevanjih za večjo socialno kohezijo v Evropi.

⁽⁴¹⁾ Glej člena 65 in 67 Pogodbe in že precej obsežno vlogo ukrepov, sprejetih za opredelitev evropskega območja pravice.

6.2.2.3 In nazadnje: dokončno oblikovanje notranjega trga, ki je zdaj jasno usmerjen k državljanom in potrošnikom ⁽⁴²⁾, zahteva in upravičuje uskladitev nekaterih vidikov v zvezi s prezadolženostjo državljanov, njenimi socialnimi posledicami ter njenim preprečevanjem in obravnavo na ravni Skupnosti, da se preprečijo izkrivljanje konkurence in motnje normalnega delovanja trga.

6.3 Glavna področja delovanja na ravni Skupnosti

6.3.1 Enoten koncept prezadolženosti

6.3.1.1 Prizadevanja za uskladitev bi morala biti usmerjena predvsem k opredelitvi pojma ter kvalitativnih in kvantitativnih parametrov pojava, da bi zagotovili zadostne informacije ter primerno, v vsej Evropi – in v idealnem primeru v vsem svetu – enotno opazovanje socialnih okoliščin, iz katerih pojav izhaja; zato je potrebno zbiranje in obdelava primerljivih statističnih podatkov, ki omogočajo določitev gospodarskega okvira za njihovo kvantifikacijo.

6.3.1.2 Na podlagi te opredelitve pojma in metode bi morala Komisija spodbuditi izvedbo študije, ki bi zajela celotno območje Skupnosti in prispevala k oceni gospodarskih in socialnih vidikov prezadolženosti ⁽⁴³⁾.

6.3.2 Preprečevanje in omejevanje pojava

6.3.2.1 Komisija bi morala pripraviti tudi neodvisne in usklajene zakonodajne ukrepe za predvidevanje in preprečevanje ter za omejevanje posledic pojava.

Predpisi bi se morali nanašati predvsem na:

- a) izčrpne predpogodbene in pogodbene informacije ter poprodajno podporo stranki;

⁽⁴²⁾ To je dobro razvidno iz odličnega vmesnega poročila za pomladansko zasedanje Evropskega sveta leta 2007, sporočila Komisije *Enotni trg za državljane* (COM(2007) 60 konč. z dne 21.2.2007) in iz različnih govorov ter intervjujev predsednika Komisije v zadnjem času.

⁽⁴³⁾ Podatki o stanju v Evropi so nekoliko zastareli, saj se nanašajo na študijo, ki jo je, kot že omenjeno, leta 2001 objavil OCR Macro. Vendar pa več držav priznava, da se je število prezadolženih družin v zadnjih letih precej povečalo. Podatki o stanju v Nemčiji kažejo, da je leta 1989 imelo resne finančne težave samo 3,5 % družin, medtem ko je bilo leta 2005 prezadolženih 8,1 % nemških gospodinjstev. V Franciji se je število primerov, ki so jih obravnavale francoske komisije za prezadolženost, med letoma 2002 in 2006, ko so obravnavali 866 213 primerov, povečevalo za 6 % na leto. Na Škotskem je bilo leta 2004 več kot 3 000 primerov insolventnosti. Na Švedskem se je – čeprav je letna stopnja gospodarske rasti ena najvišjih v EU – število primerov prezadolženosti v letu 2005 v primerjavi z letom 2004 povečalo za 13,6 %, v primerjavi z letom 2003 pa za 30,7 %. Izjema se zdi Belgija, kjer kaže, da dobro zasnovan in izpeljan sistem daje rezultate, h katerim so prispevale tudi nedavne spremembe zakonodaje (zakon in kraljevi odlok z dne 1.4.2007, ki spreminja zakon z dne 24.3.2003 in kraljevi odlok z dne 7.9.2003 o osnovnih bančnih storitvah). V ZDA so leta 2005 razglasili več kot 1 600 000 primerov insolventnosti. V Avstraliji se je 81 % primerov insolventnosti, ki so jih v letih 2005 in 2006 obravnavala sodišča, nanašalo na fizične osebe. Kanadska sodišča so leta 2006 obravnavala 106 629 primerov insolventnosti (likvidacij ali primerov „proposal“).

- b) skupna odgovornost pri odobritvi kredita, ki temelji na tem, da prosilec za kredit sprejme obveznost, da kreditodajalcu da resnične informacije o svojem položaju, kreditodajalec pa sprejme obveznost, da stori vse, kar je v njegovi moči, da opravi natančno oceno in prosilcu primerno svetuje ⁽⁴⁴⁾;
- c) možnost brezplačnega prenosa kredita;
- d) nadzor oglaševanja, trženja in komercialnih sporočil v zvezi s potrošniškimi krediti;
- e) parametre „credit scoringa“ in prepoved v celoti avtomatiziranih odločitvah;
- f) jamstvo za osnovne bančne storitve in za univerzalnost ter prenosljivost bančnih računov in za dostop do njih z uporabo elektronskih sredstev (debetnih kartic);
- g) opredelitev parametrov za mikrokredite in druge oblike socialnih posojil ter spodbujanje „alternativnih“ finančnih institucij, usmerjenih k tem sektorjem;
- h) ugotavljanje in kaznovanje nepoštenih komercialnih praks in nepoštenih pogodbenih pogojev, zlasti v povezavi z odobritvijo kredita;
- i) pravico do odstopa od pogodbe;
- j) omejitev zahteve po zavarovanju kredita s poroštvom;
- k) pravila glede provizij;
- l) ureditve glede kreditnih posrednikov;
- m) okrepitev pooblastil in ukrepov nadzora, ki so na voljo nacionalnim organom, pristojnim za finančne storitve na tem področju;
- n) določitev parametrov za opredelitev oderuštva;
- o) vključitev določbe v direktivo o potrošniških kreditih, ki zavezuje banke, da se do določenega datuma odzovejo na pritožbe.

Dolgoročno bi bilo treba poleg tega pripraviti zakonodajo o naslednjih vidikih:

- a) enotnem sistemu socialnega zavarovanja;
- b) jamstvu za trajnost pokojninskih sistemov in njihovi enotni uporabi v vseh državah članicah (možna določitev „28. sistema“);
- c) določitvi enotnega sistema za podatke o kreditni zgodovini, ki v celoti izpolnjuje zahteve za varstvo osebnih podatkov in določa, kdo ima pravico dostopa do teh podatkov in kakšen je namen uporabe informacij (omejitev na odobritev kredita).

⁽⁴⁴⁾ Dobri primeri za to so npr. poglavja 79 do 81 južnoafriškega *National Credit Act (zakona o kreditih)* št. 34/2005.

6.3.2.2 Obenem bi morala Komisija spodbujati dobro prakso na tem področju, tako da bi spodbudila sprejetje evropskega kodeksa obnašanja – v sistemu samoregulacije in koregulacije – kot dela natančno določenih in učinkovito uporabljanih obvezujočih pravnih predpisov.

6.3.2.3 Komisija bi morala poleg tega na lastno pobudo in v sodelovanju z državami članicami razviti posebne programe obveščanja, izobraževalne ukrepe, osredotočene na praktične vidike uporabe kredita, ter projekte za spremljanje in svetovanje na tem področju, pri čemer bi lahko uporabila instrument „pilotnih projektov“, ki je na drugih področjih že dal zelo dobre rezultate ⁽⁴⁵⁾.

6.3.2.4 Na koncu EESO predlaga vzpostavitev evropske opazovalne skupine za prezadolženost, ki bi – v sodelovanju z obstoječimi službami posameznih držav in organizacijami, ki jih bodo v državah članicah še vzpostavili – delovala kot forum za dialog med vsemi vpletenimi stranmi, analizirala razvoj pojava na evropski ravni, spremljala in predlagala najprimernejše ukrepe za njegovo preprečevanje ter ocenjevala njihov učinek. EESO je pripravljen to opazovalno skupino vključiti v svoj institucionalni okvir, vsaj dokler ne postane neodvisno telo.

6.3.3 Obravnavanje dolžnikov in poplačilo dolgov

6.3.3.1 Zaradi raznolikosti nacionalnih sistemov, ki imajo različen izvor, načela in metode ⁽⁴⁶⁾, se prizadevanja Komisije ne bi smela osredotočati predvsem na poskuse uskladitve, temveč na določitev referenčnega okvira in vrste temeljnih načel, za katere morajo jamčiti vse ureditve civilnega procesnega prava, ki veljajo za izvršbo za izterjavo dolgov ali poplačilo dolgov fizičnih oseb. Komisija bi morala spodbujati prevzemanje teh temeljnih načel in uveljavljati njihovo priznavanje.

6.3.3.2 Med temi temeljnimi načeli velja poudariti:

- hitre rešitve, ki so blizu potrebam dolžnikom in upnikom, brez stroškov ali povezane s tako nizkimi stroški, da ne onemogočajo dostopa do kredita, in ki ne stigmatizirajo dolžnikov in njihovih družin;

- ukrepe, ki ne upoštevajo samo upravičenih interesov upnikov, temveč tudi njihovo odgovornost v zvezi s preza-dolženostjo družin;
- rešitve, ki dajejo prednost soglasju in sklepanju prostovoljnih izvensodnih dogovorov o plačilu, in ki – kjer je to mogoče – dolžnikom omogočijo obdržati dobrine, nujno potrebne za njihovo družino, npr. stanovanje;
- prožne ukrepe, ki dolžnikom v posebno težkih primerih omogočajo, da se odločijo za likvidacijo svojega zasegljivega premoženja, ki mu sledi odpis ostanka dolga, ob ustreznem upoštevanju položaja tretjih strani, ki so za dolžnike jamčile kot poroki;
- strokovno spremljanje dolžnikov med izvajanjem načrta za odplačevanje po stečaju, da se prepreči ponovitev enakih problemov in dolžnikom pomaga spremeniti njihovo obnašanje glede potrošnje in zadolževanja, da so sposobni začeti znova.

6.3.3.3 Pri vseh teh dejavnostih pa bi morale imeti možnost sodelovanja tudi vse zainteresirane strani in njihovi zastopniki. Zato EESO priporoča, da se pripravi javno posvetovanje ob objavi zelene knjige, za opredelitev tega vprašanja. Zatem bi morali ta pojav kvantificirati na evropski ravni in analizirati različne instrumente in sisteme za preprečevanje, spremljanje in podporo v primerih prezadolženosti. Na koncu bi morali ustrezni generalni direktorati ob sodelovanju oblasti in organizacij civilne družbe v državah članicah in na ravni Skupnosti pripraviti smernice za integrirane ukrepe Skupnosti ⁽⁴⁷⁾.

7. Javno posvetovanje

7.1 25. julija 2007 je EESO pripravil javno posvetovanje o temi tega mnenja; posvetovanja se je udeležilo več povabljenih strokovnjakov za to področje.

7.2 Iz mnenj, izraženih na zelo dobro obiskanem zasedanju, sad katerega je več izredno koristnih dokumentov, je izšla jasna, precejšnja podpora ciljem tega mnenja, v katerega so vključeni številni predlogi z zasedanja.

V Bruslju, 25. oktobra 2007

Predsednik

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁴⁵⁾ Omeniti velja npr. primere projektov na področju mediacije in izvensodnih poravnav pri sporih s področja potrošniškega prava; ti so utrli pot več mrežam, ki danes obstajajo v Evropi; med njimi naj omenimo leta 1994 ustanovljeno mrežo *Consumer DebtNet*, ki jo zdaj preoblikujejo in so jo preimenovali v *European Consumer Debt Net* (*Evropska mreža za potrošniške dolgove, ECDN*).

⁽⁴⁶⁾ Opozoriti velja tudi, da nekatere države članice, npr. Portugalska, še vedno nimajo nobenega za to primerne sistema.

⁽⁴⁷⁾ EESO je že svoje informativno poročilo za leto 2000 končal s priporočilom, da bi Komisija „kot prvi korak v to smer morala nemudoma poskrbeti za pripravo zelene knjige o prezadolženosti gospodinjstev v Evropi, v kateri bi objavila že obstoječe študije o tej tematiki, pripravila popis pravnih predpisov in statističnih podatkov držav članic in kandidatov za pristop, poskusila jasno in enotno opredeliti pojem prezadolženosti in določiti smernice za nadaljnje ukrepe, ki jih je po njenem mnenju treba sprejeti za uresničitev ciljev, navedenih v tem informativnem poročilu“.