

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Kredyty a wykluczenie społeczne w społeczeństwie dobrobytu”

(2008/C 44/19)

Dnia 16 lutego 2007 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię w „Kredyty a wykluczenie społeczne w społeczeństwie dobrobytu”.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 października 2007 r. Sprawozdawcą był Jorge PEGADO LIZ.

Na 439. sesji plenarnej w dniach 24-25 października 2007 r. (posiedzenie z 25 października 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 59 głosami — 1 osoba wstrzymała się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Wobec braku podejścia wspólnotowego w tej dziedzinie, różne państwa członkowskie opracowały własne krajowe przepisy prawne w zakresie zapobiegania nadmiernemu zadłużeniu, postępowania z nim, wychodzenia z niego oraz pomocy obywatelom i rodzinom, które znajdują się w tej sytuacji.

1.2 W obliczu postępującego i niepokojącego rozwoju tego zjawiska w ostatnich dziesięcioleciach oraz ze szczególnym uwzględnieniem rozszerzenia Unii Europejskiej i niedawnego ogólnego pogorszenia się tej sytuacji, EKES, który od dawna uważnie śledził rozwój i konsekwencje społeczne nadmiernego zadłużenia w zakresie wykluczenia, sprawiedliwości społecznej i przeszkód w urzeczywistnianiu rynku wewnętrznego, postanowił ponownie otworzyć debatę publiczną na ten temat ze społeczeństwem obywatelskim i pozostałymi instytucjami wspólnotowymi, aby określić i wdrożyć środki o zakresie wspólnotowym mające na celu dokładne zdefiniowanie, nadzór i postępowanie z tym zjawiskiem w jego różnych aspektach społecznych, gospodarczych i prawnych.

1.3 Różnorodność systemów ustanowionych nie tylko w państwach europejskich, lecz także w pozostałych częściach świata, w powiązaniu z brakiem takich systemów w innych krajach, wzmacnia sytuację nierówności szans, pociągającą za sobą z jednej strony niesprawiedliwość społeczną, a z drugiej strony skutki w postaci przeszkód dla pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego. Sytuacja ta uzasadnia potrzebę proporcjonalnego zaangażowania Unii Europejskiej, dla którego istnieje niezbędna podstawa prawna w prawie pierwotnym.

1.4 Niniejsza opinia zawiera przegląd najważniejszych kwestii związanych ze zjawiskiem nadmiernego zadłużenia, analizę rozwiązań na szczeblu krajowym, opis napotkanych trudności i błędów, ocenę ogólnego wymiaru tego zjawiska, rozważania na temat luk w stanie wiedzy i metodach oraz próby określenia kroków i możliwych obszarów działania na szczeblu wspólnotowym.

1.5 Komitet proponuje nawet utworzenie Europejskiego Centrum Monitorowania Zadłużenia, którego zadaniem byłoby monitorowanie rozwoju tego zjawiska na szczeblu europejskim,

działanie jako forum dialogu między wszystkimi zainteresowanymi stronami, a także proponowanie środków zapobiegających nadmiernemu zadłużeniu i ograniczających je oraz koordynacja tych środków i ocena ich oddziaływania.

1.6 EKES jest jednak świadom, że podejście tego rodzaju i w takim zakresie będzie możliwe tylko wtedy, gdy Komisja, Parlament Europejski i Rada, prowadząc ścisły dialog ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim, reprezentującym głównie zainteresowane strony w tej dziedzinie (rodziny, pracowników, konsumentów, instytucje finansowe itd.), postanowią włączyć ten temat do swoich priorytetów działania.

1.7 Komitet przyjmuje z zadowoleniem oznaki zainteresowania Komisji tym tematem w ostatnim czasie i zdecydowanie zaleca podjęcie dalszych niezbędnych kroków w zakresie badań podstawowych, konsultacji oraz projektów przepisów prawnych i innych właściwych wniosków, poczynwszy od opublikowania zielonej książki definiującej i określającej zakres tego zagadnienia i umożliwiającej wszystkim zainteresowanym stronom wypowiedzenie się w drodze szerokich konsultacji publicznych.

1.8 Ponadto wzywa się Parlament Europejski i Radę do uwzględnienia przedstawionych w niniejszej opinii istotnych obaw społeczeństwa obywatelskiego i włączenia ich jako priorytetu do odpowiednich strategii politycznych.

2. Wprowadzenie

2.1 Jest samo w sobie bezsprzeczne, że kredyty umożliwiają obywatelom Europy poprawę jakości życia i zapewniają im lepszy dostęp do niezbędnych dóbr i usług, które w przeciwnym razie byłyby nie do osiągnięcia, lub stałyby się dostępne dopiero po długim czasie, jak np. w wypadku mieszkań czy indywidualnych środków transportu. Jeśli jednak zaciąga się kredyty w sposób niezbyt przemyślany — gdy istnieją poważne problemy zawodowe, miesięczna kwota długu przekracza rozsądną część miesięcznych zarobków, ilość zaciągniętych kredytów jest zbyt wysoka, a posiadane oszczędności nie są w stanie zaradzić w nagłej sytuacji utraty dochodów — mogą one doprowadzić do sytuacji nadmiernego zadłużenia.

2.2 W istocie kwestia nadmiernego zadłużenia i jego konsekwencji społecznych nie jest nowa; jej początków można szukać już w starożytności, a dokładnie w okresie kryzysu rolniczego w Grecji w VI w p.n.e. i rozwiązań opracowanych przez Solona (w latach 594/593 p.n.e.) polegających na umorzeniu długów drobnym właścicielom rolnym, których zamieniono w niewolników i sprzedano, oraz ich uwolnieniu i ponownej integracji, jako wolnych obywateli, w życie społeczne i gospodarze ówczesnych Aten ⁽¹⁾.

2.3 Nie ulega jednak kwestii, że to w naszych czasach zjawisko to staje się coraz bardziej powszechne i nabiera niepokojących rozmiarów; dociera ono też do świadomości ogółu, jako problem społeczny w społeczeństwie naznaczonym głębokimi kontrastami, w którym dysproporcje stają się coraz większe, a solidarność osłabia.

2.4 W tym właśnie kontekście szczególnego znaczenia nabiera kwestia wykluczenia finansowego, polegającego na marginalizacji społecznej tych osób, którym z różnych względów uniemożliwiono dostęp do podstawowych usług finansowych ⁽²⁾.

2.5 Celem niniejszej opinii jest określenie głównych przyczyn takiej sytuacji, rozmiarów tego problemu, najczęściej stosowanych środków zaradczych oraz powodów poszukiwania rozwiązań na szczeblu wspólnotowym.

3. Rozmiary problemu

3.1 Wykluczenie społeczne a wykluczenie finansowe

3.1.1 Jak wynika z badania Eurobarometru z lutego 2007 r. ⁽³⁾, około 25 % obywateli UE uważa, że dotyczy ich ryzyko popadnięcia w ubóstwo, a 62 % jest zdania, że sytuacja taka może zdarzyć się komukolwiek, na każdym etapie życia.

3.1.2 Według danych zawartych we wspólnym sprawozdaniu 2007 w sprawie zabezpieczenia społecznego i integracji społecznej opracowanym przez Komisję Europejską, w 2004 roku 16 % obywateli UE-15 żyło poniżej progu ubóstwa, który wynosi 60 % średnich dochodów w każdym kraju ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Co opisał Arystoteles w „Konstytucji ateńskiej” (w punkcie 6, w którym czytamy, że po opanowaniu sytuacji, Solon uwolnił lud raz na zawsze, zakazując udzielania pożyczek pod gwarancję osobistą. Ponadto ustanowił przepisy i umorzył długi, czy to prywatne, czy publiczne; posunięcie to Ateńczycy nazwali „**seisachtheia**”, gdyż w ten sposób ludzie pozbyli się obciążenia). Przywołanie tej sytuacji jako analogii stanowiło ważny element prezentacji Udo REIFNERA pt. „Renting a slave — European Contract Law in the Credit Society” (Wynajmowanie niewolnika — europejskie prawo umów w społeczeństwie kredytu) wygłoszonej podczas konferencji nt. prawa prywatnego i różnych kultur Europy, która odbyła się 27 sierpnia 2006 r. na Uniwersytecie w Helsinkach. Nie należy zapominać, że kara więzienia za długi utrzymała się w większości państw europejskich aż do XX wieku.

⁽²⁾ Zob. artykuł Georges’a GLOUKOVIEZOFFA na ten temat pt. „From Financial Exclusion to Overindebtedness: The Paradox of Difficulties for People on Low Incomes?” w: *New Frontiers in Banking Services*, Luisa ANFERLONI, Maria Debora BRAGA i Emanuele Maria CARLUCCIO, wyd. Springer.

⁽³⁾ Zob. Badanie specjalne Eurobarometru nr 273, *European Social Reality* (Europejska rzeczywistość społeczna), 2007.

⁽⁴⁾ Wniosek dotyczący wspólnego sprawozdania 2007 w sprawie zabezpieczenia społecznego i integracji społecznej, przyjęty przez Radę 22.2.2007 r. (COM(2007) 13 wersja ostateczna z 19.1.2007).

3.1.3 Pod względem jakościowym ubóstwo oznacza brak zasobów materialnych lub ich niewystarczającą ilość do zaspokojenia potrzeb życiowych człowieka i jest najbardziej widocznym przejawem wykluczenia społecznego, które spycha ludzi na margines społeczeństwa i budzi poczucie odrzucenia i samowykluczenia.

3.1.4 W każdym kraju rozmiary i forma wykluczenia społecznego zależą od różnych czynników, jak np. od systemu zabezpieczeń społecznych, sytuacji na rynku pracy, funkcjonowania systemu sprawiedliwości i nieformalnych sieci wsparcia. Grupami najbardziej narażonymi na ubóstwo i wykluczenie społeczne są imigranci, mniejszości etniczne, osoby w podeszłym wieku, dzieci poniżej 15 roku życia, osoby o niskich dochodach i niskim poziomie wykształcenia oraz osoby niepełnosprawne i bezrobotni.

3.1.5 W krajach europejskich tendencje w konsumpcji wskazują generalnie na spadek znaczenia wydatków na żywność, napoje i tytoń oraz odzież i obuwie, wobec względnego wzrostu wydatków na mieszkanie, transport i komunikację, ochronę zdrowia, usługi kulturalne oraz inne usługi i towary, takie jak usługi zdrowotne, podróże turystyczne i usługi świadczone przez hotele i restauracje ⁽⁵⁾.

3.1.5.1 Ten nowy sposób rozłożenia wydatków rodzinnych często znajduje odzwierciedlenie w korzystaniu z kredytów. Kredyty konsumenckie w szerokim znaczeniu, do których zaliczają się zarówno kredyty na zakup dóbr konsumpcyjnych, jak i kredyty mieszkaniowe, są obecnie ściśle powiązane z nowymi wzorcami konsumpcji oraz ich tendencjami i wahaniami. Względny wzrost wydatków związanych z komfortem zamieszkania ⁽⁶⁾, transportem i podróżami często związany jest z dokonywaniem zakupów na kredyt.

3.1.5.2 Czynnikiem sprzyjającym wzrostowi konsumpcji na kredyt jest po pierwsze fakt, że kredyty nie kojarzą się już negatywnie z biedą czy poczuciem winy związanym ze stylem życia, bądź prowadzeniem działalności gospodarczej, zwłaszcza w krajach o dominującej tradycji katolickiej (w odróżnieniu od krajów o tradycji protestanckiej), a po drugie ich upowszechnienie, szczególnie w dużych miastach. Upowszechnieniu temu sprzyja intensywne i systematyczne reklamowanie się instytucji finansowych, prowadzone w celu zdobycia nowych klientów. Ponadto kredyty konsumpcyjne nadają status i ułatwiają zamaskowanie swojej pozycji społecznej, umożliwiając prowadzenie stylu życia charakterystycznego dla klasy społecznej wyższej niż własna. Dla wielu rodzin kredyty są też zwyczajną metodą zarządzania budżetem domowym (zwłaszcza poprzez karty kredytowe). Ryzyko związane z nimi jest znane, ale nie informuje się o nim w wystarczającym stopniu; brakuje też skutecznych środków zaradczych czy zadowalających sposobów mierzenia go.

⁽⁵⁾ Zob: Eurostat, *Nowi konsumenci*, Larousse 1998.

⁽⁶⁾ Nie zapominając o znacznych różnicach w jego charakterze, choćby pod względem praw podstawowych.

3.1.6 Do tych uwarunkowań natury społecznej i kulturowej dochodzą też czynniki gospodarcze i finansowe, jak np. znaczne obniżenie stóp procentowych w ostatnim dziesięcioleciu, zanik zwyczaju oszczędzania, utrzymywanie się względnie niskich wskaźników bezrobocia oraz wzrost gospodarczy (pomimo kryzysu pod koniec lat 90., który przyjął jednak mniejsze rozmiary niż wcześniejsze kryzysy). Dodatkowym czynnikiem jest deregulacja, która objęła cały rynek kredytów od przełomu lat 70. i 80. (?) i pociągnęła za sobą zwiększenie liczby podmiotów udzielających kredytów, spośród których nie wszystkie podlegają zasadom kontroli i nadzoru finansowego, ich silny rozwój oraz wzrost konkurencji między nimi, przez co stosunki między bankiem a klientami stały się bardziej bezosobowe.

3.1.7 Wszystkie te czynniki razem sprawiają, że społeczeństwo europejskie coraz bardziej uzależnia się od przyznawania kredytów umożliwiających zaspokojenie podstawowych potrzeb obywateli. Wzrost wskaźników zadłużenia w większości państw członkowskich dobrze obrazuje tę rzeczywistość (?).

3.1.8 Jeśli zaciąga się kredyty w sposób przemyślany — gdy nie istnieją poważne problemy zawodowe, miesięczna kwota długu nie przekracza rozsądnej części miesięcznych zarobków, ilość zaciągniętych kredytów nie jest zbyt wysoka, a posiadane oszczędności są w stanie zaradzić w nagłej sytuacji utraty dochodów — to przyczyniają się one do poprawy jakości życia obywateli Europy i zapewniają lepszy dostęp do niezbędnych dóbr i usług, które w przeciwnym razie byłyby nie do osiągnięcia, lub stałyby się dostępne dopiero po długim czasie, jak np. w wypadku mieszkań czy indywidualnych środków transportu.

3.1.9 Niemniej jednak, perspektywa problemów w życiu osobistym czy rodzinnym, które mogą utrudnić dalszą regularną spłatę podjętych zobowiązań, stanowi ryzyko w wypadku wszystkich osób zawierających umowy kredytowe. Tym samym normalne, kontrolowane zadłużenie może stać się, z różnych względów, zadłużeniem nadmiernym i niekontrolowanym.

3.2 Pojęcie nadmiernego zadłużenia i jego pomiar

3.2.1 O nadmiernym zadłużeniu można mówić w sytuacji, gdy dłużnik traci w sposób trwały możliwość spłacenia wszystkich swoich długów, lub gdy istnieje poważne zagrożenie, że nie będzie w stanie tego zrobić w momencie upływu terminu spłaty (?). Jednakże dokładny zakres tego pojęcia w poszczególnych państwach członkowskich znacznie się różni, a definicja

na poziomie europejskim nie została jeszcze opracowana (¹⁰). Z tego względu należy z zadowoleniem przyjąć podjętą niedawno inicjatywę Komisji Europejskiej, polegającą na zleceniu badania w tej dziedzinie (¹¹).

3.2.2 Nie dość, że samo pojęcie nie jest jednoznaczne, a jego określenie niepozbawione trudności, to sposoby pomiaru nadmiernego zadłużenia także są źródłem rozbieżności. W innym badaniu zamówionym przez Komisję Europejską (¹²) przedstawiono trzy wzory (modele) pomiaru nadmiernego zadłużenia: model administracyjny (¹³), model subiektywny (¹⁴) i model obiektywny (¹⁵).

3.2.3 Jedną z najważniejszych trudności w ocenie zakresu nadmiernego zadłużenia w Europie jest brak wiarygodnych danych statystycznych lub brak możliwości porównania istniejących danych ze względu na różne metodologie, pojęcia i okresy pomiarów. Jest to jeden z obszarów, na który Komisja musi

(¹⁰) Pojęcie nadmiernego zadłużenia, na którym opierają się różne inicjatywy ustawodawcze, wywodzi się przede wszystkim z norm prawnych ustanawiających warunki dostępu do wszelkiego postępowania dotyczącego konwersji długu na drodze sądowej i pozasądowej. I tak na przykład, prawo francuskie przyznaje taki dostęp dłużnikom działającym w dobrej wierze, którzy wyraźnie nie są w stanie spłacić wszystkich swoim długom związanych z działalnością zawodową, których termin spłaty zbliża się lub właśnie upływa (art. L.331-2 kodeksu konsumenckiego). Tak samo w prawie fińskim (1993) dłużnik uważany jest za nadmiernie zadłużonego lub niewypłacalnego, gdy „nie jest w stanie spłacić swoich długów we właściwym terminie, przy czym musi tu chodzić o stałą, a nie przypadkową lub przejściową, niezdolność do spłaty długów”. Inne kraje ograniczają się jednak do określenia zbioru wymogów proceduralnych i osobistych w zakresie dostępu do środków związanych z postępowaniem w sytuacjach nadmiernego zadłużenia, bez próby zdefiniowania tego pojęcia. Tak jest w wypadku prawa belgijskiego (ustawa z 5 lipca 1998, znowelizowana ustawą z 19 kwietnia 2002 r.) oraz amerykańskiego (*Bankruptcy Code*, znowelizowany w 2005 r.).

(¹¹) Badanie pt. „Common operational European definition of over-indebtedness” (umowa nr: VC/2006/0308, z 19.12.2006), finansowane przez Komisję Europejską, DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans i przeprowadzone przez Europejskie Centrum Monitorowania Oszczędności.

(¹²) Study of the Problem of Consumer Indebtedness: Statistical Aspects (umowa nr. B5-1000/00/000197), przeprowadzone przez OCR Macro na zamówienie DG SANCO (DG ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów).

(¹³) W modelu administracyjnym miara nadmiernego zadłużenia wynika z oficjalnych danych statystycznych dotyczących formalnych procedur służących do rozwiązywania tego typu spraw. Opcja ta jednak pomija pewną część rzeczywistości, gdyż nie wszyscy dłużnicy z trudnościami korzystają z oficjalnych i legalnych procedur. Ponadto zróżnicowanie rozwiązań prawnych istniejących w państwach europejskich nie pozwala na ich dokładne porównywanie.

(¹⁴) Model subiektywny opiera się na percepcji własnego zadłużenia przez rodziny lub osoby indywidualne. Za nadmiernie zadłużone uznaje się te gospodarstwa domowe, które stwierdzają, że mają poważne trudności w spłacaniu wszystkich swoich długów, lub że już nie są w stanie ich spłacać. W praktycznym zastosowaniu to kryterium także nastęrcza trudności, które negatywnie wpływają na porównywalność danych. Coraz więcej badaczy zwraca uwagę na fakt, że własna ocena osób dotycząca ich możliwości finansowych i decyzji o zaciągnięciu kredytu, jest często zniekształcona przez nadmierny optymizm, zbyt niskie oszacowanie ryzyka i dyskontowanie hiperboliczne.

(¹⁵) W modelu obiektywnym stosuje się, jako miarę niezdolności spłat, sytuację ekonomiczno-finansową gospodarstwa domowego, tzn. stosunek między całością długu a wynagrodzeniem netto lub wynagrodzeniem netto wraz z majątkiem. Wzór ten jest zwykle stosowany przez instytucje finansowe, a także przez niektóre krajowe porządki prawne. Chociaż podejście to nie jest pozbawione problemów, jak np. tego, że do pewnego stopnia zachowanie dłużnika, jego uczciwość i dobra wiara mogą wpłynąć na dostęp do systemu uregulowania i umarzania długów, to można uznać je za kryterium pozwalające na tworzenie pewnych porównań i służące za podstawę dla opracowania wspólnego pojęcia prawnego.

(?) W nowych państwach członkowskich sytuacja ta wystąpiła dopiero w latach 90.

(?) Zob. wskaźniki przedstawione w biuletynie Banku Francji nr 144 z grudnia 2005 r. Strona internetowa: http://www.banque-france.fr/fr/publications/telechar/bulletin/etu144_1.pdf.

(?) Wg wzorcowej definicji Udo REIFNERA nadmierne zadłużenie oznacza obiektywną niezdolność do zapłaty, a dokładniej sytuację, w której po odliczeniu od dochodu wydatków na życie pozostała kwota nie wystarcza na spłatę długów, gdy nadejdzie termin ich spłaty (w: „Consumer Lending and Over Indebtedness among German Households” — Pożyczki konsumenckie i nadmierne zadłużenie niemieckich gospodarstw domowych).

zwrócić szczególną uwagę podczas przeprowadzania niezbędnych badań mających na celu otrzymanie i przetwarzanie wiarygodnych i porównywalnych danych.

4. Najważniejsze przyczyny nadmiernego zadłużenia

4.1 Liczne badania socjologiczne przeprowadzone w różnych państwach członkowskich wskazują na następujące kwestie jako najważniejsze przyczyny nadmiernego zadłużenia:

- a) bezrobocie i pogorszenie się warunków pracy;
- b) zmiany w strukturze gospodarstwa domowego, jak np. rozwód, śmierć współmałżonka, nieplanowane narodziny dziecka, niespodziewana konieczność wsparcia osób starszych lub niepełnosprawnych, choroba lub wypadek;
- c) niepowodzenie samodzielnej działalności gospodarczej lub bankructwo małych przedsiębiorstw rodzinnych, objętych gwarancjami osobistymi;
- d) kampanie reklamowe i marketingowe zbyt mocno nakłaniające do konsumpcji, zaciągania łatwych kredytów, gier hazardowych i grania na giełdzie oraz podwyższania swojego statusu;
- e) wzrost stóp procentowych, którego negatywne efekty odczuwalne są przede wszystkim w przypadku kredytów długoterminowych, takich jak kredyty mieszkaniowe;
- f) nieumiejętne zarządzanie budżetem domowym;
- g) celowe ukrywanie przez klienta informacji umożliwiających instytucjom finansowym oszacowanie jego wypłacalności;
- h) nadmierne korzystanie z kart kredytowych, kredytów odnawialnych i innych wysoko oprocentowanych form kredytów osobistych udzielanych przez spółki finansowe;
- i) zaciąganie, szczególnie przez osoby o niskich dochodach, kredytów na rynku nieformalnym, z lichwiarskimi odsetkami;
- j) zaciąganie kredytów używanych do spłacania innych kredytów, co wytwarza efekt „kuli śniegowej”;
- k) fakt, iż żyjące w warunkach izolacji społecznej osoby niepełnosprawne oraz osoby o ograniczonych możliwościach poznawczych łatwo mogą paść ofiarą agresywnych instytucji kredytowych;
- l) brak gotowości niektórych instytucji finansowych do renegocjowania warunków spłaty zadłużenia z mniej zamożnymi klientami w trudnej sytuacji finansowej.

Analiza socjologiczna tego zjawiska wskazuje na przewagę tzw. przyczyn biernych, choć trzeba wspomnieć, że w niektórych krajach istotną przyczyną jest też nieumiejętne zarządzanie finansami⁽¹⁶⁾. Stwierdzenie to wskazuje na trudności, jakie mają osoby prywatne w prowadzeniu swojego budżetu w sposób rozważny i zrównoważony⁽¹⁷⁾.

4.2 Wykluczenie finansowe przekłada się zazwyczaj na trudności w dostępie lub na odmowę dostępu do rynku podstawowych usług finansowych, jak np. otwarcia rachunku bieżącego, posiadania elektronicznych środków płatniczych, możliwości wykonywania przelewów bankowych i zawierania ubezpieczeń zabezpieczających kredyty.

4.3 Takie wykluczenie finansowe obejmuje, siłą rzeczy, dostęp do nisko oprocentowanych kredytów, umożliwiających zakup towarów i usług niezbędnych dla gospodarstwa domowego (mieszkanie, sprzęt gospodarstwa domowego, transport, edukacja), uruchomienie samodzielnej działalności gospodarczej czy zarządzanie małym przedsiębiorstwem jednoosobowym lub rodzinnym.

4.4 Dostęp do rachunku bankowego, pewnych form kredytu i elektronicznych środków dokonywania transakcji na kontach stanowią obecnie warunek konieczny, by móc z kolei uzyskać dostęp do niezbędnych towarów i usług. Zatrudnienie, drobna działalność gospodarcza, mieszkanie i jego wyposażenie, transport, informacja, a nawet żywność, odzież i rozrywka zależą od dostępu do kredytów i usług bankowych, przez co banki nabierają szczególnej odpowiedzialności społecznej, niemal jak organy służby publicznej.

4.5 Tutaj właśnie zaczyna rozmywać się i zanikać granica między coraz liczniejszą i zubożałą klasą średnią a osobami ostatecznie wykluczonymi, bezdomnymi, żebrzącymi i uzależnionymi od opieki charytatywnej. Właśnie na tej granicy zubożenia znaczenia nabiera kwestia zapobiegania nadmiernemu zadłużeniu oraz sposobów postępowania z nim i wychodzenia z niego, aby nie dopuścić do tego, by osoby, które radzą sobie na polu społecznym i ekonomicznym lub są w stanie nań powrócić, nieodwracalnie popadły w cykl ubóstwa i w wykluczenie społeczne.

5. Postępowanie z nadmiernym zadłużeniem i zapobieganie mu

5.1 Zapobieganie

W systemach krajowych kładzie się zazwyczaj nacisk na środki zapobiegania nadmiernemu zadłużeniu, a najważniejsze z nich to:

⁽¹⁶⁾ Dane Banku Francji za rok 2004 wskazują, że 73 % spraw dotyczących nadmiernego zadłużenia przedstawionych komisjom ds. nadmiernego zadłużenia wynika z przyczyn biernych (Banque de France, 2004).

⁽¹⁷⁾ Co do czynników nadmiernego zadłużenia, zob. raport informacyjny EKES-u z 26.6.2000 r. „Nadmierne zadłużenie rodzin”, którego sprawozdawcą był Altaíde Ferreira i w którym temat ten był szeroko omawiany.

- a) **Dokładniejsze i szeroko rozpowszechniane informacje** ogólne o usługach finansowych, ich kosztach i funkcjonowaniu.
- b) **Edukacja finansowa**, włączana na wczesnym etapie do programów szkolnych i do innych form edukacji i kształcenia, np. w proces uczenia się przez całe życie, odpowiadająca potrzebom i umiejętnościom osób, do których jest skierowana, różniąca się na danych etapach życia i uzależniona od kultury, systemu wartości, uwarunkowań społeczno-demograficznych i gospodarczych, wzorców konsumpcji i zadłużenia osób, do których jest kierowana. Należy podkreślić, że w niektórych państwach członkowskich środki masowego przekazu, a szczególnie telewizja, w ramach swej funkcji publicznej i we współpracy z organizacjami ochrony konsumentów i samymi instytucjami finansowymi, emitują programy uwrażliwiające na kwestie kredytów i zadłużenia, często w porze największej oglądalności. Ponadto należałoby wykorzystać struktury służące kształceniu dorosłych, oferowane w niektórych krajach przez ośrodki kształcenia rodzin.
- c) **Tworzenie lub rozszerzanie sieci usług doradztwa finansowego**, które pomagają obywatelom w zrównoważonym zarządzaniu swoim budżetem i wyborze najlepszych sposobów finansowania zakupów konsumpcyjnych, aby ograniczyć niedostateczne poinformowanie osób mających do czynienia z instytucjami finansowymi oraz określić realistyczne plany spłat za pomocą symulacji dokonywanych przed przyznaniem kredytu.
- d) **Zachęty do oszczędzania** (podatkowe, socjalne, edukacyjne) jako pierwsza linia obrony dla rodzin, które znajdują się w trudnej sytuacji finansowej, a także jako przeciwwaga dla nieograniczonego reklamowania kredytów.
- e) **Zastosowanie systemów oceny zdolności kredytowej**, które są własnymi systemami instytucji kredytowych lub są zamawiane u wyspecjalizowanych firm, i służą do oszacowania ryzyka kredytowego klientów. Pozwoli to określić ryzyko niewypłacalności poprzez ocenę wielu zmiennych oraz obiektywne ustanowienie limitów zadłużenia indywidualnego i dla rodzin ⁽¹⁸⁾.
- f) **Gwarancja godnych emerytur**, zasiłków przedemerytalnych i innych świadczeń dla osób wykluczonych z rynku pracy, które to świadczenia byłyby włączone w efektywne systemy zabezpieczenia społecznego przez instytucje publiczne, jako warunek konieczny zapobiegania wykluczeniu społecznemu osób, które nie mają możliwości dostępu do **prywatnych funduszy emerytalnych** ⁽¹⁹⁾.
- g) **Dostęp do podstawowych ubezpieczeń** zabezpieczających kredyt w ramach ochrony przed ryzykiem finansowym ⁽²⁰⁾.
- h) **Kredyty społeczne, mikrokredyty i kredyty przystępne**
- Inicjatywy takie jak mikrokredyty, unie kredytowe, kasy oszczędnościowe, niemieckie i holenderskie fundusze socjalne, banki pocztowe i kredyty społeczne, wraz z innymi inicjatywami pojawiającymi się w państwach członkowskich, stanowią przykłady, które należy uwzględnić w wypadku uzyskiwania kredytów przez osoby zagrożone wykluczeniem. Na przykład mikrokredyty służą do finansowania małych firm lub samozatrudnienia, co pozwala na powrót niektórych bezrobotnych na rynek pracy lub do działalności gospodarczej. Zaleca się, aby instytucje finansowe udzielały specjalistycznego wsparcia (w zakresie zarządzania, księgowości, handlu) osobom korzystającym z mikrokredytów podczas zarządzania swoją działalnością. Ta praktyka jest już stosowana w wielu przypadkach ⁽²¹⁾.
- i) **Odpowiedzialne udzielanie kredytów**, co oznacza większe uwzględnienie przez instytucje kredytowe potrzeb i sytuacji poszczególnych dłużników oraz poszukiwanie instrumentu finansowego najbardziej dostosowanego do okoliczności życiowych każdej osoby, lub też odmowa udzielenia dalszego kredytu w wypadku ryzyka nadmiernego zadłużenia ⁽²²⁾.

⁽¹⁸⁾ Z drugiej strony należy zapobiegać praktykom finansowym, które zmierzają do nadmiernego wykorzystywania emerytur osób najbardziej zależnych jako gwarancji dla pożyczek o wysokości niedostosowanej do możliwości zwrotu przez daną osobę. Na przykład w 2004 r. w Brazylii utworzono rodzaj kredytu przeznaczonego dla osób starszych, zwanego „credito consignado” (przyznawanym na poczet dochodu). Jest to specjalny kredyt potrącany od emerytury tych osób przed jej otrzymaniem i wynosi maksymalnie do 30 % wartości świadczenia. Dzięki temu, że oferowane stopy procentowe są niższe niż rynkowe, pozwala im to na dostęp do kredytu. Jednak fakt ten wydaje się wywoływać trudności finansowe emerytów o najniższym dochodzie, powodując opóźnienia w innych spłatach oraz pozbawiając ich wystarczających środków do zaspokojenia swoich podstawowych potrzeb.

⁽²⁰⁾ Ubezpieczenia odgrywają ambiwalentną rolę w odniesieniu do wykluczenia społecznego. Obowiązkowe ubezpieczenie na życie może powodować wykluczenie z rynku kredytowego osób z problemami zdrowotnymi. Jednak istnienie ubezpieczeń na życie może zapobiec sytuacji, gdy osoba, które nagle zachoruje, utraci ubezpieczone zasoby i tym samym popadnie w ubóstwo i wykluczenie.

⁽²¹⁾ We Francji i Belgii mikrokredyty konsumpcyjne (zwane mikrokredytami społecznymi) są stosowane tytułem próby przez różne sieci bankowe we współpracy ze strukturami stowarzyszeniowymi. Eksperyment ten przyniósł na razie dość pozytywne rezultaty, ale jest jeszcze zbyt wcześnie na ostateczne podsumowanie. W Belgii należy wyróżnić przypadek Credal, belgijskiej spółdzielni udzielającej kredytów społecznych, utworzonej w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego pomiędzy rządem regionu Walonii a kilkoma instytucjami finansowymi.

⁽²²⁾ Zob. na przykład „Protocollo sullo sviluppo sostenibile e compatibile del system bancario” podpisany 16 czerwca 2004 r. w Rzymie pomiędzy Associazione Bancaria Italiana a Federazione Autonoma Lavoratori del Credito e del Risparmio Italiani (Falcri), Federazione Italiana Bancari e Assicurativi (Fiba-Cisl), Federazione Italiana Sindacale Lavoratori Assicurazioni e Credito (Fisac-Cgil) oraz Uil Credito, Esattorie e Assicurazioni (Uil C.A.).

j) Informacja kredytowa

Wykorzystywanie baz danych zawierających historię finansową klientów (pozytywne informacje kredytowe) lub dane tylko na temat problemów z płatnościami (negatywne informacje kredytowe) pozwala instytucjom kredytowym zapoznać się z poziomem zadłużenia danego klienta i lepiej uzasadnić decyzję o przyznaniu pożyczki, pomimo ryzyka, zwłaszcza w przypadku tych pierwszych danych, w zakresie ochrony prywatności oraz związanego z nieskutecznością w sytuacjach zadłużenia biernego ze względu na niemożność przewidzenia przyszłych trudności i na nieuwzględnianie innych długów pozafinansowych (na przykład długi z tytułu usług podstawowych i podatków).

k) **Samoregulacja i współregulacja prowadząca do opracowania kodeksu postępowania** przez organy finansowe, przede wszystkim we współpracy z organizacjami ochrony konsumentów, może pomóc w zapobieganiu niektórym nadużyciom i w lepszym uwzględnieniu kwestii społecznych w działalności instytucji kredytowych. Ten rodzaj środków jest także przydatny do wzmocnienia kontroli działalności agencji odzyskiwania długów, pozwalając na uregulowanie sposobu postępowania z dłużnikami, jako uzupełnienie szczegółowych i skutecznie wdrażanych ram prawnych.

l) Zapobieganie nadużyciom w praktykach kredytowych

Niektóre władze krajowe, organizacje obrony konsumentów i inne organizacje pozarządowe, a także same instytucje kredytowe porozumiały się co do zasad i procedur mających na celu uniknięcie stosowania nieuczciwych i lichwiarskich praktyk, na które narażone są najmniej uprzywilejowane grupy społeczne. Do praktyk takich należą na przykład: kredyt przez telefon (stacjonarny lub komórkowy) z bardzo wysokimi odsetkami, umowy kredytowe powiązane z umowami kupna i sprzedaży lub świadczenia usług, których klient nie jest świadomy, przyznawanie kredytów na zakup papierów wartościowych, czasami emitowanych przez ten sam bank, drakońskie kary umowne, karty kredytowe i karty sklepowe umożliwiające łatwy dostęp do kredytu, wymogi w zakresie gwarancji rzeczywistych i jednocześnie gwarancji osobistych (zabezpieczenia kredytów) dla umów dotyczących kredytów konsumpcyjnych na niewielkie kwoty, niekompletne lub niezbyt ściśle informacje oraz reklama skierowana do osób młodych. Oprócz korzystnych aspektów odpowiedzialnego przyznawania kredytów, środki takie przyczyniają się do ograniczenia zakłóceń konkurencji rynkowej i propagują odpowiedzialność społeczną instytucji kredytowych.

m) Nadzór i kontrola reklamy kredytów

Chociaż promocja produktów finansowych jest legalna, to jednak forma ich reklamowania usprawiedliwia poddanie jej uważnemu nadzorowi ze strony władz publicznych. Również treść, kanały i techniki reklamy powinny być przedmiotem ścisłych i zharmonizowanych regulacji niezwalających na wywoływanie w konsumentach wrażeń, że kredyt nie niesie ze sobą ryzyka oraz że jest dostępny łatwo

i bez dodatkowych kosztów. W tym obszarze należy również zachęcać do tworzenia inicjatyw w zakresie samoregulacji i współregulacji, a także do dobrych praktyk biznesowych. Inicjatywy te powinny zapewniać kredytobiorcom całkowitą jasność co do warunków kredytu oraz nakładać na kredytodawców szczególną odpowiedzialność za osoby, które ze względu na swoje ograniczenie umysłowe nie są w stanie pojąć konsekwencji zawarcia umowy o kredyt lub pożyczkę.

5.2 Postępowanie z dłużnikami i spłata zadłużenia

W odniesieniu do postępowania z niewypłacalnymi dłużnikami i spłaty zadłużenia najczęściej wymienia się następujące dwa modele bądź paradygmaty:

5.2.1 **Model świeżego startu (fresh start)**, pochodzący z Ameryki Północnej i przyjęty w niektórych krajach europejskich, bazuje na zasadach natychmiastowego upłynnienia aktywów dłużnika podlegających zajęciu oraz bezpośrednim umorzeniu niespłaconych długów oprócz tych, które nie mogą zostać umorzone ze względów prawnych. Model ten opiera się na ograniczonej odpowiedzialności dłużnika, dzieleniu ryzyka z wierzycielami oraz potrzebie jak najszybszego odzyskania przez dłużnika zdolności do prowadzenia działalności gospodarczej oraz do konsumpcji, a także na wyraźnym unikaniu stigmatyzacji osoby nadmiernie zadłużonej⁽²³⁾.

5.2.2 **Model redukcji**, stosowany w części krajów europejskich, opiera się na przekonaniu, że dłużnikowi się nie powiodło i zasługuje on na pomoc, lecz nie może zostać zwolniony z powinności wypełnienia swoich zobowiązań (*pacta sunt servanda*). Model ten, zasadzający się na idei „winy” osoby nadmiernie zadłużonej, nawet jeżeli znalazła się ona w tej sytuacji z powodu braku przezorności lub zwykłego zaniedbania, skupia się z kolei na renegotjacji długu z wierzycielami, w celu przyjęcia ogólnego planu spłat. Plan ten może zostać wynegocjowany w sądzie lub na drodze pozasądowej, przy czym ważną rolę odgrywają tutaj usługi doradcze oraz mediacyjne dotyczące długów⁽²⁴⁾.

⁽²³⁾ Pełny krytyczny opis tego modelu znajduje się w pismach Karen Gross, autorki dobrze znanej w Europie, a w szczególności w „*Failure and Forgiveness. Rebalancing the bankruptcy system*”, New Haven, Yale University Press (1977).

⁽²⁴⁾ Do niektórych systemów prawnych, na przykład francuskiego i belgijskiego, wprowadzono reformy przepisów dotyczących traktowania zadłużenia osób fizycznych, mające na celu wprowadzenie alternatywnych rozwiązań w zakresie upłynnienia aktywów. W trudniejszych przypadkach, w których plan spłat nie stanowi dobrego rozwiązania, możliwe jest upłynnienie, a następnie umorzenie długów. Jednakże umorzenie długów nigdy nie następuje tak natychmiastowo, jak w prawie amerykańskim. Dłużnik musi odbyć okres próbny, podczas którego przeznacza on część swojego dochodu na spłatę reszty długu. Dług może zostać umorzony dopiero po zakończeniu tego okresu i pod warunkiem, że dłużnik będzie postępował uczciwie i w dobrej wierze. W wyjątkowych okolicznościach, w prawie francuskim, umorzenie długu jest możliwe zaraz po rozpoczęciu postępowania sądowego, gdy sędzia uzna, że nie ma nadziei na poprawę sytuacji danej osoby, jednak procedura ta jest rzadko stosowana w praktyce.

6. Dlaczego konieczne jest podejście na poziomie wspólnotowym

6.1 Kontekst

6.1.1 Nie pierwszy raz temat nadmiernego zadłużenia podejmowany jest na szczeblu wspólnotowym, a nawet z perspektywy wspólnotowej, w instytucjach UE. W swojej rezolucji w sprawie przyszłych priorytetów w zakresie rozwoju polityki ochrony konsumentów z 13 lipca 1992 r. Rada po raz pierwszy uznała badania nad nadmiernym zadłużeniem za priorytet. Od tamtej pory jednak, mimo że rosnące znaczenie zjawiska nadmiernego zadłużenia na poziomie krajowym w różnych państwach członkowskich doprowadziło do podjęcia odpowiednich środków prawnych i administracyjnych, kwestia wypracowania wspólnego podejścia na poziomie wspólnotowym została praktycznie zapomniana.

W maju 1999 r. EKES miał okazję ponownie zainicjować debatę na ten temat, opracowując najpierw raport informacyjny w sprawie nadmiernego zadłużenia gospodarstw domowych, a następnie, w 2002 r., opinię z inicjatywą własną na ten sam temat, do której spostrzeżeń i zaleceń niniejszym się odsyła ⁽²⁵⁾.

6.1.2 W trakcie opracowywania tych dokumentów zebrana w Luksemburgu w dniu 13 kwietnia 2000 r. Rada ds. Konsumentów ponownie podjęła temat i zwróciła uwagę Komisji oraz państw członkowskich na potrzebę zbliżenia przepisów wspólnotowych w tej dziedzinie. Następnie Rada przyjęła rezolucję w sprawie kredytów i zadłużenia konsumentów ⁽²⁶⁾, w której, z uwagi na szybki rozwój tego zjawiska, wzywa Komisję do podjęcia starań w celu uzupełnienia braków w zakresie informacji dotyczących rzeczywistego rozmiaru nadmiernego zadłużenia w Europie oraz w celu pogłębienia rozważań co do możliwości harmonizacji środków zaradczych oraz postępowania w sytuacjach nadmiernego zadłużenia ⁽²⁷⁾.

6.1.3 Należy zauważyć, że Komisja do dziś nie wykonała tego zadania Rady, jako że jedynie w swoim wstępnym wniosku dotyczącym przeglądu dyrektywy w sprawie kredytów konsumpcyjnych (z 2002 r.) ⁽²⁸⁾ pobieżnie odniosła się do kwestii odpowiedzialnego udzielania kredytów ⁽²⁹⁾. Jednakże nawet te wzmianki zniknęły z ostatecznej wersji wniosku (z 2005 r.) ⁽³⁰⁾ zatwierdzonej przez prezydentkę niemiecką ⁽³¹⁾. Sytuacja ta pozwala przypuszczać, że w zakresie kredytów konsumenckich Komisja raczej nie podejmie żadnych nowych środków zapobiegawczych ani tym bardziej środków postępowania w sytuacjach nadmiernego zadłużenia ⁽³²⁾.

⁽²⁵⁾ Sprawozdawcą w wypadku obu dokumentów, byłby członek Komitetu Manuel ATAIDE FERREIRA.

⁽²⁶⁾ Rezolucja z 26 listopada 2001 r., w Dz.U. C 364 z 20 grudnia 2001 r.

⁽²⁷⁾ W protokole posiedzenia Rady ds. Konsumentów z 26 listopada 2001 zapisano, że ministrowie uznali, wśród innych spostrzeżeń i zaleceń, iż „różnice między państwami członkowskimi dotyczące postępowania z nadmiernym zadłużeniem zarówno w zakresie zapobiegania mu, jak i w aspekcie społecznym, prawnym i gospodarczym, mogłyby doprowadzić do znacznego zróżnicowania tak pomiędzy konsumentami europejskimi, jak i pomiędzy kredytodawcami”; w związku z tym „(...) należy rozważyć na szczeblu wspólnotowym uzupełnienie środków promujących rozwój kredytów transgranicznych środkami zapobiegania nadmiernemu zadłużeniu w trakcie całego cyklu kredytowego”.

⁽²⁸⁾ COM(2002) 443 wersja ostateczna z 11.9.2002 r.

⁽²⁹⁾ Ponadto odbyło się to w sposób wątpliwy, jak miał okazję zaznaczyć Komitet w swojej opinii dotyczącej tego wniosku (CES 918/2003 z 17 lipca 2003 r.), której sprawozdawcą był Jorge PEGADO LIZ. Zob. też „Zapobieganie nadmiernemu zadłużeniu we wniosku dotyczącym dyrektywy w sprawie kredytów konsumenckich” Manuela Angela LOPEZA SANCHEZA w „Liber Amicorum Jean Calais Auloy”, s. 62.

⁽³⁰⁾ COM(2005) 483 końcowy/2 z 23 listopada 2005 r.

⁽³¹⁾ Należy jednak podkreślić niektóre inicjatywy w zakresie debaty publicznej na ten temat wspierane przez różne instytucje wspólnotowe, w tym Komisję, wśród których wyróżnia się wysłuchanie publiczne, które odbyło się w Sztokholmie 18 czerwca 2000 r. ze wsparciem prezydentki szwedzkiej; 2 lipca 2001 r. we współpracy z Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (włoską Krajową Radą Konsumentów i Użytkowników, CNCU) odbyła się ważna konferencja poświęcona tematowi „Porównanie zasad konkurencji w UE i systemów bankowych”, podczas której dyrektor Dyrekcji Usług Finansowych w DG SANCO miał okazję przedstawić podejście zastosowane we wniosku w sprawie nowej dyrektywy dotyczącej kredytów konsumenckich, a także problemy nadmiernego zadłużenia na szczeblu wspólnotowym, 4 lipca 2001 DG SANCO podjęła inicjatywę przeprowadzenia w Brukseli wysłuchania publicznego z udziałem ekspertów rządowych, w celu omówienia zmian zgłoszonych do dyrektywy w sprawie kredytów konsumenckich, gdzie podkreślono poszczególne aspekty dotyczące zapobiegania nadmiernemu zadłużeniu; podczas przewodnictwa belgijskiego w Radzie w dniach 13-14 listopada 2001 r. w Charleroi odbyło się ważne seminarium na temat „Kredyty konsumenckie i harmonizacja wspólnotowa”, na którym w szczególności belgijski minister gospodarki i badań naukowych podkreślił aspekty społeczno-gospodarcze tego problemu oraz jego związek z rozwojem transgranicznych usług finansowych i handlowych na rynku wewnętrznym, a ekspert Komisji Europejskiej zaprezentował ogólne wytyczne odnoszące się do przeglądu dyrektywy w sprawie kredytów konsumenckich, gdzie niektóre obawy dotyczące informacji dla konsumentów są powiązane z zapobieganiem nadmiernemu zadłużeniu; 29 listopada 2002 w Madrycie odbyła się konferencja na temat nadmiernego zadłużenia konsumentów i mechanizmów ochrony w Europie, pod patronatem partii PSOE i Grupy Socjalistycznej w Parlamencie Europejskim.

⁽³²⁾ Ciekawe jest jednak, że w innych dokumentach, takich jak wniosek Komisji w sprawie urzeczywistnienia SEPA (Jednolity Europejski Obszar Płatniczy), pojawia się wiele obaw związanych z zapobieganiem nadmiernemu zadłużeniu.

6.1.4 Niedawne wzmianki w niektórych dokumentach Komisji i nawet w oświadczeniach jej przewodniczącego, mimo że są one rzadkie, wydają się jednak wskazywać na możliwą zmianę w kierunku ponownego zwrócenia uwagi na to zjawisko ⁽³³⁾.

6.1.5 Na szczególne podkreślenie, ze względu na swoje znaczenie, zasługuje rezolucja Rady Europy przyjęta przez europejskich ministrów sprawiedliwości dnia 8 kwietnia 2005 r. dotycząca „poszukiwania prawnych rozwiązań problemów zadłużenia w społeczeństwie kredytowym” ⁽³⁴⁾, która wyrażając zaniepokojenie „łatwym dostępem do kredytu, co w niektórych przypadkach może prowadzić do nadmiernego zadłużenia rodzin, powodując wykluczenie społeczne poszczególnych osób i rodzin”, wyraźnie otwiera drogę do opracowania „odpowiedniego instrumentu określającego środki ustawodawcze i administracyjne oraz zawierającego propozycje praktycznych rozwiązań” ⁽³⁵⁾.

6.1.6 Z drugiej strony wydaje się, że świadomość tego problemu na nowo pobudziły niedawne badania akademickie ⁽³⁶⁾, a także analizy zlecone specjalnie przez Komisję ⁽³⁷⁾, a problem ten stał się przedmiotem ostatnich wystąpień publicznych niektórych głów państw i ministrów niektórych państw członkowskich ⁽³⁸⁾.

6.2 Możliwość, potrzeba i okazja do działania na szczeblu wspólnotowym

6.2.1 EKES już od dawna uważa, a obecnie potwierdza, że działanie na szczeblu wspólnotowym w tej dziedzinie jest nie tylko możliwe i pożądane, lecz także konieczne i pilnie potrzebne.

6.2.2 Komitet jest świadomy, że zgodnie z traktatem i do czasu przyjęcia traktatu konstytucyjnego ⁽³⁹⁾, aspekty o charakterze czysto społecznym zjawiska nadmiernego zadłużenia, jako przyczyny wykluczenia społecznego, nie podlegają szczególnym kompetencjom UE.

6.2.2.1 Jednakże różne postanowienia Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską przewidują podział kompetencji lub zapewnianie i tworzenie przez Komisję działań i środków towarzyszących oraz zachęcających państwa członkowskie do rozwijania polityki w tej dziedzinie ⁽⁴⁰⁾.

6.2.2.2 Należy także dodać, że niektóre dziedziny ewentualnego działania na szczeblu wspólnotowym objęte są dziś trzecim filarem i podlegają współpracy w sprawach sądowych ⁽⁴¹⁾.

⁽³³⁾ W szczególności chodzi tutaj o sondaż Eurobarometru z końca 2006 r., komunikat „Plan dla obywateli” przyjęty przez Radę w czerwcu 2006 r. oraz komunikat Komisji dotyczący wspólnego sprawozdania 2007 w sprawie zabezpieczenia społecznego i integracji społecznej (COM(2007) 13 wersja ostateczna z 19 stycznia 2007 r.).

⁽³⁴⁾ Podjęta na 26. konferencji europejskich ministrów sprawiedliwości Rady Europy w Helsinkach w dniach 7-8 kwietnia 2005 r.

⁽³⁵⁾ W nawiązaniu do dobrze opracowanego „Raportu w sprawie prawnych rozwiązań problemów zadłużenia w społeczeństwach kredytowych” Prezydium Europejskiego Komitetu Współpracy Prawnej Rady Europy z 11 października 2005 r. (CDCJ-BU(2005) 11 rev.).

⁽³⁶⁾ Świat akademicki wydaje się być szczególnie zainteresowany problematyką kredytów konsumpcyjnych i nadmiernego zadłużenia, na co wskazuje niedawne międzynarodowe spotkanie naukowe zorganizowane w Berlinie w dniach 25-28 lipca br. przez Law and Society Association. Uczestniczyła w nim grupa naukowców z Europy, Ameryki (Północnej i Południowej), Azji i Australii, którzy podczas ośmiu sesji omawiali różne aspekty związane z tą tematyką.

⁽³⁷⁾ Patrz: analizy pt.: Consumer Over indebtedness and Consumer Law in the European Union, Udo REIFNER, Johanna KIESILAINEN, Nik HÜLS i Helga SPRINGENEER (umowa nr B5-1000/02/000353, dla DG SANCO, wrzesień 2003 r.), „Study of the Problem of Consumer Indebtedness: Statistical Aspects” (umowa nr. B5-1000/00/000197), sporządzona przez ORC Macro na zlecenie DG SANCO (DG ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów), „Credit Consumption and Debt Accumulation among Low Income Consumers: Key consequences and Intervention Strategies” Deidre O’LOUGHIN (listopad 2006; „Exclusion et Liens Financiers, L’exclusion bancaire des particuliers” raport Centrum Walrass, Georges GLOUKOVIEZOEI; „EC Consumer Law Compendium: Comparative Analysis”, 2006, (umowa nr 17.020100/04/389299) przeprowadzona przez Hansa Schulte-Nölke z Uniwersytetu w Bielefeld dla Komisji Europejskiej; „Financial education & better access to adequate financial services” przeprowadzona przez ASB Schuldnerberatungen (Austria), we współpracy z GP-Forschungsgruppe: Institut für Grundlagen und Programmforschung (Niemcy), Stowarzyszenie Krzewienia Edukacji Finansowej SKEF (Polska) oraz L’Observatoire du Crédit et de l’Endettement (Belgia), projekt współfinansowany przez DG ds. Zatrudnienia i Spraw Społecznych (wrzesień 2005 — wrzesień 2007).

⁽³⁸⁾ Zob. na przykład niedawne przemówienia Tony’ego BLAIRA, Stephena TIMMSA i Ruth KELLY we wrześniu 2006 r.

⁽³⁹⁾ W istocie, w projekcie traktatu konstytucyjnego, art. I-3 ustanawia jako jeden z celów UE zwalczanie wykluczenia społecznego i dyskryminacji oraz wspieranie sprawiedliwości i ochrony socjalnej.

⁽⁴⁰⁾ Podkreśla się w szczególności zasady określone w art. 2 i 34 traktatu o UE oraz w art. 2, 3, 136, 137 i 153 traktatu rzymskiego ze zmianami wprowadzonymi traktatem amsterdamskim. Nie można jednak zapomnieć o zintegrowanej metodzie otwartej koordynacji wprowadzonej w 2006 r. w celu wzmocnienia zdolności UE do wspierania państw członkowskich w ich wysiłkach na rzecz większej spójności społecznej w Europie.

⁽⁴¹⁾ Zob. art. 65 i 67 traktatu i znaczącą już rolę środków podjętych w celu określenia europejskiej przestrzeni sądowej.

6.2.2.3 Wreszcie samo urzeczywistnianie rynku wewnętrznego, który jest obecnie wyraźnie ukierunkowany na obywateli i konsumentów ⁽⁴²⁾, wymaga i — nadaje sens — harmonizacji pewnych aspektów związanych z nadmiernym zadłużeniem obywateli, jego konsekwencjami społecznymi oraz zapobieganiem temu zjawisku i postępowaniem z nim na szczeblu wspólnotowym w celu uniknięcia zniekształceń konkurencji i normalnego funkcjonowania rynku.

6.3 Główne obszary działania na szczeblu wspólnotowym

6.3.1 Jednolita definicja pojęcia nadmiernego zadłużenia

6.3.1.1 Wysiłki na rzecz harmonizacji muszą obejmować przede wszystkim zdefiniowanie pojęcia oraz parametrów ilościowych i jakościowych tego zjawiska, aby umożliwić odpowiednie przedstawienie i obserwację podstawowej rzeczywistości społecznej w oparciu o takie same kryteria w całej Europie — a najlepiej na całym świecie — na podstawie zgromadzonych i przetworzonych porównywalnych danych statystycznych, które pozwolą na określenie ekonomicznych ram do ilościowego ujęcia tego zjawiska.

6.3.1.2 Na podstawie tej definicji pojęcia i określenia metodologii Komisja powinna poprzeć przeprowadzenie szerokiego badania obejmującego obszar całej Wspólnoty, pozwalającego na dokładne określenie wymiaru gospodarczo-społecznego nadmiernego zadłużenia ⁽⁴³⁾.

6.3.2 Zapobieganie i ograniczanie

6.3.2.1 Należy także opracować w sposób niezależny i zharmonizowany środki ustawodawcze mające na celu przewidywanie, zapobieganie i ograniczanie konsekwencji tego zjawiska.

W szczególności należy opracować normy dotyczące następujących aspektów:

- a) wyczerpujące informowanie przed zawarciem umowy i w okresie jej obowiązywania, a także obsługa posprzedażna;

⁽⁴²⁾ Jest to wyraźnie widoczne w godnym uwagi sprawozdaniu okresowym na wiosenny szczyt Rady Europejskiej w 2007 r., w Komunikacie Komisji w sprawie „Wspólnego rynku dla obywateli” (COM(2007) 60 wersja ostateczna z 21.2.2007) oraz w wielu niedawnych przemówieniach i wywiadach samego przewodniczącego Komisji Europejskiej.

⁽⁴³⁾ Dane dotyczące sytuacji europejskiej nie są zbyt aktualne, odnoszą się one do badania przedstawionego w 2001 r. przez wspomniane wcześniej ORC Macro. Różne państwa członkowskie stwierdzają jednak, że w ostatnich latach liczba rodzin nadmiernie zadłużonych znacznie wzrosła. Dane dotyczące Niemiec wskazują, że w 1989 r. tylko 3,5 % rodzin miało poważne trudności finansowe, w porównaniu z 8,1 % rodzin nadmiernie zadłużonych w 2005 r. (We Francji liczba spraw prowadzonych przez komisje ds. nadmiernego zadłużenia rosła o 6 % rocznie w latach 2002-2006; w tym okresie liczba ta wyniosła 866 213 spraw. W Szkocji, także w 2004 r., toczyło się ponad 3 000 spraw dotyczących niewypłacalności. W Szwecji, pomimo że roczna stopa wzrostu gospodarczego w tym kraju jest jedną z najwyższych w UE, liczba spraw dotyczących nadmiernego zadłużenia wzrosła w 2005 r. o 13,6 % w stosunku do 2004 r. i o 30,7 % w porównaniu z 2003 r. Wyjątkiem wydaje się Belgia, gdzie dobrze zaprojektowany i dobrze stosowany system zdaje się przynosić owoce, do czego przyczyniły się niedawne zmiany w prawie (ustawa i dekret królewski z 1 kwietnia 2007 r., zmieniające ustawę z 24 marca 2003 r. oraz dekret królewski z 7 września 2003 r. w sprawie podstawowych usług bankowych). W 2005 r. w USA wniesiono o rozpatrzenie ponad 1,6 mln spraw dotyczących bankructwa (rozdz. 7). W Australii 81 % spraw dotyczących bankructwa, które toczyły się w sądach w latach 2005-2006, było sprawami osób fizycznych. W 2006 r. do sądów kanadyjskich wniesiono 106 629 spraw dotyczących niewypłacalności (likwidacji lub procedury zwanej „proposal”).

- b) współodpowiedzialność podczas przyznawania kredytów, oparta na podwójnym podjęciu zobowiązań — wnioskodawcy do podania kredytodawcy prawdziwych informacji dotyczących jego sytuacji, a kredytodawcy — do dołożenia wszelkich starań, aby dokonać prawidłowej oceny i odpowiednio doradzić wnioskodawcy ⁽⁴⁴⁾;
- c) możliwość ich bezpłatnego transferu;
- d) nadzorowanie reklamy, marketingu i komunikatów handlowych dotyczących kredytów konsumenckich;
- e) parametry oceny zdolności kredytowej i zakaz decyzji wydawanych całkowicie automatycznie;
- f) gwarancja podstawowych usług bankowych i uniwersalności kont bankowych i możliwości ich przenoszenia, a także możliwości korzystania ze środków elektronicznego dostępu do konta (karty debetowe);
- g) określenie parametrów mikrokredytów i innych rodzajów kredytów społecznych oraz propagowanie „alternatywnych” instytucji finansowych udzielających takich kredytów;
- h) określenie i sankcjonowanie niedozwolonych praktyk handlowych i nieuczciwych klauzul w szczególności związanych z przyznawaniem kredytów;
 - i) prawo do odstąpienia od umowy;
 - j) ograniczenie wymogów w zakresie gwarancji osobistych będących zabezpieczeniem kredytu;
 - k) zasady dotyczące prowizji;
 - l) uregulowania dotyczące pośredników kredytowych;
- m) wzmocnienie kompetencji i środków kontroli właściwych organów krajowych w dziedzinie usług finansowych;
- n) ustanowienie parametrów do określenia form lichwiarstwa;
- o) wprowadzenie do dyrektywy o kredycie konsumenckim zapisu, który zobowiąże bank do udzielania w określonym terminie odpowiedzi na reklamacje.

Ponadto, w późniejszym terminie należy opracować prawa dotyczące następujących aspektów:

- p) jednolity system ubezpieczeń społecznych;
- q) gwarancja trwałości systemów emerytalnych i ich jednolite stosowanie we wszystkich państwach członkowskich (ewentualne ustalenie „28. systemu prawnego”);
- r) określenie jednolitego systemu informacji kredytowych z pełnym poszanowaniem danych osobowych, włącznie z ograniczeniem dostępu do tych danych oraz celów przeznaczenia tych informacji (ograniczenie do przyznawania kredytów).

⁽⁴⁴⁾ Jak np. zapisano w art. 79-81 krajowej ustawy o kredytach nr 34/2005 w RPA.

6.3.2.2 Jednocześnie Komisja powinna zachęcać do dobrych wzorców w tej dziedzinie, poprzez propagowanie przyjęcia europejskich kodeksów postępowania w systemie samo- lub współregulacji, w ramach wiążących, dobrze określonych i skutecznie stosowanych przepisów prawnych.

6.3.2.3 Komisja powinna ponadto opracować, z inicjatywy własnej lub we współpracy z państwami członkowskimi, konkretne programy informacyjne, działania edukacyjne skupiające się na praktycznych aspektach wykorzystania kredytów oraz projekty w zakresie wsparcia i doradztwa w tej dziedzinie, wykorzystując instrument w postaci projektów pilotażowych, które już przyniosły bardzo dobre rezultaty w innych dziedzinach⁽⁴⁵⁾.

6.3.2.4 Wreszcie EKES proponuje utworzenie Europejskiego Centrum Monitorowania Zadłużenia, które we współpracy z istniejącymi już organami krajowymi i innymi instytucjami, które zostaną utworzone w państwach członkowskich, działałoby jako forum dialogu między wszystkimi zainteresowanymi stronami, analizowałoby rozwój zjawiska zadłużenia na szczeblu europejskim, wspomagałoby i proponowało najbardziej odpowiednie inicjatywy w zakresie zapobiegania zadłużeniu, oceniając jego wpływ. EKES oferuje swoje ramy instytucjonalne dla takiego centrum, przynajmniej do czasu decyzji o ustanowieniu go jako samodzielnej instytucji.

6.3.3 Postępowanie w sytuacjach nadmiernego zadłużenia i odzyskiwanie długów

6.3.3.1 Uwzględniając zróżnicowanie systemów krajowych pod względem źródeł, zasad i metod w tym zakresie⁽⁴⁶⁾, wysiłki Komisji powinny skupiać się przede wszystkim nie na próbach harmonizacji, lecz najpierw na określeniu ram odniesienia oraz zbioru zasad podstawowych, które powinny być zagwarantowane przez wszystkie systemy postępowania cywilnego w zakresie egzekucji niespłaconych długów lub odzyskiwania długów od osób fizycznych, zachęcając do ich przyjęcia oraz nakazując ich uznawanie.

6.3.3.2 Wśród podstawowych zasad należy wyróżnić:

- szybkie rozwiązania dostępne dla zainteresowanych stron, bezpłatne lub o minimalnych, nieutrudniających dostępu do nich, kosztach, oraz niepowodujące stygmatyzacji dłużników i ich rodzin;

- środki uwzględniające uprawnione interesy wierzycieli, ale także ich odpowiedzialność związaną z zadłużeniem rodzin;
- rozwiązania sprzyjające porozumieniu i podpisywaniu dobrowolnych umów płatniczych na drodze pozasądowej, które umożliwiają, tam gdzie jest to możliwe, zachowanie dóbr podstawowych dla dobrobytu rodziny, jak np. mieszkanie;
- elastyczne środki pozwalające, w trudniejszych przypadkach, wybrać upłynnienie zastawionych aktywów przy umorzeniu niespłaconych długów, z należyтым uwzględnieniem sytuacji stron trzecich, które udzieliły dłużnikom gwarancji;
- wsparcie specjalistyczne dla dłużników podczas realizacji planów płatności po bankructwie w celu uniknięcia nawrotu problemów finansowych i udzielenia im pomocy w zmianie wzorców konsumpcji i zadłużenia, aby mogli skutecznie rozpocząć od nowa.

6.3.3.3 Wszystkie te prace powinny jednak być otwarte na uczestnictwo zainteresowanych stron i ich przedstawicieli, dlatego zaleca się przeprowadzenie wcześniejszych konsultacji publicznych poprzez opublikowanie zielonej księgi definiującej problem, przedstawiającej jego ujęcie ilościowe na szczeblu europejskim oraz analizującej różne środki i systemy zapobiegania, pomocy i naprawy sytuacji nadmiernego zadłużenia. Na zakończenie powinny zostać w niej przedstawione ogólne wytyczne zintegrowanego działania na szczeblu wspólnotowym pomiędzy różnymi zainteresowanymi dyrekcjami generalnymi, a także w porozumieniu z władzami publicznymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w różnych państwach członkowskich oraz na szczeblu wspólnotowym⁽⁴⁷⁾.

7. Wysłuchanie publiczne

7.1 W dniu 25 lipca 2007 r. EKES zorganizował wysłuchanie publiczne związane z tematem niniejszej opinii, w którym uczestniczyli różni goście będący specjalistami w tej dziedzinie.

7.2 Podczas wymiany poglądów w trakcie tej sesji, w której udział wzięło wielu uczestników i w wyniku której powstały różne bardzo wartościowe dokumenty, widoczne było wyraźne poparcie dla inicjatywy sporządzenia niniejszej opinii. W jej treści uwzględniono wiele sugestii zgłoszonych podczas wysłuchania.

Bruksela, 25 października 2007 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁴⁵⁾ Chodzi tu na przykład o przypadki projektów w zakresie mediacji i rozwiązywania na drodze pozasądowej konfliktów z zakresu praw konsumentów, które przetrwały szlak dla wielu sieci istniejących dziś w Europie, spośród których na szczególną uwagę zasługuje „Consumer DebtNet” utworzona w 1994 r., przekształcana obecnie w „European Consumer Debt Net (ECDN)”.

⁽⁴⁶⁾ A także fakt, że w niektórych państwach członkowskich, takich jak Portugalia, do dziś nie istnieje żaden odpowiedni system w tej dziedzinie.

⁽⁴⁷⁾ Ponadto, w zakończeniu wspomnianego wcześniej raportu informacyjnego EKES-u z 2000 r. zalecano już Komisji, że „jako pierwszy krok należy natychmiast rozpocząć przygotowanie zielonej księgi w sprawie nadmiernego zadłużenia rodzin w Europie, gdzie upowszechniono by istniejące wyniki badań na ten temat, przedstawiono by sytuację systemów prawnych i danych statystycznych różnych państw członkowskich i państw przystępujących, podjęto by próbę stworzenia jednoznacznej definicji nadmiernego zadłużenia oraz określenia kierunku, w jakim, jego zdaniem, należy skierować następne kroki, aby osiągnąć cele wyznaczone w niniejszym raporcie”.