

Проект

БЪЛГАРИЯ

ДИАГНОСТИЧЕН ПРЕГЛЕД НА ЗАЩИТАТА НА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ И ФИНАНСОВАТА ИМ КОМПЕТЕНТНОСТ

Основни констатации и препоръки

март 2009 г.



СВЕТОВНА БАНКА

ОТДЕЛ „ФИНАНСИРАНЕ И РАЗВИТИЕ НА ЧАСТНИЯ СЕКТОР”

РЕГИОН ЕВРОПА И ЦЕНТРАЛНА АЗИЯ

ВАШИНГТОН, САЩ

Настоящият диагностичен преглед е изготвен от служители на Международната банка за възстановяване и развитие (Световната банка). Констатациите, интерпретациите и заключенията, изразени в него, не отразяват непременно мнения на Изпълнителните директори на Световната банка или на правителствата, представявани от тях.

БЪЛГАРИЯ

ДИАГНОСТИЧЕН ПРЕГЛЕД НА ЗАЩИТАТА НА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ И ФИНАНСОВАТА ИМ КОМПЕТЕНТНОСТ

Основни констатации и препоръки

Съдържание

<i>Съкращения и акроними</i>	iv
<i>Предговор</i>	v
<i>Благодарности</i>	vi
Резюме	1
Въведение	9
Значение на защитата на потребителите и финансовата им компетентност	10
Политика за защита на потребителите на финансови услуги в България в контекста на ЕС.....	13
Кратка информация за финансите на българските домакинства	16
Основни констатации и препоръки	21
Институционална структура	23
Оповестяване на информацията пред потребителите.....	29
Бизнес практики	33
Запитвания, жалби и спорове	37
Финансово обучение за потребителите.....	42
Библиография.....	46

Таблицы

Таблица 1: Валутни експозиции на домакинствата	18
Таблица 2: Използване на финансови услуги от домакинствата през 2008 г.	19
Таблица 3: Брой на жалбите, получени от Европейски служби за оплаквания през 2007 г.	38

Фигури

Фигура 1: Кредитиране на домакинствата по предназначения и матуритети.....	17
Фигура 2: Дялове на валутните кредити в банковия портфейл от кредити за домакинствата.....	17
Фигура 3: Дялове на лошите и реструктурираните кредити в банковия портфейл от кредити за домакинствата.....	18

СЪКРАЩЕНИЯ И АКРОНИМИ

АББ	Асоциация на банките в България
АБЗ	Асоциация на българските застрахователи
БВП	Брутен вътрешен продукт
БНБ	Българска народна банка
БНД	Брутен национален доход
ГПР	Годишен процент на разходите
ДПФИ	Директивата относно пазарите на финансови инструменти
ЕБВР	Европейска банка за възстановяване и развитие
ЕИБ	Европейска инвестиционна банка
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ЕС-15	Австрия, Белгия, Дания, Финландия, Франция, Германия, Гърция, Ирландия, Италия, Люксембург, Нидерландия, Португалия, Испания, Швеция, Обединено Кралство
КСО	Кодекс за социално осигуряване
МАР	Международна асоциация за развитие
МБВР	Международна банка за възстановяване и развитие
МВФ	Международен валутен фонд
МЗ	Министерство на здравеопазването
МОН	Министерство на образованието и науката
МС	Министерски съвет
МФ	Министерство на финансите
НЗОК	Национална здравноосигурителна каса
НОИ	Национален осигурителен институт
ЛИБОР	Лондонски междубанков лихвен процент
МФК	Международна финансова корпорация
МТО	Международна организация на труда
НПР	Национална програма за реформи
ОИСР	Организация за икономическо сътрудничество и развитие
ПЧИ	Преки чуждестранни инвестиции
СБ	Световна банка
СЕ	Съвет на Европа
СОФИБОР	Фиксинг на котировките на необезпечени депозити в български левове

\$1 = 1.50 лева (м. март 2009 г.)

ПРЕДГОВОР

Защитата на потребителите в областта на финансовите услуги е част от същността на всички финансови сектори, които са ефективни, конкурентоспособни и равнопоставени. Тук са важни три момента. Клиентите на финансовите институции трябва да имат правото да получат информация, която е ясна, пълна, точна и разбираема, преди да решат да сключат договор за заем или да инвестират. Те следва да имат достъп до механизми за обжалване, които са ефикасни и икономически ефективни. Те също така би трябвало да са в състояние да получат достатъчно финансово обучение, за да разберат условията, уговорките и останалата информация, предоставена им като на потребители на финансови услуги.

Ние се радваме, че имаме възможност да представим настоящия пилотен диагностичен преглед на защитата на потребителите и финансовата им компетентност в България и благодарим на българските власти за ценното им сътрудничество при неговото изготвяне. Докладът разглежда не само финансовите услуги в България, а предлага и комплект от добри практики и критерии за използване в анализите на защитата на потребителя на финансови услуги в различни страни. Надяваме се, че тази разработка ще се окаже полезна за международната общност и за лицата и организациите в нововъзникващите пазари, които се стремят да установят обща основа и критерии за минималните добри практики за защита на потребителите на финансови услуги.

БЛАГОДАРНОСТИ

Настоящият преглед е изготвен от екип под ръководството на Сю Рутлидж, координатор по защитата на потребителите и старши специалист по развитието на частния сектор в отдел „Корпоративно управление”, Световна банка. Екипът по проекта включваше експерти от Световната банка, в това число, Брет Коулмън (старши специалист по финансовия сектор), Евгени Евгениев (специалист по развитието на частния сектор), Мартин Мелецки (финансов икономист), Рудолфо Верхан (старши специалист по застраховане), Ричард Саймъндс (бивш главен юрисконсулт), Хуан Карлос Исагуире Араухо (консултант) и Бояна Пероли (консултант). Българската версия на настоящия доклад стана възможна благодарение на превода на Симеон Енчев.

Докладът беше подготвен под общото ръководство на Орсалия Каландзопулос (Директор за България) и Фернандо Монтес-Негрет (Директор на отдела по развитие на финансирането и частния сектор за страните от Европа и Централна Азия). Флориан Фихтл (Постоянен представител на Световната банка в България) направи подробни коментари и даде стратегически указания на екипа.

Колегиални рецензентски коментари бяха получени от Томаш Пруза, бивш заместник-министър на финансите на Република Чехия, и Антъни Рендъл, консултант на Световната банка. Полезни коментари и съвети също така бяха предоставени от Министерство на финансите, Министерство на икономиката и енергетиката, Българска народна банка, Комисия по финансов надзор и Комисия по защита на потребителите. Авторите на настоящия доклад са признателни на всички за техния принос.

РЕЗЮМЕ

1. Световната финансова криза открий важността на защитата на потребителите и финансовата им компетентност като средносрочни мерки, благоприятстващи развитието на финансовия сектор. Освен краткосрочните мерки за ограничаване на икономическото въздействие на кризата, политическите ръководители вземат мерки за изграждането на по-солидни основи за бъдещо развитие на финансовите системи чрез реформи за усъвършенстване на регулирането. Тези средносрочни мерки включват засилване на финансовото регулиране и надзор, управление на финансовия сектор (включително управителната структура на финансови регулаторни и надзорни органи), регулиране и надзор над поведението на фирмите, и защита на потребителите на финансови услуги. Последната получава засилващо се внимание не само в развитите страни, но също така и в нововъзникващите пазарни икономики, тъй като повечето от рисковите експозиции, свързани с последния период на кредитен бум, бяха понесени предимно от домакинствата.

2. Защитата на потребителите на финансови услуги повишава ефективността на финансовото посредничество и косвено намалява рисковете за финансовата стабилност. По самата си същност, защитата на потребителя е свързана с решаване на проблемите на дисбаланса в силата, информираността и ресурсите, който поставя потребителите в неизгодно положение спрямо финансовите институции. Финансовите институции са много добре запознати с условията на своите финансови продукти и с техните рискови характеристики. Получаването на достатъчно информация от дребните потребители за финансовите им сделки или разбирането на сложните финансови продукти може да се окаже много трудно или скъпо за потребителите, дори когато съответната информация се предоставя. Потребителите, които са овластени с достатъчно информация и основни права - и които познават своите отговорности - осигуряват важен източник на пазарна дисциплина за финансовия сектор, създавайки стимули за финансовите институции да се конкурират на основата на полезни продукти и услуги. Освен това, защитата на потребителите на финансови услуги изгражда доверие във финансовите системи и спомага за разширяване и диверсификация на базата от вложители. Такова обществено доверие косвено намалява рисковете за ликвидността на банковия сектор.

3. Защитата на потребителите придобива все по-голяма важност както на нивото на Европейския съюз, така и на национално ниво в България. Стратегията на потребителската политика за 2007-13 г. на Европейския съюз (ЕС) поставя три цели и задачи: (i) осигурява овластяване на потребителите, при което те ще имат реално право на избор, точна информация, прозрачност на пазара и доверие, което произхожда от ефективната им защита и утвърдените им права; (ii) подобряване на положението на потребителите по отношение на цената, избора, качеството, разнообразието, достъпността и безопасността на продуктите; и (iii) защита на потребителите като група от сериозните рискове и заплахи, които не могат да се преодоляват на индивидуални начала. Също така, един доклад на Европейския парламент през октомври 2008 г. определи мерките, които трябва да бъдат взети за подобряване на финансовото обучение във всички страни-членки на ЕС.

4. В България са създадени институции и законодателство за защита на потребителите. Защитата на потребителите е твърдо установена в българското законодателство - както в Конституцията, така и в Закона за защита на потребителите. В съответствие със Закона беше създадена Комисия за защита на потребителите (КЗП) към Министерство на икономиката и енергетиката. Освен това, създаден беше Национален съвет за защита на потребителите, включващ представители на правителството и асоциациите за защита на потребителите, и

натоварен с функцията да консултира министъра на икономиката и енергетиката относно политическата стратегия за защита на потребителите. Стратегията на потребителската политика за 2004-07 години си постави три цели: (i) създаване на високо ниво на защита на потребителите; (ii) ефективно налагане на съществуващото законодателство, и (iii) насърчаване на дейността на асоциациите за защита на потребителите. В процес на подготовка е Стратегията на потребителската политика за 2010-13 години.

5. Българското законодателство транспонира основните директиви на ЕС, свързани със защитата на потребителите в областта на финансовите услуги и в момента се осъществяват нови промени. Измененията и допълненията на Закона за защита на потребителите от 2007 г. транспонираха директивите, свързани със защитата на потребителите на финансови услуги. Директивите относно потребителския кредит, дистанционните продажби и некоректните търговски практики също са транспонирани в българското законодателство. В същото време, промените на законодателството в областта на ценните книжа включиха разпоредбите на Директивата относно пазарите на финансови инструменти (ДПФИ) на ЕС, като същевременно бяха въведени изменения и допълнения на застрахователното законодателство, които транспонираха директивите за животозастраховането и за застрахователното посредничество. Директивата за платежните услуги бе транспонирана в българското законодателство. Измененията и допълненията на Закона за кредитните институции привеждат под надзора на Българска народна банка (БНБ) компаниите предоставящи лизинг и потребителски кредит. Централният кредитен регистър, поддържан от БНБ и съдържащ данни за отпуснатите от банките потребителски и ипотечни заеми, беше разширен за включване на данните, съобщавани от всички заемодатели.

6. Използването на потребителски финансови услуги в България се увеличава. Между 2003 и 2007 година заемното финансиране на домакинствата се увеличи от 7 до 24 % от БВП. Макар че спестяванията на домакинствата също така се повишиха, съотношението между задлъжнялостта и финансовото им богатство през същия период се увеличи двойно. Освен това, едно изследване, проведено през септември 2008 г. от Института за маркетингови проучвания “GfK Bulgaria”, установи, че една трета от българските потребители притежават дебитни карти, докато около 9% имат кредитни карти. Използването на банкови карти е нараснало значително в сравнение с януари 2005 г., когато “GfK Bulgaria” посочваше, че само 20% притежават дебитни карти и 2% използват кредитни карти. Спестовните банкови продукти изглежда са по-малко разпространени от банковите карти, тъй като само 12% от потребителите притежават спестовни продукти в една или друга форма.

7. В същото време, потребителите се оплакват от практиките на финансовите институции. През 2008 г. на държавните органи в България са били представени около 1,200 жалби и спорове. Комисията за финансов надзор (КФН) регистрира 791 жалби свързани със застрахователните продукти. Около 100 жалби бяха представени на БНБ свързани с банковите услуги, а други 80 жалби на Комисията за защита на потребителите. Известна информация, обаче, основаваща се на несистематични наблюдения, се предоставя от финансовия пътеводител „Моите пари” (www.moitepari.bg) и показва, че потребителите се оплакват от следното: (1) финансовите институции могат да променят своите лихвени условия по отпуснатите кредити и приетите депозити без да изпращат уведомления на клиентите си и без ясно обяснение на промените; (2) важни подробности от условията на финансовите продукти се съдържат в договори, които са трудно разбираеми от потребителите; (3) персоналът на финансовите институции не е в състояние да обясни на клиентите финансовите продукти; (4) потребителите трудно могат да получат информация във формат, който им позволява да сравняват

предложенията на различните институции; (5) потребителите не получават месечни извлечения от финансовите институции; (6) в случай на спорове и разногласия по вписаните данни в кредитния регистър, потребителите трудно могат да постигнат коригиране на грешките. Освен това, октомврийското проучване на Евробарометър от 2008 г. за защитата на потребителите в 27 страни-членки на ЕС посочва, че българските потребители имат нужда от укрепване на рамките за всички форми на потребителска защита, включително на защитата в областта на финансовите услуги.

8. Освен това, проучването на Евробарометър на защитата на потребителите в 27-те страни-членки от октомври 2008 г. посочва, че българските потребители се нуждаят от укрепване на рамките на защитата на потребителите във всички сектори, включително и за финансовите услуги. Две трети (64%) от българските потребители не са съгласни с твърдението, че са адекватно защитени от съществуващите мерки за защита на потребителите, докато в държавите-членки на ЕС едва малко повече от една трета (39%) са толкова критично настроени. Опитвайки се да определят бъдещите си действия, когато жалбите им не се решават удовлетворително, 22% от българските потребители (но едва 14% от тези в ЕС) се обръщат към потребителска асоциация или бюро за помощ за потребителите. Това означава, че повече от три четвърти се предават: 78% от недоволните потребители в България не са предприемали по-нататъшни действия (срещу едва 51% в държавите-членки на ЕС).

9. Необходими са по-ясни и прозрачни правила – в съчетание с ефективни механизми за тяхното прилагане – за по-нататъшно укрепване на рамката и практиките за защита на потребителите на финансови услуги в България. Ясните правила не само, че допълнително гарантират поддържане на високи стандарти от страна на финансовите институции при взаимодействието им с дребните потребители, но и помагат на потребителите да се информират за своите законови права — и задължения — в качеството си на купувачи на финансови услуги и продукти. Финансовото образование ще помогне на потребителите да получат познания и разбиране за своите законови права, но е необходимо преди това същите тези права да бъдат ясно формулирани в нормативни и поднормативни актове и етични кодекси. При все, че правната и регулаторната рамка на България в областта на защитата на потребителите на финансови услуги и продукти значително е подобрена, все още са налице някои пропуски, които създават условия за заобикаляне на регламентите и подриват ефективността на надзорните органи по отношение на подобряването на защитата на потребителя. Например, въпреки че разпоредбите за огласяването на условия по потребителските кредити са обширни, разпоредбите, касаещи ипотечното жилищно кредитиране са все още минимални.

10. Мерките за подобряване на защитата и финансовата компетентност на потребителите би следвало да бъдат прагматични и ефективни, и да осигурят по-големи права за потребителите. Диагностичният преглед препоръчва пет основни мерки:

- А) укрепване на институционалната структура, на която се основава защитата на потребителите на финансови услуги;
- В) подобряване на правилата за качеството, достъпността и удобството за ползване на информацията за потребителите;
- С) укрепване на правилата, които управляват бизнес практиките на финансовите институции спрямо потребителите;
- Д) усъвършенстване на механизмите за решаване на потребителски жалби и спорове; и
- Е) разширяване на достъпа на потребителите до полезно и навременно финансово обучение.

А) Институционална структура

11. Необходима е ясно очертана структура за защита на потребителите в областта на финансовите услуги. При сегашната структура, отговорността за решаването на проблемите на потребителите на финансови услуги се носи от няколко различни ведомства. По отношение на потребителските кредити и плащанията при продажби на дребно, потребителите трябва да се обръщат за помощ към Комисия за защита на потребителите (КЗП), обаче по отношение на застраховките, ценните книжа, инвестиционните и пенсионните фондове, потребителите трябва да се обрънат към КФН. Въпреки това, проблемите с кредитния регистър трябва да се представят пред Комисия за защита на личните данни. В случаите, когато законът не споменава изрично компетентен орган, като напр., по отношение на жилищните ипотeki и частните договори за заеми (които не се разглеждат като потребителски кредити), компетентен орган за защита на потребителите е КЗП.

12. Институционалната структура за финансова защита на потребителите трябва да бъде подобрена. Сегашната рамка предвижда ясни отговорности за агенциите, отговарящи за разработването на политиката по защита на потребителите и за подготвянето на законодателни мерки за защита на потребителите. Въпреки това, положението не е толкова ясно по отношение на отговорностите за прилагане на законодателството за защита на потребителите на финансови услуги и по отношение на решаването на споровете с потребителите спрямо отделните случаи. Всички те се нуждаят от ясни правила и ефективни механизми за прилагане. За да се осигури ефективна защита на потребителите в областта на финансовите услуги, са необходими шест функции. Те са: (1) решаване на запитванията и жалбите на потребителите на финансови услуги; (2) помирителна процедура за споровете; (3) събиране, публикуване и анализ на данните за потребителските жалби; (4) представяне на обобщени доклади относно потребителските жалби и спорове пред органите за финансов надзор; (5) препоръчване на мерки за подобряване на защитата на потребителите; (6) инициране и извършване на други дейности, допринасящи за ефективната и ефикасна защита на потребителите. Отговорността за тези шест области може да бъде разделена по различни начини.

13. За обсъждане биха могли да бъдат предложени три подхода относно институционалната структура в България:

а) Отговорността за надзора над спазването на законодателството за защита на потребителите в областта на всички финансови услуги би могла да падне върху Комисията за защита на потребителите (КЗП) - не само за потребителските кредити и плащания, но и за ипотеките, също както и за лизингите, застраховките, инвестициите в ценни книжа, частните пенсионни планове и отчитането на кредитите. Това би наложило съществено изграждане на капацитет в КЗП и създаването на специализирана дирекция или отдел по финансовите услуги с допълнителни ресурси. Тази опция изисква помирителните комисии да се създадат като постоянни непрекъснато действащи органи за всички видове финансови услуги (подобно на модела на помирителната комисия по платежните спорове), а тяхната дейност да се усъвършенства. В средносрочен и дългосрочен план, отделът по финансови услуги трябва да бъде отделен от КЗП като самостоятелен финансов омбудсман.

б) Отговорност за надзора над спазването на законодателството за защита на потребителите на финансови услуги да носят ведомствата за финансов надзор. В този случай КЗП не би трябвало да отговаря за решаване на никакви потребителски

спорове в областта на финансовите услуги. Българска народна банка (БНБ) или КФН би следвало да правят финансов надзор, покривайки всички институции свързани със защита на потребителите във връзка с финансови услуги. По този начин, законодателният мандат на БНБ би се променил, така че да включи допълнителната отговорност за защитата на потребителите на финансови услуги. Това предложение би имало известни затруднения. Съчетаването на надзора над надеждността на банковата система със защитата на потребителите създава конфликти за надзорните органи, но също може да предостави полезна информация и разбиране на проблемите на финансовата стабилност, произтичащи от недостатъчната защита на потребителите.

с) Би могъл да бъде създаден **финансов омбудсман**, който да се занимава с всички спорове, жалби и запитвания, свързани с потребителските финансови услуги, евентуално в замяна на ролята на помирителните комисии. Финансовият омбудсман може да поеме отговорността за защита на потребителите във всичките шест области, отбелязани по-горе. Като алтернатива, финансовият омбудсман може да се ограничи в рамките на предоставянето на алтернативен механизъм за извънсъдебно решаване на споровете, както това се прави в момента от помирителните комисии.

Тези подходи не се изключват взаимно. Така напр., финансовият омбудсман би могъл да допълва работата както на Комисията за защита на потребителите, така и на агенциите за финансов надзор.

14. Диагностичният преглед препоръчва първата опция, т.е. КЗП да поеме законовата защита на потребителите на всички финансови услуги, като временно решение, но с намерението да се създаде финансов омбудсман в дългосрочен план. Каквото и решение да бъде избрано, за прилагането на ефективна институционална структура ще бъдат необходими значителни усилия и ресурси. Ако бъде избрана опцията за създаване на финансов омбудсман, като междинен подход би могло да се започне чрез създаване на служба на финансовия омбудсман в рамките на КЗП, а по-късно да се обмисли обособяването на службата като отделна агенция.

15. Трябва също така да се обмисли дали омбудсманът би следвало да действа в рамките на професионалните асоциации или да бъде организиран като независим орган, създаден със закон. И в това отношение проблемът е сложен. Работата на омбудсман, организиран под егидата на професионална асоциация, се улеснява от доброволното споразумение между членовете на асоциацията да изпълняват решенията на омбудсмана, най-често в рамките на малки суми. Такива малки суми обикновено не са достатъчно съществени, за да бъдат от значение за финансовите институции, а омбудсманът може да разглежда грижливо и по същество всеки отделен случай, за да се гарантира, че потребителите ще се чувстват третирани честно и справедливо. Международният опит, например в Германия, показва, че омбудсманът, създаден от асоциацията на банките, е ефективен и ефикасен подход към решаването на опасенията на потребителите спрямо третирането им от страна на финансовите институции. От друга страна, омбудсманът, създаден от асоциацията на банките, няма да може да обхване застрахователните и другите финансови услуги и в такъв случай биха били необходими повече омбудсмани - по един за всяка професионална асоциация във финансовия сектор. Освен това, в някои страни съществуват опасения, че омбудсман, създаден и финансиран от съсловната асоциация, ще се чувства и държи като длъжник на финансовите институции, които са нейни членове - или обществеността ще го смята за такъв. Докладът препоръчва извършването на внимателна преценка на предимствата и недостатъците на отделните видове омбудсмани.

16. Потребителските асоциации би трябвало да играят съществена роля в защитата на потребителите в България. Независимо от избора на решението, потребителските асоциации би трябвало да станат активни защитници на потребителите на финансови услуги чрез своето по-голямо участие в разработването на политиката относно защитата на потребителите. Освен препоръката за увеличаване на финансовата подкрепа от държавния бюджет, потребителските асоциации трябва също така да увеличат своята прозрачност, да подобрят рамката на отчетността си и да установят стабилни връзки и контакти с управляващите.

В) Оповестяване на информацията пред потребителите

17. Нужно е подобряване на информацията за потребителя. Когато потребителите разполагат с ясна и сравнима информация, те могат и да направят информиран избор, като така се гарантира, че закупените от тях финансови продукти отговарят на потребностите и целите им. Необходими са ясни закони и регламенти – както и ефективни механизми за прилагане – като залог, че оповестяването на условията на финансовите продукти за потребителите наистина изпълнява своя замисъл. Българската нормативна уредба в областта на потребителското кредитиране изисква представянето на ясна и опростена информация по основни условия в договорите за потребителски кредити. Въпреки това, едно „*Изложение на основните факти*” за всеки тип стандартен потребителски финансов продукт би помогнало на потребителите да разберат основните условия на договорите, особено на договорите за застраховки и пенсии, и да сравнят условията на продуктите, предлагани от различните финансови институции. Препоръчва се професионалните асоциации да разработят стандартизирани формати за „*Изложението на основните факти*” за всеки един продукт за финансова услуга на дребно. Също така, изискванията за оповестяване на информацията за потребителските кредити трябва да бъдат приложени и спрямо жилищните ипотечи. Потребителите трябва да могат да получат копие от пълните условия и уговорки за продажбата на финансови услуги на дребно преди да поискат сключването на договор за даден продукт. Доходността на инвестициите трябва да се представя на основа, която включва корекция за риска, заедно с посочване на основните рискови параметри. Рекламирането на финансови услуги следва да се следи отблизо, за да се осигури, че то не е заблуждаващо. Ползена би била практиката за провеждане на анкети и проучвания, показващи сравнения на тарифите и оценки на финансовите продукти.

С) Бизнес практики

18. Бизнес практиките трябва да бъдат подобрени. Етичните кодекси (кодексите за поведение), подготвени от професионалните асоциации, би следвало да се разпространят широко и тяхното изпълнение да се подложи на редовен мониторинг от Комисията за защита на потребителите. Всички доставчици на потребителски финансови услуги трябва да подлежат на задължителна регистрация и тяхното бизнес поведение трябва да бъде наблюдавано от страна на ведомство за финансов надзор. Застрахователните и пенсионните дружества трябва да носят отговорност за действията на своите агенти. Би следвало да се обсъди обучението и сертифицирането на всички продавачи на финансови услуги. Процедурите за работа със сметките на клиентите трябва да бъдат подобрени. Може би ще бъде полезно да се приложат периоди за "спокойно обмисляне" за по-дългосрочните финансови продукти. Потребителите трябва да могат безпрепятствено да избират доставчика на всеки друг продукт, необходим за ползването на закупувания в момента финансов продукт. Използването на "купувачи под прикритие" също така може да осигури полезни данни за съществуващите практики на продажбите.

D) Запитвания, жалби и спорове

19. Обработката на потребителските жалби и решаването на споровете е основен момент в защитата на потребителите на финансови услуги. Всички финансови институции би трябвало да бъдат задължени да установят ясен процес за обработката на жалбите на клиентите си и тяхното своевременно решаване. През 2008 г., на държавните органи в България са били представени около 1,200 жалби и спорове, свързани с финансовите услуги, обаче това число може би омаловажава действителния брой на оплакванията. Статистическите данни за броя и видовете на жалбите на потребителите относно финансовите услуги би трябвало да бъдат консолидирани, публикувани и анализирани. Помирителните комисии помагат за намирането на извънсъдебни решения за споровете с клиентите. Въпреки това, структурата на помирителните комисии трябва да се усъвършенства, използвайки като полезен модел Помирителната комисия за платежни спорове. Би следвало да се обмислят различни механизми за вземането на решенията на помирителните комисии, които ще са задължителни за финансовите институции по отношение на малки парични суми. Българското законодателство дава възможност за съдебни производства по колективни иски на потребители и потребителски асоциации, но тяхната ефективност при изплащането на колективна компенсация трябва да се следи. Препоръчва се България да се присъедини към FIN-NET – мрежата от национални схеми за извънсъдебно решаване на спорове и жалби в страните от Европейското икономическо пространство, които са отговорни за решаването на спорове между потребителите и доставчици на финансови услуги.

E) Финансово обучение

20. България включва финансовото обучение като част от законодателството за защита на потребителите, но информираността на потребителите остава на извънредно ниско ниво. В момента в България има някои програми, които са в процес на осъществяване, но е необходимо много повече. Изготвянето на ефективни програми за финансово обучение не е лесна задача. Би следвало да се провежда разграничение между три различни вида програми – финансовото обучение за разлика от информацията и от консултациите. Програмите за финансово обучение трябва да се разработват грижливо, да се оценяват щателно и да се разглеждат като дългосрочни инвестиции. За идентифициране на уязвимите сегменти от населението в България и за разработването на насочени програми за финансово обучение би следвало да се използва проучване с анкетиране за установяване на базисната линия на финансовата компетентност на населението. За оценяване на ефективността на програмите за финансово обучение и на информираността на потребителите последващи проучвания би трябвало да се провеждат на всеки три до пет години.

ВЪВЕДЕНИЕ

21. Диагностичният преглед на защитата на потребителите в България и на финансовата им компетентност е осмият доклад в една спонсорирана от Световната банка пилотна програма за оценяване на защитата на потребителите в областта на финансовите услуги в развиващите се страни и в страните със средни доходи.¹ Целите и задачите на настоящия преглед са три: (1) провеждане на преглед на съществуващите правила и практики в България в сравнение с добрите международни практики за защита на потребителите в областта на финансовите услуги; (2) представяне на препоръки относно начините за подобряване на защитата на потребителите на финансови услуги в България; и (3) усъвършенстване на комплекта от добри практики, подготвен от Световната банка за оценяване на защитата на потребителите на финансови услуги, включително и на финансовата им компетентност. Диагностичният преглед беше изготвен по молба на Министерство на финансите, като ценен принос беше даден от Българската народна банка, Комисията за финансов надзор, Министерството на икономиката и енергетиката, Комисията за защита на потребителите, Комисията за защита на конкуренцията, други звена от държавната администрация, Асоциацията на банките в България, асоциации на потребителите и експерти от финансовите и правните среди.

22. Добрите практики, използвани в доклада, бяха разработени въз основа на международни подходи за ефективна и ефикасна защита на потребителите на финансови услуги както в развитите, така и в развиващите се страни.² Комплектът от добри практики първоначално беше съставен за доклада за Словакия и впоследствие беше ревизиран за докладите за Румъния, Хърватия, Русия и Азербайджан. Добрите практики включват разпоредби от Директиви на ЕС, свързани със защитата на потребителите и доклади на европейски финансови регулаторни и надзорни агенции, както и закони, регулаторни актове и кодекси за делова практика в Съединените щати, Австралия, Канада и други страни в целия свят. Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) също така издаде сборник с добри практики за финансово обучение и осведоменост в областта на пенсиите и застраховането³, и комплект от проекти за добри практики за предоставянето на кредитни продукти, допълващи препоръките, представени в нейния глобален преглед на програмите за финансово обучение за 2005 г.⁴ Докато добрите практики са на основата на международния опит на различни държави в областта на защита на потребителите във финансовата сфера, тези добри практики не са изпитани все още под формата на определен пакет от базови критерии в условията на глобална финансова криза. Изгледите са, че продължаващата финансова криза ще донесе полезни прозрения, които да стимулират доразвиването на добрите практики. Междувременно добрите практики могат да послужат като полезен инструмент за извършването

¹ В хронологичен порядък, други доклади относно защитата на потребителите на финансови услуги са подготвени за Република Чехия, Словакия, Азербайджан, Румъния, Хърватия, Русия и Литва. Комплектът от публикувани окончателни доклади за защитата на потребителите на финансови услуги може да се свали от уебсайта на Световната банка <http://www.worldbank.org/eca/consumerprotection>.

² Световната банка издаде документа „*Good Practices for Consumer Protection and Financial Literacy in Europe and Central Asia: A Diagnostic Tool*” („Добри практики за защита на потребителите и финансова грамотност в Европа и Централна Азия: диагностичен инструмент”) като проект за обсъждане. Копие може да се свали от уебсайта на Световната банка <http://www.worldbank.org/eca/consumerprotection>.

³ Вж. ОИСР, Подобряване на финансовото обучение и информираността относно застраховането и частните пенсии (2008 г.), достъпен на уебсайта http://www.OECD.org/document/8/0,3343,en_2649_34851_41210376_1_1_1_1.00.html.

⁴ Вж. ОИСР, Подобряване на финансовата грамотност: анализ на проблемите и политиките (2005), достъпен на уебсайта http://www.OECD.org/document/28/0,2340,en_2649_201185_35802524_1_1_1_1.00.html.

на систематична оценка на правната и регулаторната рамка за защита на потребителите във финансовата сфера.

23. Публикуването на Диагностичния преглед за България има за цел да ускори развитието на защитата на потребителите на финансови услуги както в България, така и във всички останали страни. По-специално, очаква се, че прилагането на добрите практики в страните със средни доходи, като напр. България, ще допринесе за международния диалог по основните компоненти на защитата на потребителите на финансови услуги и ще спомогне за разработването на критерии, които да се приемат широко като общоприложими към защитата на потребителите на финансовите услуги в най-различни юрисдикции.

24. Прегледът се представя в два тома. Том 1 отбелязва значението на защитата на потребителите на финансовите услуги, дава статистически данни за размерите и растежа на финансовия сектор на дребно в България, описва стратегията на правителството по политиката за защита на потребителите на финансови услуги и излага основните констатации и препоръки на доклада. В Том 2 се прави оценка на рамките за защита на потребителите в България и прилаганите практики на фона на критериите за добри практики в пет сегмента на финансовия сектор - банково дело, небанкови кредитни институции, ценни книжа, застраховане и частни пенсии. Освен това се предлага анализ на проблемите на защитата на потребителите и тяхната финансова компетентност от гледна точка на системата за кредитна информация. В Приложение 1 към Том 2 се дава списък на основните закони и институции за защита на потребителите в България.

ЗНАЧЕНИЕ НА ЗАЩИТАТА НА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ И ФИНАНСОВАТА ИМ КОМПЕТЕНТНОСТ

25. Световната финансова криза открий важността на защитата на потребителите и финансовата им компетентност като средносрочни мерки, благоприятстващи развитието на финансовия сектор. Освен краткосрочните мерки за намаляване на икономическите последици, ръководителите на управленско ниво вземат мерки за изграждането на по-солидни основи за бъдещото развитие на финансовите системи чрез реформи за по-добро регулиране. Предприеманите средносрочни мерки включват предпазлива фискална политика, усъвършенстване на финансовото регулиране, надзора и управлението на финансовия сектор (в това число, управителната структура на финансови регулаторни и надзорни органи), регулиране и надзор на бизнес-поведението, и защита на потребителите на финансови услуги. Последната получава засилващо се внимание не само в развитите страни, но също така в нововъзникващите пазарни икономики, тъй като по-голямата част от рисковата експозиция, свързана със скоростния период на кредитен бум, беше поета предимно от домакинствата.

26. В глобалната икономика постъпват приблизително 150 милиона нови потребители на финансови услуги през всяка година. Повечето от тях са в развиващите се страни, където защитата на потребителите и финансовата грамотност са все още в зародишен стадий. По-специално, защитата на интересите на потребителя в страните, които наскоро преминаха от държавно планиране към пазарна икономика, стана важен компонент на стабилните и конкурентоспособни финансови пазари.

27. Слабата защита на потребителите и посредствените им финансови познания са проблем както в развитите, така и в развиващите се страни. Нововъзникващите пазари във всички региони постигнаха бързо развитие на своите финансови сектори през последните десет години, а бързият растеж на доходите предостави на потребителите повече ресурси за инвестиране. Увеличената конкуренция между финансовите фирми, съчетана с усъвършенстването на тяхната технология и инфраструктура, доведе до масови продажби на много сложни финансови продукти на потребителите. Въпреки това обаче, обществото в много нововъзникващи пазари (особено в страните от Европа и Централна Азия след прехода) няма традиции за използването на сложни финансови продукти. Дори в добре развитите пазари, слабата защита на потребителите и недостатъчната финансова грамотност могат да направят домакинствата уязвими спрямо нечестните и некоректни практики на финансовите институции, както и спрямо финансови измами и мошеничества.

28. По същността си, потребността от защита на потребителите възниква от дисбаланса между мощта, информацията и ресурсите на потребителите и тези на техните доставчици на финансови услуги, тъй като този дисбаланс поставя потребителите в неизгодно положение. Защитата на потребителите има за цел да реши този недостатък на пазара. Финансовите институции познават своите продукти добре, обаче за отделните потребители на дребно получаването на достатъчно информация за техните финансови покупки може да се окаже прекалено трудно или скъпо. Личните застрахователни сделки, като напр., автомобилното застраховане или животозастраховането, често се цитират като пример за дисбаланс. Разбирането на подготвените от застрахователите сложни договори и на разпределението на рисковете между потребителите и финансовата институция често е извън възможностите на повечето потребители. Същото може да важи и за потребителите, които вземат ипотечни заеми в чуждестранна валута, както става в цяла Източна Европа. Дисбалансът между потребителите и финансовите институции по отношение на мощта и информацията може да бъде намален при една добре разработена рамка за защита на потребителите.

29. Защитата на потребителите и финансовата им компетентност стимулира ефективността и прозрачността на финансовите пазари за продажби на дребно. Защитата на потребителите се опитва да компенсира дисбаланса между потребителите на дребно и доставчиците на финансови услуги, като дава на гражданите ясна и пълна информация, въз основа на която те могат да вземат информирани решения и като забранява на финансовите институции да използват некоректни или измамнически методи. Потребителите, които са овластени с информация и основни права - и които разбират своите отговорности - са важен източник на пазарна дисциплина за финансовия сектор, насърчаващ финансовите институции да се конкурират чрез предлагането на по-добри продукти и услуги, вместо да се възползват от лошо осведомените потребители. Финансовата компетентност помага на потребителите да разберат информацията и да направят избор между риска и доходността, който ще оптимизира тяхното финансово положение. Защитата на потребителите също така помага за усъвършенстване на управлението на финансовите институции. Защитата на потребителите освен това насърчава по-доброто цялостно управление на финансовия сектор чрез подобряване на прозрачността и отчетността при предоставянето на финансови услуги.

30. Силната защита на потребителите може също така да окаже косвено въздействие и за намаляване на финансовите рискове, допринасяйки за финансовата стабилност. За изграждането на доверие във финансовите системи са необходими както защита на потребителите, така и финансова компетентност, които могат да разширят и разнообразят депозитната база. Това на свой ред намалява рисковете, свързани с ликвидността на банковия

сектор. Овластените потребители също така помагат за укрепването на финансовата стабилност, като се пазят от поемане на големи експозиции спрямо пазарните рискове. Това повишава прозрачността на кредитния риск, поеман от финансовата система, и понижава свързаните с него разходи за мониторинг от страна на външните заинтересовани страни, включително на органите за финансов надзор.

31. Освен това, защитата на потребителите помага на финансовите фирми да се справят със специфичните рискове, които възникват в работата с клиентите на дребно. В своя доклад от м. април 2008 г., Съвместният форум на Базелската комисия по банков надзор, на Международната организация на комисиите по ценни книжа и на Международната асоциация на застрахователните надзорни органи определя три основни риска, свързани с възможната "некоректна продажба" на финансови продукти на клиентите на дребно.⁵ Те са: (1) юридически риск, възникващ ако успешни съдебни процеси по колективни искове на клиенти или действия по принудително правоприлагане от страна на надзорни агенции доведат до задължения за заплащане на финансови компенсации или глоби; (2) краткосрочни ликвидни рискове и рискове за дългосрочната платежеспособност, ако клиентите на дребно установят, че са били третирани некоректно и по тази причина решат да избягат от финансовата институция и да прекратят бизнеса си с нея; и (3) риск от взаимно заразяване, ако проблемите на една финансова институция (или на даден вид финансов продукт) се разпространят във финансовия сектор като цяло. Ефективната защита на потребителите може да спомогне за предотвратяване на критиките към действията на финансовите фирми, обвинявани в некоректни сделки.

32. Защитата на потребителите би могла също така да предпази финансовия сектор от риска за прекомерна политическа реакция в периоди на финансово напрежение. Политическата реакция спрямо провалите в части от финансовия сектор може да се изрази в прекомерно компенсиране чрез въвеждане на много обременителна регулация. Последствията от прекалено слабата защита на потребителите станаха очевидни, напр., по време на скандалите със застрахователните и пенсионните фондове в Обединеното Кралство и Австралия. Резултатът от скандалите се прояви в разширените проучвания за съставяне на препоръки за широкообхватна регулаторна реформа.

33. Защитата на потребителите на финансови услуги може да се осигурява по два начина: (1) регулиране и (2) финансово обучение. Възможна е известна взаимозаменяемост. Така напр., финансовото обучение на развитите пазари с информирани потребители може да овласти потребителите да искат ясна и сравнима информация и да претендират за обезщетения при спорове. Въпреки това, на повечето пазари само финансовото обучение не е достатъчно и известно регулиране остава необходимо. Причините са три: (1) финансовото обучение винаги ще изостава от развитието на финансовите пазари, (2) директните (непосредствени) разходи за осъществяването на учебни програми за финансово обучение са относително по-високи в сравнение с разходите за регулиране, и (3) съществуващата структура на управление (т.е., стимулирането) на финансовите пазари не подкрепя адекватната пазарна дисциплина.

34. Въпреки това, регулирането също така обременява финансовия сектор с разходи. Регулирането може да нанесе вреди както на свободната конкуренция, така и на въвеждането на иновации във финансовия сектор, като по такъв начин повиши разходите на потребителите и

⁵ Съвместен форум на Базелската комисия по банков надзор, Международната организация на комисиите по ценни книжа и Международната асоциация на застрахователни надзорни органи, „*Customer suitability in the retail sale of financial products and services*”, април 2008 г.

затрудни развитието на адекватна пазарна дисциплина, която би овладяла поемането на неразумни рискове. Трябва да бъдат определени ясни приоритети. Регулирането трябва да бъде подложено на анализ на разходите и ползите, а разпоредбите за защитата на потребителите трябва да се оценят от гледна точка на тяхното въздействие върху стабилността на потребителските финанси.⁶

35. Една ефективна и ефикасна рамка за защита на потребителите би трябвало да осигури на потребителите следното:

- **Прозрачност** чрез предоставяне на пълна, лесно разбираема, адекватна и сравнима информация относно цените, условия и уговорките (и присъщите рискове) на финансовите продукти и услуги;
- **Право на избор**, осигуряващо коректни, несвързани с принуда и приемливи практики за продажбата на финансови продукти и услуги и за събирането на дължимите плащания;
- **Обезщетяване** чрез осигуряване на евтини и бързи механизми за решаване на жалбите и споровете;
- **Опазване на личните данни** чрез контрол над достъпа до лична финансова информация;
- **Достъп до финансово обучение**, което ще позволи на потребителите да развият финансовите умения, необходими за разбиране на съотношението на рисковете между разходите и доходността, и на техните права и задължения във връзка с финансовите продукти и услугите, които купуват.⁷

ПОЛИТИКА ЗА ЗАЩИТА НА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ НА ФИНАНСОВИ УСЛУГИ В БЪЛГАРИЯ В КОНТЕКСТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

36. Стратегията на потребителската политика на Европейския съюз за 2007-2013 г. има за цел да укрепи защитата на потребителите и финансовата им грамотност.⁸ Стратегията има три цели: (1) да овласти потребителите, осигурявайки им реално право на избор, вярна информация, пазарна прозрачност и доверие, произтичащо от ефективната им защита и гарантираните им права; (2) да повиши благосъстоянието на потребителите по отношение на цената, избора, качеството, разнообразието, достъпността и безопасността на продуктите; (3) да защитава потребителите като група от сериозните рискове и заплахи, които не могат да се преодоляват на индивидуални начала. Ключовите стъпки за осъществяването на стратегията обхващат разработването на критерии за националните потребителски политики, включително политиката за защита на потребителите във финансовия сектор, и събиране на статистически данни за качеството на обслужването, броя и характера на оплакванията. Европейският съюз се придържа към подхода, че ефективният режим на защитата на потребителите на финансови услуги трябва да обхваща три области. Потребителите би трябвало да имат достъп до: (1) достатъчно информация за вземането на информирани решения при покупката на финансови

⁶ Българското законодателство по въпросите, свързани със защитата на потребителите, се ръководи главно от прилагането на европейските директиви. Последните директиви на ЕС имат характер на максимална хармонизация, което означава, че държавите-членки са длъжни да приложат степента на защита, определена в директивата, и че те нямат право да отидат по-далеч от това ниво.

⁷ Финансово обучение е необходимо също така за подпомагане на домакинствата при вземането на дългосрочни финансови решения, като напр., за спестявания за след пенсионирането или за изпращане на децата в колеж. Въпреки това, такова "планиране на жизнения цикъл" е извън прекия обхват на защитата на потребителите на финансови услуги.

⁸ EU Consumer Policy Strategy 2007-2013 COM (2007) 99 final http://ec.europa.eu/consumers/overview/cons_policy/EN%2099.pdf.

услуги; (2) икономически ефективни механизми за разглеждане на жалбите и за компенсиране на нарушенията на договорите за финансови услуги; (3) програми за финансово обучение.

37. Финансовото обучение е предмет на особено внимание в програмата, която в момента се разработва в ЕС. През ноември 2007 г. Европейската комисия издаде свое проучване с анкетиране на повече от 150 програми за финансово обучение, проведени в 27-те страни-членки. През октомври 2008 г. един доклад на Европейския парламент определи шест мерки, които трябва да бъдат предприети за подобряване на финансовото обучение в целия ЕС.⁹ Те са следните:

- 1) На нивото на Общността трябва да бъде разработена една базисна програма за финансово обучение, която да определи общите правила и принципи за прилагане в държавите-членки;
- 2) Комисията следва да препоръча на държавите-членки да включат финансовото обучение в своите национални училищни учебни програми;
- 3) За децата на училищна възраст, студентите, по-възрастните, домакинствата с нисък доход и пенсионерите трябва да бъдат разработени специални целенасочени подходи;
- 4) Държавите-членки следва да създадат мрежи за финансово обучение с участието на правителствени ведомства и неправителствени организации, както и на специално подготвени преподаватели;
- 5) Комисията следва да насърчава държавите-членки да организират специални програми за пенсионери и потребители, намиращи се в края на своите професионални кариери; и
- 6) Комисията следва да създаде бюджет за програми за финансово обучение на нивото на Общността, включително разяснителни кампании в средствата за масова информация за повишаване на информираността на потребителите относно проблемите, създавани от слабата финансова грамотност.

В своето *Комюнике относно финансовото обучение*, Комисията отбеляза, че през 2010 г. тя ще направи изчерпателен обзор за оценяване на ефективността на съществуващите програми за финансово обучение в държавите-членки.¹⁰

38. В България, защитата на потребителите има също така солидни законодателни гаранции. Защитата на потребителите е твърдо провъзгласена в Конституцията на Република България. Член 19 от Конституцията, приета на 12 юли 1991 г., предвижда, че “Държавата създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, като предотвратява злоупотребата с монополизма, нелоялната конкуренция и защитава потребителя”. Освен това, Законът за защита на потребителите посочва изрично осем потребителски права. Това са следните права:

1. Право да бъдат информирани за стоките и услугите;
2. Право на защита срещу рискове от придобиването на стоки и услуги, които могат да застрашат живота, здравето или имуществото им;
3. Право на защита на икономическите им интереси при придобиването на потребителски стоки и услуги при нелоялни търговски практики и способности за продажба, неравноправни договорни условия и предоставянето на гаранции;

⁹ European Parliament Report on protecting the consumer: improving consumer education and awareness of credit and finance (2007/2288(INI)).

¹⁰ European Commission, *Communication from the Commission: Financial Education*, COM (2007) 808 final <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0808:EN:NOT>.

4. Право на обезщетение за вреди, причинени от дефектни стоки;
5. Право на достъп до съдебни и извънсъдебни процедури за решаване на потребителски спорове;
6. Право на образование по въпроси, отнасящи се до защитата им;
7. Право на сдружаване с цел защита на интересите им;
8. Право на представителство пред държавните органи, вземащи решения по въпроси, които засягат потребителите.

39. Още в самото начало законодателството създаде институции за защитата на потребителите. Първоначалният закон за защита на потребителите беше приет още през 1999 г. и към Министерството на икономиката беше създадена Комисия за защита на потребителите. По същото време беше създаден Националният съвет за защита на потребителите като консултативен орган на министъра на икономиката по въпросите на стратегията и политиките за защита на потребителите.

40. Стратегията на потребителската политика за 2004-07 г. определи шест приоритета за укрепване на защитата на потребителите в България. Те бяха следните: (1) завършване на процеса на хармонизацията на законодателството в областта на защитата на потребителите, включително защита на потребителите за трансграничните плащания, електронната търговия и *финансовите услуги*; (2) създаване на условия за ефективно прилагане и принудително изпълнение на законодателството и за осигуряване на подкрепа за органите по правоприлагането; (3) подобряване на институционалната структура за защита на потребителите и нейната ефективност; (4) предоставяне на помощ на неправителствените организации за защита на потребителите, за да се включат по-активно в процеса на разработването на политиката и нейното осъществяване; (5) осигуряване на по-силно представяне на потребителските асоциации в колективните органи за вземане на решения; и (6) подобряване на достъпа на потребителите до съдебна защита. През 2007 и 2008 г. бяха приети нови закони, свързани със защитата на потребителите на финансови услуги. Въпреки това обаче, Дирекция „Защита на потребителите” в Министерството на икономиката и енергетиката през 2008 г. не беше активна от гледна точка на управленските начинания в областта на защитата на потребителите. Освен това, Националният съвет за защита на потребителите не проведе нито едно заседание през изминалата година, макар че неговият устав (в сила от 10 юни 2006 г.) изисква по едно заседание на всеки четири месеца. Очаква се през 2009 г. Министерството на икономиката и енергетиката да разработи стратегия за потребителската политика за 2010-13 години.

41. Проучване на Евробарометър с анкетиране на 27-те страни-членки на ЕС от м. октомври 2008 г. показва, че потребителите в България се нуждаят от укрепване на рамките за защитата си във всички сектори, включително и в областта на финансовите услуги.¹¹ Проучването на Евробарометър беше възложено от Главна дирекция "Здравеопазване и защита на потребителите" на ЕК (DG SANCO) за разглеждане на защитата на потребителите във всички сектори (включително финансовите услуги). На нивото на Общността, в България има относително повече потребители, които считат, че са недостатъчно защитени от съществуващата защита на потребителите, отколкото в която и да е друга държава-членка. Две трети (64 %) от българските потребители не са съгласни с твърдението, че са адекватно защитени от съществуващите мерки за защита на потребителите, докато едва една трета (39 %) от потребителите в целия ЕС имат аналогично критични нагласи. Освен това, българските

¹¹ European Commission, Special Евробарометър No. 298, *Consumer protection in the internal market*, October 2008.

потребители не желаят да разчитат нито на правителствени, нито на неправителствени организации (НПО) за защитата на своите интереси. Само 27 % от хората в България вярват, че държавните органи защитават техните интереси (срещу средно 54 % в държавите-членки на ЕС). Още по-малка част от гражданите разчитат, че потребителските асоциации ще им помогнат. Едва 22 % от българите вярват, че независимите потребителски организации могат да защитят техните потребителски права (срещу средно 64 % в държавите-членки на ЕС). Освен това, помирителните комисии все още не са станали ефективен метод за търсене на помощ от страна на българските потребители. Само 12 % от хората в България считат, че решаването на спорове чрез използването на арбитраж, посредничество или помирителни комисии е лесно (срещу 39 % в ЕС). Опитвайки се да решат какво да направят, когато оплакването им не бъде разгледано по удовлетворителен начин, 22 % от потребителите в България (но едва 14 % в ЕС) са се обръщали за помощ към потребителска асоциация или бюро за помощ на потребителите. Въпреки това, повече от три четвърти от неудовлетворените потребители в България се предават лесно. 78 % от неудовлетворените потребители в България не са предприели никакви по-нататъшни действия (срещу едва 51 % сред държавите-членки на ЕС).

42. По отношение на общата защита на потребителите на стоки и услуги, българските потребители се интересуват предимно от наличието на работещи закони за защита на своите интереси. Когато бъдат запитани за най-добрия начин за защита на потребителите, изследването на Евробарометър показва, че голяма част от българските потребители (45 %) предпочитат законното право за прекратяване на договора или искането за понижаване на цената или за поправка на стоката. Второто място за най-добрия начин се разделя с равен брой гласове (43 % от българите) между юридическите задължения на доставчиците да осигуряват безопасни стоки и услуги, и да не въвеждат в заблуждение или да мамят потребителите. Едва една трета от потребителите са в полза на добрата информираност като предпочитана форма за защита на потребителите. Само 34 % от потребителите в България (срещу 37 % в ЕС) считат, че ясната писмена информация за стоките, услугите или относно договора за покупко-продажба би била най-добрият начин за защита на потребителите.

43. При все, че проучването на „Евробарометър“ предоставя полезни изводи, необходимо е изследване, чийто предмет е защитата на потребителите на финансови услуги. Поради своето особено естество, финансовите услуги са свързани и със специфични въпроси, касаещи защитата на потребителите. Нарочно изследване на поведението и нагласите на потребителите по отношение на финансовите услуги би било полезно за разработването на целенасочени мерки в политиката за укрепване на защитата на потребителите във финансовата сфера. Подобно изследване може да е част от изследване на финансовата компетентност, както е предложено по-долу.

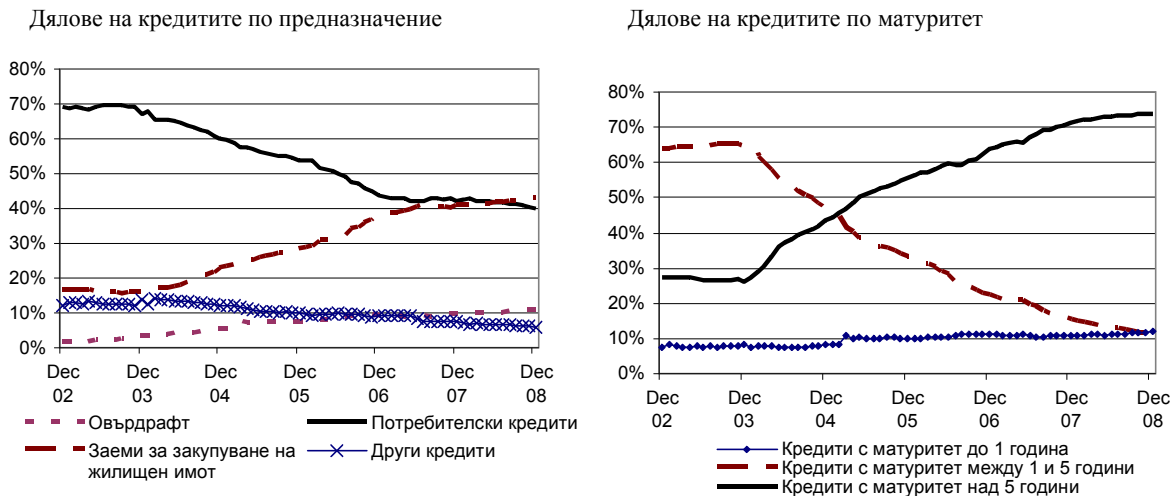
КРАТКА ИНФОРМАЦИЯ ЗА ФИНАНСИТЕ НА БЪЛГАРСКИТЕ ДОМАКИНСТВА

44. Финансовата задлъжнялост на българските домакинства – и срокът на кредитите за домакинства¹² - нарасна за периода 2003-2007 г. Потребителският дълг се увеличи почти шесткратно между 2003 г. и 2007 г., като заемите за домакинствата отбелязаха ръст - от ниво,

¹² Данните за потребителските заеми в този раздел съответстват на статията „кредити към домакинства и институции с нестопанска цел, обслужващи домакинства,” предоставени от „други монетарни финансови институции,” съгласно публикуваната версия на английски език на изданието на БНБ „Монетарна статистика” към декември 2008 г.

съставляващо 7% от БВП през 2003 г., до 24% през 2007 г. Заемите за покупка на жилище завзеха увеличен дял от портфейла кредити към домакинства и институции с нестопанска цел, обслужващи домакинства (по-нататък наричани „заеми към домакинства”), като по този начин се увеличи и матуритетът на портфейла. От декември 2003 г. насам, процентният дял на заеми със срок между една и пет години намалява (от 65% от всички кредити на домакинства до 11% в края на 2008 г.), докато този на заемите със срок над пет години нараства пропорционално до 74% към края на 2008 г. (вж. Фигура 1).

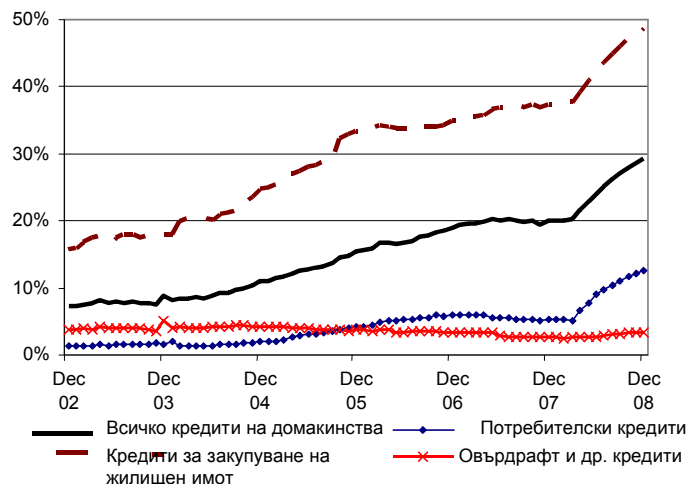
Фигура 1: Кредитиране на домакинствата по предназначения и матуритет



Източник: БНБ.

45. Домакинствата сключват все повече заеми в чуждестранна валута, и то почти изцяло в евро. Делът на кредитите за домакинствата в чуждестранни валути (предимно евро) се увеличи от 7 % в края на 2002 г. до 29 % в края на 2008 г. (вж. фигура 2). По-ниските лихвени проценти за заемите в евро в сравнение със заемите в левове, съчетани с режима на паричен съвет в България (валутният курс на българския лев е прикрепен към еврото) насърчиха българските потребители да сключват заеми в евро вместо заеми в местна валута.

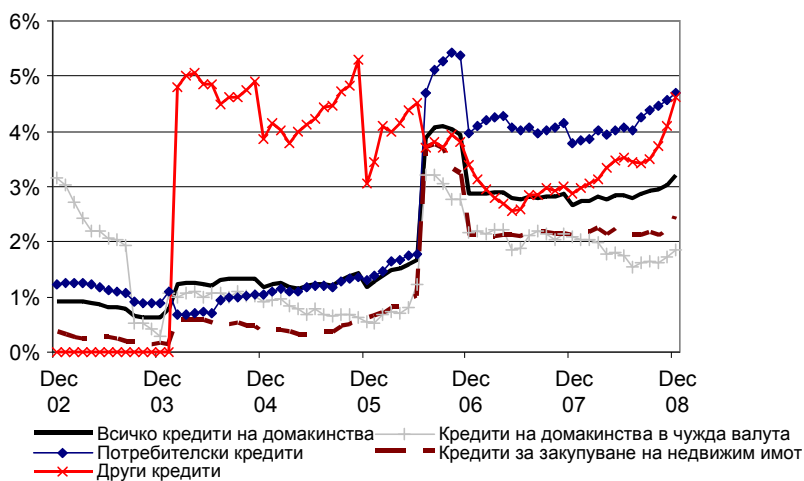
Фигура 2: Дялове на валутните кредити в банковия портфейл от кредити за домакинствата



Източник: БНБ.

46. Броят на неизправните длъжници по кредити за домакинствата се повишаваше, но през 2007 г. се стабилизира. Лошите и реструктурирани кредити за домакинствата са се увеличили от 1 % от общия брой на заемите за домакинствата през декември 2004 г. до 3 % към края на 2008 г. (вж. фигура 3). Най-високият процент на лоши и реструктурирани заеми се забелязва през 2004 и 2006 години в сегмента “други заеми”. Кредитите, предоставяни от небанковите кредитни институции, показват по-висока несъбираемост в сравнение с кредитите, предоставяни от търговски банки (10 % срещу 4 % от общия обем на кредитите за домакинствата). Въпреки увеличаването на дела на лошите и реструктурирани кредити в чуждестранна валута до средата на 2006 г., този дял е на сравнително ниско ниво, а през 2007 г. той се стабилизира.

Фигура 3: Дялове на лошите и реструктурираните кредити в банковия портфейл от кредити за домакинствата



Източник: БНБ.

47. Срочни депозити в евро доминират спестяванията на домакинствата. Срочните депозити представляват 64 % от общия обем на депозитите на домакинствата в банковата система, докато депозитите с матуритети до три месеца представляват 20 %, а безсрочните депозити са 16 %. 46 % от депозитите на домакинствата са в евро, докато само 28 % от отпуснатите на домакинствата кредити са в евро.¹³ Тази ситуация оставя домакинствата с нетна валутна експозиция в евро над 5 милиарда лева (вж. таблица 1).

Таблица 1: Валутни експозиции на домакинствата

(в млн. лева)

Валута	Депозити	Кредити	Нетна експозиция
Левове	9,669	12,800	-3,131
Евро	10,148	5,125	5,023
Щатски долари	2,099	16	1,993
Други валути	125	149	-24

Източник: БНБ (2008 г.).

Забележка: Данните не включват лизинговите компании и небанковите кредитни институции.

¹³ Заемите на домакинствата включват заеми от организации с идеална цел, обслужващи домакинствата.

48. Използването на банкови продукти от фирмите и частните лица в България се увеличава. Проучването с анкетиране, проведено през септември 2008 г. от маркетинговия изследователски институт „GfK Bulgaria”, установи, че една трета от българските потребители притежават дебитна карта, докато около 9 % имат кредитни карти (вж. таблица 2). Използването на дебитни и кредитни карти се е увеличило значително в сравнение с януари 2005 г., когато според „GfK Bulgaria” само 20 % от населението е имало дебитни карти и 2 % са използвали кредитни карти. Спестяванията под формата на банкови депозитни продукти изглеждат по-малко разпространени от дебитните карти, тъй като само 12 % от населението притежават депозитни продукти от една или друга форма. По-малко от 3 % инвестират в пенсионни или инвестиционни фондове и по-малко от 1 % инвестират в застрахователни полици. Според проучването на Световната банка относно достъпа до финансиране, България се класира на 40-то място от 157 страни при 56 % от населението с достъп до сметка във финансова институция или посредник (приблизително 74 от всеки 1000 души имат сметка, свързана с кредитен продукт и понастоящем на 1000 души има приблизително 1300 разплащателни или депозитни сметки).¹⁴ За да може финансовият сектор да изпълнява ефективно своята роля на финансов посредник в предоставянето на кредити за фирмите и домакинства, ще е необходимо по-нататъшно разширяване на използването на финансови услуги.

Таблица 2: Използване на финансови услуги от домакинствата през 2008 г.

Финансови услуги	Респонденти в анкетата
Дебитни карти	33%
Кредитни карти	9%
Депозитни продукти	12%
Пенсионни застраховки, инвестиционни фондове	под 3%
Застрахователни продукти	под 1%

Източник: GfK (2008).

¹⁴ Вж. Световна банка: *Finance for All? Policies and Pitfalls in Expanding Access*, 2008.

ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ И ПРЕПОРЪКИ

49. През 2006 и 2007 години в законодателството и нормативната уредба, свързана със защитата на потребителите на финансови услуги в България, настъпиха сериозни промени. По-специално, измененията и допълненията на Закона за защита на потребителите транспонираха много от разпоредбите на основните директиви на ЕС относно защитата на потребителите на финансови услуги. През този период в българското законодателство бяха транспонирани директивите относно потребителския кредит, дистанционните продажби и нелоялните търговски практики. В същото време, промените на Закона за търговията с ценни книжа включиха разпоредбите на Директивата относно пазарите на финансови инструменти (MiFID или ДПФИ), като същевременно изменения и допълнения на застрахователното законодателство транспонираха директивите по животозастраховането и застрахователното посредничество. Директивата за платежните услуги бе транспонирана в българското законодателство през март 2009 г. Всички тези промени укрепиха по много съществен начин правата на потребителите по отношение на покупката на финансови услуги в България. От особена важност е разпоредбата на Закона за защита на потребителите, предвиждаща, че когато разпоредбите на два закона са в противоречие, ще се прилага законът, осигуряващ по-висока степен на защита на потребителите. Измененията и допълненията в закона приведоха българското законодателство за защита на потребителите в съответствие със законите, приложими за всички страни-членки на ЕС. Макар че някои директиви, като напр., ревизираната през април 2008 г. Директива относно потребителския кредит, предвиждат двугодишен период за транспониране в националното законодателство, българското правителство вече е предвидило включването ѝ в националното законодателство.

50. В областта на надзора на финансовия сектор наскоро бяха приети още изменения и допълнения на съществуващото законодателство. Измененията и допълненията на Закона за кредитните институции бяха приети от Народното събрание на 31 март 2009 г. Променения закон поставя под надзора на БНБ лизингови компании и компании за потребителски кредити. Институциите, които не привличат депозити, няма да подлежат на централен надзор в пълен обхват, но ще бъдат задължени да се регистрират при БНБ. С течение на времето небанковите кредитни институции могат също така да станат предмет на известни форми на регулиране на пазарното поведение и на надзор, свързан с бизнес практиките им (но не и относно нивата на капиталовата им адекватност). Осигуряването на надзора на финансовите институции от една агенция за финансов надзор ще спомогне за ограничаването на възможната злоупотреба с власт при третирането на потребителите на финансови услуги в България.

51. Други институционални промени се предприемат също така по отношение на базите от данни с кредитна информация. Централният кредитен регистър, поддържан от БНБ, беше разширен и включва не само данни за непогасените потребителски и ипотечни заеми, предоставени от банките, а за всички кредити, предоставени от всички доставчици, включително и от небанковите финансови институции, които предоставят кредити на клиенти на дребно. Освен това, Централният кредитен регистър ще поддържа информация за кредитната история на отделните физически и юридически лица, включваща не само отрицателна информация за случаите с неизправни плащания, но също така и достоверна информация за направените навреме плащания, дори когато заемите вече са погасени. Тези промени са добре дошли.

52. Въпреки това, потребителите се оплакват от практиките на финансовите институции. Статистически данни за жалбите не се публикуват за всички сегменти на финансовия сектор. КФН публикува някои подробности за броя и характера на жалбите, но няма подобна публично достъпна информация относно потребителите на банкови услуги и потребителски кредит. Все пак, финансовия пътеводител „Моите пари” (www.moitepari.bg) предоставя известна информация, основаваща се на несистематични сведения и твърдения. Той посочва, че потребителите се оплакват от следното: (1) финансовите институции могат да променят лихвените си условия по отпуснатите кредити и приетите депозити, без да изпращат уведомления на клиентите си и без ясно обяснение на промените; (2) важни подробности от условията на финансовите продукти се съдържат в договори, които са трудно разбираеми от потребителите; (3) персоналът на финансовите институции не е в състояние да обясни на клиентите своите финансови продукти; (4) потребителите трудно могат да получат информация във формат, който им позволява да сравняват предложенията на различните институции; (5) потребителите не получават месечни извлечения от финансовите институции; (6) в случай на спорове и разногласия по вписаните данни в кредитния регистър, потребителите трудно могат да постигнат коригиране на грешките.

53. Необходими са по-ясни и прозрачни правила – в съчетание с ефективни механизми за тяхното прилагане – за по-нататъшно укрепване на рамката и практиките за защита на потребителите на финансови услуги. Ясните регламенти допринасят за гаранциите за поддържане на високи стандарти от страна на финансовите институции в целия финансов сектор при взаимодействието им с дребните потребители. В същото време ясните правила помагат на потребителите да се информират за своите законови права — и задължения — в качеството си на купувачи на финансови услуги и продукти. Финансовото образование ще помогне на потребителите да получат познания и разбиране за своите законови права, но е необходимо преди това същите тези права да бъдат ясно формулирани в нормативни и поднормативни актове и етични кодекси.

54. При все, че правната и регулаторната рамка на България в областта на защитата на потребителите на финансови услуги и продукти значително е подобрена, все още са налице пропуски. Подобни слабости създават условия за заобикаляне на регламентите и подриват ефективността на надзорните органи по отношение на подобряването на защитата на потребителя. Напр., редът за оповестяване на условията по потребителските кредити е обширно разписан, съгласно Закона за потребителското кредитиране (на свой ред основан на Директивата за потребителския кредит на ЕС, изменена неотдавна). Ситуацията е противоположна за ипотечните кредити за покупка на жилище (за които все още не е приета европейска директива) – за тях регламентът за оповестяване на условията остава минимален — независимо от факта, че потребителските покупки на ипотеки по принцип са най-голямото и значимо финансово решение за домакинствата. Нещо повече, асоциациите за защита правата на потребителите отбелязват, че често потребителите не са в състояние да направят разлика между ипотечен кредит и потребителски кредит, обезпечен с ипотека.

55. Всякаква програма за реформи в областта на защитата на потребителите на финансови услуги и тяхното обучение би трябвало да бъде едновременно прагматична и ефективна. В идеалния случай програмата би изисквала съчетаните усилия на агенциите за финансов надзор, Комисията за защита на потребителите, асоциациите на потребителите и професионалните асоциации (вземайки под внимание институционалните и политико-икономическите ограничения в страната). Програмата би трябвало да се състои от практически стъпки, които прокарват пътя към непрекъснато подобряване на защитата на потребителите на

финансови услуги. Средносрочната ефективност на програмата следва да се осигури чрез активен мониторинг и оценяване на въздействието на всички управленски интервенции, така че да се облекчат по-нататъшните корекции и усъвършенстване. Приложените мерки би трябвало да бъдат подложени на анализ на разходите и ползите, за да се осигури, че добавената стойност за потребителите (и в крайна сметка за развитието на финансовия сектор) отговаря на инвестициите от гледна точка на времето и ресурсите, необходими за осъществяването на дадена интервенция. Програмата трябва да се следи и нейните успехи (както и нейните слабости) да се оценяват, така че да могат да се въвеждат по-нататъшни подобрения.

56. Програмата трябва да даде повече права на потребителите. Програмата следва да се оцени от гледна точка на нейната способност да овласти потребителите - да даде на потребителите информация във форма, която те могат да разбират лесно, която им позволява да сравняват предложенията на различните доставчици на финансови услуги, която им дава възможност да разбират точно разходите на различните продукти, и с която потребителите ще знаят как да получат повече информация и да оспорят неправилно взета такса или направена операция.

57. Препоръчват се пет мерки за подобрене на защитата на потребителите в областта на финансовите услуги като част от програмата:

- А) укрепване на институционалната структура, на която се основава защитата на потребителите на финансови услуги;
- В) подобряване на правилата за качеството, достъпността и удобството за ползване на информацията за потребителите;
- С) укрепване на правилата, които управляват бизнес практиките на финансовите институции спрямо потребителите;
- Д) усъвършенстване на механизмите за решаване на потребителски жалби и спорове; и
- Е) разширяване на достъпа на потребителите до полезно и навременно финансово обучение.

Институционална структура

58. Съгласно Закона за защитата на потребителите, Министерството на икономиката и енергетиката е основният административен орган, отговорен за защитата на потребителите в България. Министерството носи отговорността за: (1) осъществяването и координацията на държавната политика за защита на потребителите, (2) вземането на мерки за отчитане на опасенията на потребителите от държавната политика, (3) ръководството на работата на Националния съвет за защита на потребителите, и (4) координацията на дейностите на другите административни органи, имащи въздействие върху защитата на потребителите в България.

59. Националната политика за защита на потребителите се разработва от Националния съвет за защита на потребителите. Националният съвет беше създаден през 1999 г. Неговата роля се състои в консултиране на Министъра на икономиката и енергетиката по проблемите, свързани със защитата на потребителите и с разработването на многогодишните стратегически планове за защита на потребителите. Националният съвет е съставен от представители на правителствени ведомства и потребителски асоциации. Досега работата на Националния съвет се движи бавно, като остават нерешени въпроси относно достатъчното участие на организациите за защита на потребителите. Освен това, няма достатъчна координация между

правителствените ведомства, отговорни за защитата на потребителите на финансови услуги, особено от гледна точка на съгласуван стратегически план за оценяване на текущото ниво на защитата на потребителите на финансови услуги (и финансовата им компетентност), както и за разработването на начини за едновременното им подобряване. Въпреки това, разработването на Стратегията за потребителската политика за 2010-13 години дава възможност да се подготви съгласуван стратегически план за решаване на основните проблеми в защитата на потребителите, включително на потребителите на финансови услуги. За да бъде ефективен, планът би следвало да се разгледа от - и да получи подкрепата на - основните заинтересовани участници, в това число не само правителствените агенции, но също така и организации за защита на потребителите.

60. Основният орган, отговорен за правоприлагането на законодателството за защита на потребителите в България, е Комисията за защита на потребителите. Комисията за защита на потребителите (КЗП) беше създадена през 1999 г. като юридическо лице под егидата на Министерството на икономиката. По отношение на финансовите услуги, КЗП носи отговорността за прилагането на Закона за потребителския кредит. КЗП има голяма власт. Съгласно Закона за защита на потребителите (чл. 165), председателят на КЗП има правото да издава отделни административни актове, наказателни постановления и да налага “принудителни административни мерки”. По отношение на потребителските спорове, ролята на КЗП е ограничена до посредничество в споровете, предимно чрез нейните помирителни комисии. Предложенията на помирителните комисии не са задължителни за страните, всяка от които може да откаже предложението и да се обърне към съда.

61. Въпреки това, защитата на потребителите в другите части на финансовия сектор се осъществява от други правителствени учреждения. По отношение на застраховането, Комисията за финансов надзор осигурява защитата на притежателите на застрахователни полици (включително на индивидуалните притежатели на застрахователни полици) съгласно застрахователния кодекс. Фактически защитата на притежателите на застрахователни полици е изрично посочена част от установения от законодателството мандат на Комисията за финансов надзор (КФН). И по отношение на ценните книжа, инвестиционните и пенсионните фондове, КФН по аналогичен начин има законни правомощия да защитава интересите на инвеститорите. Потребителските спорове, свързани с паричните преводи, могат да се отнасят към Помирителната комисия за платежни спорове, която беше създадена от Комисията за защита на потребителите. Въпреки това, що се отнася до системата за кредитна информация, не е толкова ясно към кое ведомство трябва да се обърнат потребителите за представяне на своите жалби по адрес на финансовите институции и другите фирми (за телекомуникационни, комунално-битови услуги и т.н.), които не коригират грешките в базата от данни за погасяването на кредити. Макар че би било желателно жалбите да се внасят в Комисията за защита на потребителите, Комисията за защита на личните данни би могла също да се разглежда като компетентен орган за тези жалби, тъй като тя регулира и надзирава защитата на личните данни. Освен това, КЗП е отговорният орган за защита на потребителите в случаи, където законът изрично не споменава компетентен орган, като напр. жилищните ипотeki и лизингът за личните коли, които не представляват потребителски кредити. Подобна сложна структура затруднява преследване на последователна защита на потребители във всички финансови услуги в България..

62. Необходима е ясна институционална структура за защита на потребителите на финансови услуги. Въз основа на международния опит, препоръката за предпочитане в дългосрочен план се състои в създаването на финансов омбудсман, тъй като това би изяснило и укрепило институционалната структура за защитата на потребителите на финансови услуги.

Въпреки това, отчитайки обстановката в България, докладът препоръчва като временно решение разширяването на правомощията и капацитета на КЗП. Ако властите сметнат, че тези опции понастоящем не са подходящи за България, предлага се и трета опция, която очертава алтернативна институционална рамка за защита на потребителите на финансови услуги с укрепване на ролята на органите за финансов надзор и на Комисията за защита на личните данни. Възможните подходи се представят за разглеждане по-долу.

- a) **Комисията за защита на потребителите (КЗП) би трябвало да носи отговорността за надзора над спазването на законодателството за защита на потребителите в областта на всички финансови услуги** - не само за потребителските кредити и плащания, но и за ипотеките, също както и за лизингите, застраховките, инвестициите в ценни книжа, частните пенсионни планове и кредитната информация.
- b) Отговорността за надзора над спазването на законодателството за защита на потребителите на финансови услуги би трябвало да се поеме **от ведомствата за финансов надзор**.
- c) **Учредяване на финансов омбудсман**, който би се занимавал с всички спорове, жалби и запитвания, свързани с потребителските финансови услуги, евентуално заменяйки ролята на помирителните комисии.

Тези подходи не са взаимно-изключващи се. Напр., финансовият омбудсман би могъл да допълва работата както на Комисията за защита на потребителите, така и на агенциите за финансов надзор. Предимствата и предизвикателствата на всяка предложена опция се обсъждат по-долу.

Опция 1 – КЗП се заема с цялата защита на потребителите на финансови услуги

63. Тази опция би наложила разширяването на правомощията на Комисията за защита на потребителите (КЗП) до обхващане на всички финансови продукти и услуги, а не само на потребителския кредит. В такъв случай КЗП би отговаряла за: (1) решаване на жалбите и запитванията на потребителите на финансови услуги; (2) решаване на спорове по помирителна процедура; (3) събиране, публикуване и анализ на данните за жалбите на потребителите; (4) подаване на обобщени доклади на потребителски оплаквания и спорове до органите за финансов надзор; (5) изготвяне на препоръки за прилагане на мерки за подобряване на защитата на потребителите от страна на тези органи; (6) инициране и провеждане на други дейности, допринасящи за ефективната и ефикасна защита на потребителите на финансови услуги.

64. Разширяването на правомощията на КЗП ще изисква съществено укрепване на институционалния капацитет на Комисията. КЗП пое отговорността за защитата на потребителите в областта на потребителския кредит съвсем неотдавна, след приемането на осъвременения Закон за потребителския кредит (в сила от октомври 2006 г.), което последва хармонизирането на българското законодателство с вече установените общи правни норми на Европейския съюз (Acquis Communautaire). Защитата на потребителите в областта на нефинансовите продукти и услуги изисква съществени ресурси, а добавянето на една много сложна и обширна област, каквато е пълният спектър на финансовите услуги на дребно, би натоварило със значително ново бреме КЗП и нейното ресорно министерство - Министерството на икономиката и енергетиката. За да бъде постигнат успех, ще има нужда от подробен план за

изграждане на капацитет, придружен от необходимото финансиране с бюджетни ресурси и евентуално от донорски средства.

65. Би следвало да се обсъди приемането на мерки за изграждането на експертни умения и опит в областта на финансовия сектор в рамките на КЗП. Като отправна точка, би следвало да се създаде специализиран отдел по финансови услуги. Експерти от БНБ и КФН би могло да бъдат насочени към КЗП за подпомагане на развитието на експертните умения на отдела по финансови услуги. Внимание също така би могло да се отдели на нивата на заплащането, необходими за привличането и задържането на квалифицирани експерти по финансови услуги. Препоръчва се новият отдел за защитата на потребителите на финансови услуги в КЗП да се основава на модела на Помирителната комисия за платежни спорове. Освен това, би следвало да се създадат помирителни комисии като постоянно действащи органи за всеки вид финансови услуги, а техните структури и оперативни механизми трябва да се подобрят. В средносрочен и дългосрочен план, звеното за защита на потребителите на финансови услуги следва да се отдели от КЗП като самостоятелна институция на финансов омбудсман. КЗП трябва също така да включи в своя Годишен отчет обобщено представяне на своите дейности в областта на жалби от потребители на финансови услуги и продукти, както и годишни статистически данни за броя и естеството на получените жалби от потребители във финансовата сфера, за вида продукти и за изхода на оплакванията.

Опция 2 – Цялата финансова защита на потребителите се поема от ведомствата за финансов надзор

66. При възприемането на тази опция, споровете с потребители на финансови услуги ще трябва да се решават от БНБ, КФН и Комисията за защита на личните данни. Надзорните функции на БНБ и КФН трябва да се разширят, така че да обхванат всички институции с отношение към защитата на потребителите на финансови услуги, а юридическият мандат от БНБ трябва да се преразгледа и да включи допълнителна отговорност за защитата на потребителите на финансови услуги.

67. Прехвърлянето на решаването на потребителските спорове с финансови институции към БНБ и КФН би могло да създаде предизвикателства. Ролята на КФН в разглеждането на потребителски спорове се състои в установяване на това дали действията на финансовата институция са нарушили закона и дали въпросната практика създава системни рискове за финансовия сектор. За разлика от нея, БНБ разглежда защитата на потребителите като важен елемент от изграждането на силен и гъвкав финансов сектор, но такъв елемент, който създава конфликти с нейния основен мандат за осигуряване на финансова стабилност. В някои случаи решенията, които защитават интересите на потребителите, ще налагат изплащането на компенсация от финансовите институции. Би могло да се твърди, че ако БНБ се произнесе в полза на потребителя и наложи плащане от страна на финансовата институция, това би нанесло – в краткосрочен план – вреда на финансовата институция. Въпреки това, в дългосрочен план, финансовата система се нуждае от високо ниво на обществено доверие за подкрепа на надеждността и стабилността, а честното и справедливо третиране на нейните клиенти помага за изграждането на тази обществена подкрепа.

68. Ще бъде необходима засилена координация между трите агенции като цяло. Органите би следвало да провеждат редовни срещи за споделяне и анализ на информацията относно потребителските спорове, които могат да отразяват практики, създаващи системни рискове, и да решават съвместно общите проблеми на защитата на потребителите. Това би могло да се

постигне чрез създаването на форум по защитата на потребителите на финансови услуги. Надзорните агенции би трябвало също така да утвърдят сходни формати за събирането, анализа и публикуването на статистически данни за жалбите в своите сектори. Статистическите данни би следвало да се публикуват на уебсайтовете на всяка агенция с еднаква честота заедно с линкове към уебсайтовете на другите агенции с отговорност за защита на потребителите за облекчаване на достъпа до информацията относно всички жалби на потребителите и потребителските асоциации. Всяка агенция би трябвало да включва в своя годишен отчет резюме на дейностите си по потребителски жалби, също както и годишни статистически данни за броя и характера на получените жалби, видовете финансови продукти и окончателните резултати от разглеждането на жалбите.

Опция 3 - Създаване на финансов омбудсман

69. При избирането на тази опция, финансовият омбудсман би бил единствената извънсъдебна институция, отговорна за потребителските спорове във връзка с всички финансови продукти и услуги. Службата на финансовия омбудсман би носила отговорност за следното: (1) решаване на жалбите и запитванията на потребителите на финансови услуги; (2) решаване на спорове чрез помирителна процедура; (3) събиране, издаване и анализ на данни за жалбите на потребителите; (4) представяне на обобщени доклади на потребителски оплаквания и спорове до органите за финансов надзор; (5) изготвяне на препоръки към тези органи за прилагане на мерки за подобряване на защитата на потребителите; (6) предприемане и осъществяване на други дейности, допринасящи за ефективната и ефикасна защита на потребителите на финансови услуги.

70. Създаването на финансов омбудсман е процес, който ще отнеме много време – също така ще изисква и съществено изграждане на институционален капацитет - но именно този процес би могъл да има най-благоприятно отражение върху защитата на потребителите на финансови услуги в дългосрочен план. Финансовият омбудсман ще осигурява удобно извънсъдебно решаване на споровете, отнасящи се към финансовите услуги на дребно. Повечето потребителски спорове са свързани с малки парични суми. Финансовият омбудсман може да разглежда случаите и да взема бързи решения. Чрез бързото решаване на случаите и благодарение на безпристрастната си и прозрачна работа, финансовият омбудсман може да изгради обществено доверие във възможността за бързо и прозрачно решаване на потребителските спорове.

71. Опитът в Европейския съюз с финансовите омбудсмани показва, че има възможност за използване на различни модели, но два от тях са особено ефективни - този на независимия предвиден по закон омбудсман (каквото има в Обединеното Кралство и Ирландия), и на омбудсмана, учредяван от професионалните асоциации (каквото има в омбудсманската схема на частните търговски банки в Германия). Подходът на Обединеното Кралство и Ирландия изисква създаването на постоянна служба, установена по закон и финансирана от държавния бюджет и финансовия отрасъл. Германската омбудсманска схема е създадена съгласно устава на Асоциацията на германските банки, работи под егидата на тази асоциация и се състои от пет омбудсмани, които обикновено са пенсионирани съдии. Решенията на омбудсманската схема са задължителни за банките за суми до 5000 евро, макар че потребителят си запазва правото да се обърне към съдилищата. И двете структури са ефективни в компенсирането на дисбаланса между мощта, информацията и ресурсите на потребителите и на финансовите институции. В случая с омбудсман, създаден от професионална асоциация, следва да се обърне внимание на наличието на конфликт на интереси. Тъй като основните цели на

професионалната асоциация са развитието на финансовия сектор и защитата на правата и интересите на нейните членове (финансови институции), за омбудсман от асоциацията може да се окаже трудно да изпълнява безпристрастно функциите, свързани със защитата на правата и интересите на потребителите.

72. Създаването на финансов омбудсман в България е свързано с известни предизвикателства. Една от трудностите е това, че Конституцията на Република България ограничава правомощията за изнасяне на задължителни решения само в рамките на съдебната система, какъвто е случаят и с повечето други континентални юрисдикции. Въпреки това, германският подход би могъл да бъде полезен за България, тъй като той предвижда създаването на омбудсман с доброволното съгласие на професионалната асоциация. Асоциацията на банките в България (АББ) вече е провела предварително проучване на подходите, използвани в Обединеното Кралство и Германия, но може би ще бъде необходимо и по-изчерпателно разглеждане на въпроса от междуведомствена работна група (с участието на професионалните и потребителските асоциации).

73. Би следвало да се направи оценка на разходите и ползите за българските финансови институции от възприемането на различните подходи към финансовия омбудсман. Повечето страни след прехода, включително новите страни-членки на Европейския съюз, правят усилия да намалят броя на държавните структури и институции. Създаването на още една държавна институция може да бъде възприето като допълнително административно бреме за институциите в частния сектор, които са източникът за растежа за икономиката. Въпреки това, една институционална рамка, която не действа ефективно, също така създава затруднения, които обременяват дейността на частния сектор. Заедно с това трябва да се вземат под внимание специфичните потребности на българските потребители, особено в светлината на опита на финансовата криза от 1996-97 години и в контекста на продължаващата глобална финансова криза и нейното разпространение в нововъзникващите пазарни икономики.

Роля на потребителските асоциации

74. Потребителските асоциации в България трябва да изпълняват важна роля, обаче са обременени със значителни изисквания. Съгласно Закона за защита на потребителите, потребителските асоциации имат за цел: (1) да изпълняват обществени програми, в това число, публикации и информационни кампании относно правата на потребителите; (2) да водят колективни дела в съдилищата за защита на интересите на потребителите; (3) да предоставят консултации и информация на потребителите. Въпреки това, законът е установил съществено изискване към потребителските асоциации, за да могат да бъдат разглеждани като достатъчно представителни за всички потребители, а именно, да поддържат представителни офиси поне в една трета от регионалните центрове в страната. Би било препоръчително този критерий да се облекчи за да помогне на потребителските асоциации да имат възможност да играят по-активна роля в защитата на потребителите.

75. Ролята на потребителските асоциации би трябвало да се разшири, така че те да станат силни защитници на потребителите на финансови услуги. Понастоящем асоциациите страдат от липсата на достатъчно персонал, финансиране, репутация и технически експертен опит и умения, за да действат като организации за ефективна защита на интересите на потребителите на финансови услуги. В България има около 10 потребителски асоциации, които получават общо 75,000 евро от Министерството на икономиката и енергетиката за покриване на всички техни операции, включително за дейностите, свързани с финансовите услуги. За 2009 г.

това финансиране е увеличено. Въпреки това, на потребителските асоциации трябва да бъде предоставено значително допълнително финансиране от държавния бюджет, за да могат играят активна роля в защита на потребителите на финансови услуги. Освен че се препоръчва увеличаването на финансовата подкрепа от страна на държавния бюджет, потребителските асоциации би трябвало също така да повишат прозрачността си, да подобрят рамките на отчетността си и да установят силни връзки за контакт с управляващите. Потребителските асоциации би трябвало да публикуват годишни отчети за дейностите си по защита на потребителите и да правят анализ на тенденциите в запитванията, жалбите и споровете, представени от потребителите. Освен това, функциите на Националния съвет за защита на потребителите като основен консултативен орган по разработването на стратегията на политиката за защита на потребителите в България трябва да бъдат възстановени и да станат по-ефективни. Те би трябвало да включат внимателно преразглеждане на критериите за потребителските асоциации, така че те да могат да участват адекватно в Съвета и да изпълняват активна роля в разработването и прилагането на политиката.

Оповестяване на информацията пред потребителите

76. В основата на ефективната защита на потребителите на финансови услуги и продукти е оповестяването на условията по тях. Финансовите институции трябва да са задължени да представят своите финансови продукти в ясен и съпоставим формат, който е лесен за разбиране от страна на потребителите и им позволява да сравняват оферти от различни финансови институции. Когато потребителите разполагат с ясна и сравнима информация, те могат и да направят информиран избор, като така се гарантира, че закупените от тях финансови продукти отговарят на потребностите и целите им. Необходими са ясни закони и регламенти – както и ефективни механизми за прилагане – като залог, че оповестяването на условията на финансовите продукти за потребителите наистина изпълнява своя замисъл.

77. Българското законодателство изисква наличието на ясна информация за основните условия и уговорки в договорите за потребителски кредит. Законът за потребителския кредит се прилага към заеми между 400 и 40,000 лева и изисква подробно информиране на потребителите. Информацията трябва да включва: (1) главницата на кредита; (2) максималната граница на кредита или начините за нейното определяне; (3) годишния процент на разходите; (4) условията за издължаване на кредита от потребителя, включително размера, броя, периодичността и датите на погасителните вноски и, ако е възможно, общия размер на тези плащания; (6) другите такси, възнаграждения и разходи, които не са включени при изчисляването на годишния процент на разходите по кредита; (7) свързаните с договора разходи, които трябва да се понесат от потребителите; (8) посочване на правото на потребителя да погаси предсрочно кредита, както и условията за прекратяване на договора; (9) обезпеченията, които потребителят е длъжен да предостави, тяхната стойност, както и условията, при които могат да бъдат освободени; и (10) изискуемите застраховки и разходите по тях, ако изборът на застрахователя се прави от финансовата институция и не е предоставен на потребителя. Освен това, кредитният договор трябва да е съставен на ясен и разбираем език. Тези разпоредби са много полезни, но биха могли да бъдат подобрени. Транспонирането на ревизираната директива на ЕС относно потребителския кредит в националното законодателство ще бъде по-нататъшна стъпка в укрепването на защитата на потребителите в България.

78. Едно „Изложение на основните факти” за всеки вид стандартен потребителски финансов продукт би помогнало на потребителите да разберат съществените условия на техните договори. Потребителите на финансови продукти се нуждаят от кратко стандартно описание, изготвено на ясен и разбираем език, което е сравнимо с описанието на продуктите, предлагани от другите финансови институции. „Изложение на основните факти” за всеки вид финансов продукт би могло да предостави стандартизирана информация за потребителите. Напр., „Изявлението за основните факти” по отношение на потребителския кредит би трябвало да дава резюме на всички основни условия и уговорки в рамките на една-две страници. То би следвало да включва не само елементите, посочени в Закона за потребителския кредит, но също така и следното: (1) всички възнаграждения и такси - особено таксите за предварително погасяване и наказателните такси за просрочване на плащанията, както и всякакви други такси, които евентуално би могло да се наложи да бъдат платени; (2) всички изисквани предплати или авансови плащания; (3) ако лихвеният процент е променлив, базата на която ще се прави изчислението, напр. заплащане по тарифа, използваща публикувана референтна ставка, като напр. ЛИБОР или СОФИБОР (фиксинга на котировките на необезпечени депозити в български левове, предлагани на междубанковия пазар в София) плюс фиксиран марж над базисния лихвен процент; (4) информация за лицето за контакт при нужда от отправяне на запитвания, жалби и възражения. По-специално, „Изявлението за основните факти” би следвало да посочва името на службата и отдела (с телефонен номер, номер на факса и адрес за електронна поща), където могат да се отправят запитванията, жалбите и възраженията, адресирани към финансовата институция. Ако кредитът се използва за финансирането на потребителски продукт, като напр., за телевизор или перална машина, потребителят трябва да бъде информиран за цената на продукта при плащане в брой без разходите за това финансиране. По отношение на застраховането, ценните книжа и пенсионните продукти, едно подобно „Изложение на основните факти” на лесно разбираем и достъпен език трябва да се вижда в предната част на всяко предложение и документ за политиката. Специално внимание трябва да се обърне на информацията за кредитните карти, с която потребителите трябва да бъдат уведомявани за последствията от заплащането само на минималната сума, изисквана при извършването на дадена сделка. Що се отнася до системата за кредитна информация, една брошура би могла да обяснява на потребителите процедурите за коригиране на неточната или невярната информация в кредитните регистри. Изявлението за основните факти няма да заменят договора от юридическа гледна точка, но всяка финансова институция би била задължена да осигури отсъствието на невярна съществена информация в оповестеното от нея „Изложение на основните факти”.

79. Изложения на основните факти би следвало да се предоставят за потребителските финансови продукти от всички категории, включително за застраховките и пенсиите. Използването на изложения на основните факти би облекчило потребителите да сравняват предложенията на различните доставчици на финансови услуги. Потребителите на финансови услуги в България имат достъп до уебсайтове, като напр., www.moitepari.bg („Моите пари”) и www.fincity.bg, където могат да прегледат предложенията на различни финансови институции. Изискването към всички финансови институции да изготвят своите предложения за най-често използваните финансови продукти на дребно в стандартизиран формат ще даде на потребителите още по-големи възможности да сравняват предложенията, което по такъв начин в крайна сметка ще повиши прозрачността и ще засили конкуренцията във финансовия сектор.

80. Препоръчва се професионалните асоциации да разработят стандартизирани формати за изложения на основните факти за всеки вид стандартен потребителски финансов продукт. Надзорните агенции би следвало също така да прегледат и да коментират форматите

(напр., за да се уверят, че изложенията дават съществената информация и че не въвеждат потребителите в заблуждение), обаче подготовката на форматите би могла да бъде изпълнена най-добре от съответните професионални асоциации. В този смисъл, по отношение на потребителските кредити, Асоциацията на банките в България би разработила стандартен формат, който би позволил на банките да подготвят ефективно „Изложения на основните факти”, които биха били прегледани от БНБ. Небанковите кредитни институции биха могли също така да направят коментари по формата, макар че досега няма създадена професионална асоциация на фирмите за предоставяне на потребителски кредити или на другите форми на небанкови кредитни институции. Също така, препоръчва се професионалните асоциации на застрахователните дружества и на дружествата за управление на пенсионни фондове да подготвят „Изложения на основните факти” за своите стандартни продукти, а техните формати да бъдат прегледани от Комисията за финансов надзор. „Изложенията на основните факти” също така трябва да бъдат подложени на тестване, за да се осигури, че средният потребител ще разбере съдържанието им и ще може да използва информацията, за да направи съответните сравнения и да вземе решение.

81. Изискванията към оповестяването на информацията за потребителските кредити би следвало също така да се прилагат спрямо жилищните ипотечни заеми. Домакинства, които вземат потребителски кредит до 500 лв. са защитени от закона за потребителския кредит. Обаче, липсва подобна защита за тези, които вземат жилищен ипотечен заем за 50,000 лв. Получаването на заем за покупката на къща или апартамент често е най-важното отделно финансово решение, вземано от домакинствата, и потребителите трябва да получават поне толкова информация за ипотечния кредит, колкото за потребителските кредити. Тази информация би следвало да включва посочване на годишния процент на разходите, както и изготвяне на „Изложение на основните факти”. Макар че, Европейската Комисия все още не е изготвила директива относно ипотечните заеми, би трябвало да се обмисли какво е необходимо за оповестяване на информацията за потребителите на ипотеки върху имоти, които са лична собственост.

82. Потребителите трябва да могат да получат копие от пълните условия и уговорки на договорите за продажба на финансови продукти на дребно без да трябва да поискат сключването на договор за даден продукт. Достъпът до предварителна информация за условията на договора е необходимо за едно информирано вземане на решение. Потребителите, които обмислят влизането в договорни отношения с доставчик на финансови услуги, би трябвало да имат лесен достъп до пълния комплект от условията на договорите преди да поискат получаването на продукта. Това ще им позволи да се запознаят с договорните условия без натиск от страна на продавача, който се стреми да сключи договор за продажба. Това също така ще позволи на потребителите да получат съвети от приятели и членове на семейството, на които повечето потребители в страните след прехода разчитат като основен източник на съвети. Въпреки това, едно проучване на Българската национална асоциация на потребителите установи, че едва около половината от банките в България са публикували копия от пълния си потребителски договор на своите уебсайтове. Потребителите, които обмислят закупуването на застрахователна полица, независимо от това дали за животозастраховане или за гражданска отговорност за моторни превозни средства, могат да свалят от уебсайта на всяка застрахователна компания в Интернет копие от пълния типов договор. Освен това, те могат да посетят офиса на застрахователното дружество и да получат същия документ. Аналогичен достъп до типовите договори би трябвало да е възможен за заемополучатели на потребителски кредити или ипотеки, за разлика от съществуващата понастоящем практика, при която индивидуалният договор се показва на потребителите в последния момент с ограничена

възможност за разглеждане на приложимите условия и уговорки. Всички банки (и другите финансови институции) трябва да бъдат задължени да публикуват типове си договори в пълен обем на своите уебсайтове и да дават копия на всички потребители, които посещават техните офиси. Това изискване би могло да бъде въведено чрез разпоредби, издадени от надзорните агенции, или би могло да стане част от кодекса за поведение, съставян от професионалните асоциации. Така или иначе, лесното получаване на типове договори на доставчиците на потребителски финансови услуги трябва да бъде подложено на редовен мониторинг било от страна на надзорните агенции, било от страна на потребителските асоциации.

83. Информирането на потребителите по отношение на частните пенсии трябва да бъде подобро. Като минимум, доходността на инвестицията би следвало да се представя на основа, която е коригирана спрямо риска, с идентифициране на основните рискови параметри, като напр., оценка на средноквадратичното отклонение като мерило за нестабилността на пенсионния фонд, както и други параметри. Особено важно е потребителите да бъдат информирани за това, че доходността на инвестициите в пенсионните фондове не се гарантира, и че участниците биха могли да загубят капитала си по всяко време. Един допълнителен проблем е, че Комисията за финансов надзор (КФН) все още разработва техническите параметри за фазата на изплащането и по тази причина не може да се направи оценка за сумата на плащанията за годишна рента. Участниците трябва да бъдат информирани, че тази дейност остава да бъде завършена.

84. Въпреки съществуващото законодателство и забраните в етичния кодекс, заблуждаващата реклама не е рядко явление. Законът за защитата на конкуренцията съдържа подробни разпоредби, забраняващи използването на заблуждаващо сравнително рекламиране при маркетинга на финансови продукти. Законът за защита на потребителите предвижда забрана за нелоялните търговски практики спрямо потребителите, в това число, и за заблуждаващата реклама. Етичният кодекс на Асоциацията на банките в България също така забранява на членовете си да използват заблуждаваща реклама. Въпреки това, асоциациите на потребителите се оплакват, че рекламите в средствата за масова информация продължават да правят нереалистични предложения, включително предоставяне на потребителски кредити с нулеви лихвени проценти. Така напр., рекламите за потребителски заеми често представят много ниска лихва ("лихва-примамка") с едър и удебелен шрифт, без да посочват ясно, че тази лихва се прилага само за ограничено време или че разходите не включват оскъпяването с допълнителни такси. Годишният процент на разходите се включва в рекламата с много по-дребен шрифт отколкото номиналният лихвен процент. В телевизионните реклами годишният процент на разходите се показва за по-кратко време, отколкото лихвата-примамка. За лихвените проценти по депозитите важи обратното – високите лихвени проценти, служещи за примамка, се изписват с едър удебелен шрифт, докато реалната доходност се показва с по-дребен шрифт и за по-кратко време. Потребителските асоциации съобщават, че дори в самите банкови клонове експертите по продажбите често наблягат на лихвата-примамка и могат изобщо да не посочат истинските ефективни лихвени проценти.

85. Рекламирането на финансови услуги трябва да се следи отблизо, за да се осигури, че то не е заблуждаващо. От декември 2008 г. отговорността за налагането на разпоредбите на Закона за защита на потребителите относно заблуждаващата реклама и сравнителното рекламиране беше прехвърлена към Комисията за защитата на конкуренцията (КЗК). КЗК запазва отговорността си по налагането на разпоредбите за некоректните търговски практики спрямо потребителите. Препоръчително би било властите да следят текущите рекламни практики за потребителски финансови продукти, за да се осигури прекратяването на

заблуждаващото или измамническо рекламиране на такива продукти. В случая с частните пенсии, КФН установи изисквания към рекламните и писмените информационни материали на пенсионно-осигурителните дружества, и спазването им се наблюдава стриктно. Властите би следвало да подобряват своята координация за да се гарантира последователно прилагане на политики и действия по отношение на рекламата. В някои юрисдикции, като напр., в Ирландия, законодателството в областта на потребителските финансови продукти отива още по-далеч. Ирландският закон изисква от финансовите институции да споменават в своите печатни, телевизионни и радио реклами факта, че са регулирани, като посочват и агенцията за финансов надзор, от която се прави това. Такова задължително оповестяване би било полезно и в България.

86. Също така би било полезно да се публикуват прегледи на тарифите, показващи сравнения на цените на финансовите продукти. Разглеждането на предложените цени за стандартните финансови продукти би могло да бъде провеждано от професионалните асоциации или асоциациите за защита на потребителите. Освен това асоциациите или ведомствата за финансов надзор биха могли да определят формат за оповестяването, като данните биха могли да се предоставят на обществеността от финансовите институции. За частните пенсии, Комисията за финансов надзор вече е публикувала сравнителна таблица за таксите, събирани от пенсионно-осигурителните дружества за управлението на доброволните пенсионни фондове. Напр., проучванията на тарифите, провеждани от финансовия регулаторен орган в Ирландия, се доказваха като ефективен механизъм за насърчаване на потребителите да се заемат със сравняване на „цените на свободния пазар“ преди закупуването на финансовия продукт.

Бизнес практики

87. Етичните кодекси (или кодексите за поведение), подготвени от професионалните асоциации, би трябвало да се разпространят широко и тяхното прилагане да се следи редовно от професионалните асоциации и Комисията за защита на потребителите. Асоциацията на банките в България разработи етичен кодекс за банките и публикува кодекса на уебсайта на Асоциацията. Това е важна първа стъпка. Въпреки всичко, разпространението на етичния кодекс не е достатъчно широко. Едно търсене сред уебсайтовете на банките установи, че едва една-единствена от 12-те разгледани банки беше публикувала етичния кодекс на своя уебсайт. Етичният кодекс на Асоциацията би трябвало да се публикува на уебсайта на всяка от банките, които са членове на Асоциацията на банките в България. Освен това, етичният кодекс би трябвало да е на разположение във всеки банков клон и би следвало да се дава на всички нови клиенти на банките. Също така би могло да се обмисли разработването на елементарна “Харта на правата на потребителите” (която би включила раздела от кодекса за поведението, който се отнася към работата с клиентите). Тази харта би могла да бъде изложена на видно място на стените във всеки банков клон. По аналогичен начин Българската асоциация на дружествата за допълнително пенсионно осигуряване (БАДДПО) би следвало да осигури спазването на етичния кодекс на пенсионните и застрахователните дружества от страна на нейните членове и да направи кодекса лесно достъпен за потребителите. Асоциацията на българските застрахователи (АБЗ) би следвало да пристъпи към прилагането на своя проект за кодекс и да осигури спазването му от нейните членове, като предостави лесен достъп на потребителите до него. Аналогични изисквания би трябвало да важат за инвестиционните и застрахователните посредници. КЗП би могла да проверява дали даден финансов субект спазва кодекса си за поведение. Случаите на неспазване на кодексите за поведение от страна на финансовите институции би следвало да се публикуват на уебсайтовете на професионалните асоциации или на КЗП.

88. Всички доставчици на потребителски финансови услуги трябва да бъдат задължени да се регистрират и тяхното бизнес поведение да подлежи на наблюдение от агенция за финансов надзор. Понастоящем много доставчици на финансови услуги не се лицензират, нито подлежат на наблюдение от страна на какъвто и да е финансов регулатор. Измененията и допълненията на Закона за кредитните институции, приети през март 2009 г., възлагат на БНБ отговорността за надзора над всички доставчици на потребителски кредит, включително лизинговите компании и фирмите за потребителски кредити. Въпреки това, други доставчици на потребителски финансови услуги, които стават по-активни заедно с разпространето на глобалната финансова криза към нововъзникващите пазарни икономики, като напр., бюрата за събиране на просрочени дългове, са освободени от наблюдение от каквато и да е контролна агенция. Въз основа на последните изменения и допълнения на Закона за кредитните институции, от такива доставчици на финансови услуги ще се изисква най-малко да се регистрират било в КФН, било в БНБ. Такива доставчици на финансови услуги не би трябвало да са предмет на надзор от страна на контролна комисия, но тяхното пазарно поведение би следвало да е предмет на надзор от страна на надзорна агенция.

89. Практиките за събирането на задълженията също така би трябвало да бъдат подложени на мониторинг. Засиленото използване на бюра за събиране на просрочени дългове от финансовите институции може би също така оправдава допълнителен мониторинг на бизнес практиките им. Законът позволява на кредиторите да задържат обезпечението за изплащане на непогасените дългове, дори ако обезпечението не е било изрично заложено при кредитора. Въпреки това, сумата, подлежаща на събиране, се ограничава с размера на дълга. Някои организации за защита на потребителите се оплакват, че в някои случаи постъпленията от продажбата на обезпечението превишават сумата на непогасения дълг- и собственикът задържа излишната сума.

90. Полезно би било също така да се обърне внимание на финансовите посредници, като брокери и агенти. Застрахователните и пенсионните дружества често използват представители и агенти за продаването на финансови продукти от тяхно име. Застрахователните и пенсионните дружества трябва да носят отговорност за действията на своите представители и агенти, особено по отношение на твърденията, направени от името на застрахователното или пенсионното дружество. Трябва да се обмисли публикуването на списък на финансови посредници, които използват некоректни търговски методи.

91. Също така би било полезно да се обмисли обучението и сертифицирането на всички продавачи на финансови услуги. В сектора на ценните книжа, инвестиционните консултанти са задължени да покриват специфични изисквания и да полагат квалификационен изпит пред изпитна комисия, назначавана от КФН. Освен това, КФН изисква инвестиционните посредници да подлежат на периодично специализирано обучение. Що се отнася до продажбите на застрахователни продукти, КФН определя минимални изисквания към обучението на лицата, които продават застрахователни продукти, и им издава сертификати. Аналогичен подход би следвало да се възприеме за частните пенсии.¹⁵ В банковия сектор, финансовата институция е тази, която определя необходимото обучение на лицата, продаващи финансови услуги на гражданите, но би било подходящо ако Асоциацията на банките в България се наеме с по-активна роля в определянето на програмите и минималните изисквания към обучението на продавачите на банкови продукти. Характерът на обучението би трябвало да зависи от

¹⁵ КФН предложи изменения и допълнения на Кодекса за социално осигуряване, които включват разпоредба, задължаваща пенсионните осигурителни дружества да обучават своите агенти.

продукта, а продавачите на аналогични продукти би трябвало да подлежат на аналогични изисквания. За прости финансови продукти, като напр., откриването на разплащателна сметка, може да се окаже достатъчно провеждането на ограничено обучение. За сложни финансови сделки, като напр., продажбата на финансови деривати, за продавачите ще е необходимо разширено обучение, така че лицата, които продават и се занимават с маркетинга на такива услуги, да са напълно запознати както с рисковете, така и с доходността на продуктите. Освен това, професионалните финансови консултанти се очертават като възможен източник на информация за потребителите. Тъй като независимите финансови консултанти в България стават все по-активни, агенциите за финансов надзор би трябвало да разгледат видовете на необходимото обучение и сертифициране. Опитът на другите нови страни-членки на ЕС може да бъде полезен за тази цел. Така напр., Словакия въвежда програма на три нива, при която обучението и сертифицирането за първото ниво (за много прости продукти) ще бъде оставено на финансовата институция. Обучението и сертифицирането за по-сложни продукти ще се утвърждава от професионалните асоциации, а програмите за обучението и сертифицирането в областта на най-усъвършенстваните комплексни продукти ще се ръководи от агенциите за финансов надзор, които ще издават сертификати както за продавачите на финансови продукти, така и за независимите финансови консултанти.

92. Процедурите за работа със сметките трябва да бъдат подобрени. Финансовите институции би следвало да бъдат задължени да изпращат месечни извлечения на потребителите, освен ако потребителят не поиска изрично да не му се изпраща извлечение. Съгласно Наредба № 3 на БНБ за паричните преводи и платежните системи (чл. 8), всяка банка трябва да издава подробен отчет за сметките за определен период от време по искане на титуляра на сметката. На практика редица банки в България обикновено не изпращат разпечатки от извлечения от сметките на своите клиенти. Вместо това, те подготвят разпечатки, които клиентите трябва да вземат в клона, или предоставят достъп в режим „он-лайн”, или изпращат по електронната поща извлеченията на клиентите в зависимост от искането им. Банките също така би трябвало да бъдат задължени да посочват минимален период след връчване на съответно уведомление (като напр., една година) за прехвърляне на неактивните сметки на държавата. Нужна е също така допълнителна регламентация в области, като напр., обработката и особено закриването на сметки по ценни книжа и инвестиционни фондове. Банките също така би трябвало да бъдат задължени да уведомяват клиентите за настъпването на матуритета на сročните им депозити. По аналогичен начин е необходима регламентация за осигуряване на предварителното уведомяване на притежателите на застрахователни полици от страна на застрахователните компании относно необходимостта от възобновяване на съответната застрахователна полица. В сектора на ценните книжа са необходими регулаторни норми за своевременното закриване на сметките на клиентите и за незабавното изплащане (или превеждане) на средствата.

93. Може би ще бъде полезно да се наложат „периоди за спокойно обмисляне” при продажбите на дългосрочни потребителски финансови продукти. В съответствие с директивите на ЕС, българското законодателство установява 14-дневен период на изчакване за спокойно обмисляне за потребителските кредити и за всички финансови продукти, продавани чрез телемаркетинг и извън служебните помещения на доставчика на финансови услуги. Въпреки това, периодът на изчакване за спокойно обмисляне е ценен механизъм за защита на потребителите от много агресивните тактики за продажба, каквито понякога се използват при продажбата на застрахователни и пенсионни продукти. Разпоредбите за спокойно обмисляне позволяват на потребителите да преосмислят покупката на финансовия продукт и да решат дали той отговаря на техните потребности, финансови цели и задачи. Макар че не е част от директивите на ЕС, периодът на изчакване за спокойно обмисляне би бил полезен за всички

продукти, свързани с дългосрочни финансови решения, като напр., спестовния компонент на застрахователните и пенсионните продукти. В същото време, наличието на период за спокойно обмисляне създава известна несигурност за доставчика на финансови услуги, и в случаите, когато променените условия на финансовия пазар въздействат върху цената на потребителските финансови продукти, може би е оправдано събирането на наказателна такса от потребителите, които променят решението си след подписването на договора.

94. Потребителите трябва да имат правото да избират доставчика на всеки друг продукт, необходим за използването на закупувания финансов продукт. Банките в много страни изискват застрахователни полици, когато отпускат потребителски заеми, но от друга страна предлагат на потребителите застрахователна полица от компания, която е част от същата финансова група. Потребителите би трябвало да имат правото да избират всеки квалифициран доставчик на услугата, която се изисква за ползването на другия финансов продукт. Банките би следвало да посочват ясно на клиентите отделните цени на всички продукти, предлагани в пакет, също както и всички отстъпки, предоставяни при условие, че услугите бъдат закупени в пакет от същата банка (или от предпочитания от банката продавач).

95. Системата за кредитна информация би могла да бъде укрепена. Всеобхватният и осъвременен кредитен регистър е основен елемент на ефективния потребителски финансов пазар, тъй като публичният кредитен регистър (и свързаните с него частни кредитни бюра) осигуряват необходимите данни за кредитния рейтинг. Дори и при използването на добре изпитани методологии, кредитният скоринг може само да предостави груб анализ на кредитоспособността на индивидуалните потребители. Кредиторите ще трябва така или иначе да извършат свой анализ на кредитоспособността на даден кредитополучател, но кредитният скоринг може да даде полезна допълнителна информация към този анализ. При липса на надеждни кредитни рейтинги доставчиците на потребителски кредит са принудени да разчитат било на обезпечението, било на поръчителите при вземането на решенията си за отпускане на кредит. Последните промени в законодателството, които изискват от кредитните бюра да поддържат позитивна информация и позволяват на небанковите кредитни институции да получат достъп и да предоставят информация за Централния кредитен регистър, са много полезни. В допълнение би следвало да се проведе разяснителна кампания, която да информира потребителите за техните права да получават копия от своите досиета в кредитния регистър и да насърчи потребителите да проверяват своите кредитни истории и да подават възражения до съответния кредитен доставчик, за да коригира грешките в кредитния регистър. Финансовите институции, особено банките, би трябвало да действат по-активно в това отношение, а програмите за финансово обучение трябва да включат този важен аспект на персоналните финанси. Накрая, кредитните бюра трябва да бъдат насърчавани в разработването на системи за кредитен рейтинг и да разширят източниците си за данни, като включат погасяването на задълженията към фирмите за комунално-битови услуги (телекомуникации, електроенергия, газ и т.н.), и бъдат задължени да уведомяват редовно потребителите за техния личен кредитен рейтинг.

96. Също така би могло да се обмисли изискването банките да предлагат евтино минимално обслужване с банкова сметка. Банковите сметки се разглеждат като "въвеждащи" продукти, които отварят вратите на потребителите към използването на други форми на финансови услуги. Предлагането на евтино минимално обслужване с банкова сметка може да помогне за задълбочаване на използването на финансовия сектор и да осигури бъдещото разширяване на базата от клиенти на финансовата система.

97. Използването на "купувач под прикритие" също така може да предостави полезна информация. Наемането на експерт, представящ се като обикновен потребител на финансови услуги, който се опитва да закупи най-често предлагани финансови продукти, може да помогне на правителствените ведомства и потребителските асоциации да разберат проблемите на типичния потребител на финансови услуги. Твърди се, че тази практика се използва от КФН и тя би могла да се приложи и от други агенции и сдружения, както и по отношение на различни финансови продукти.

Запитвания, жалби и спорове

98. Обработката на потребителските жалби и спорове е основен елемент от защитата на потребителите на финансови услуги. Потребителите трябва да имат доверие, че техните опасения и оплаквания ще бъдат решавани ефективно и по коректен и прозрачен начин. Ефективното решаване на споровете с клиентите е особено важно за финансовите услуги, които поради своето естество са сложни и се разбират трудно. Освен това жалбите и споровете (както и простите запитвания) осигуряват сигнали за ранно предупреждение както за ръководните органи и надзорните съвети на финансовите институции, така и за надзорните агенции. Когато оплакванията от един и същи вид започнат да се подават често или една конкретна финансова институция е източник на многобройни спорове, органите за финансов надзор получават ценна информация за слабостите на финансовата система (и за видовете финансови продукти или институции, които биха могли да бъдат застрашени в бъдеще).

99. Проблемът с обезщетенията за нарушаването на законите за защита на потребителите придобива нарастващо значение в рамките на Европейската комисия. В доклад за Генерална дирекция „Здравеопазване и защита на потребителите“ на ЕС (DG SANCO), изготвен през м. август 2008 г. от „Civic Consulting“, се отбелязва „значителния“ брой на колективните иски и проблеми в държавите-членки на ЕС.¹⁶ Докладът показва, че само част от исковите и претенциите са били предмет на процедури за колективна компенсация, обяснявайки, че малка част от потребителите с най-често срещаните претенции с малка стойност ("дребни масови претенции") са предприели съдебни действия и са получили компенсации. Докладът отбелязва също така, че най-големият брой съобщени масови претенции се отнасят към финансовия сектор, макар че към сектора на телекомуникациите в Обединеното Кралство също така са били отправени голям брой масови иски и претенции.

100. В България през 2008 г. на властите са били представени около 1,200 жалби и спорове в областта на финансовите услуги. В България е трудно да бъдат събрани дори елементарни статистически данни относно броя на жалбите и споровете, представяни от потребителите на финансови услуги. БНБ оценява, че получава годишно около 100 жалби, за половината от които се счита, че са подадени от потребителите. Това число обаче не включва жалбите, които са представени направо в банките, нито включва жалбите, свързани с небанковите кредитни институции. По-големи подробности има за застраховането и пенсионното дело. Комисията за финансов надзор (КФН) отбелязва, че през 2008 г. е получила 791 жалби относно застрахователни продукти в сравнение с 398 жалби през 2007 г. и 565 жалби през 2006 г. По отношение на частните пенсии, КФН е получила 157 жалби през 2008 г. в сравнение със 116 жалби през 2007 г. (включително две жалби, подписани колективно от 21 души).¹⁷ По подобен

¹⁶ Civic Consulting, *Study regarding the problems faced by consumers in obtaining redress for infringements of consumer protection legislation, and the economic consequences of such problems*, DG SANCO, Final Report, 26 August 2008.

¹⁷ Комисия за финансов надзор, годишни доклади за 2006-2008 г.

начин, Комисията за защита на потребителите (КЗП) изчислява, че е получила 159 жалби относно финансовите услуги през 2008 г., като 59 от тези жалби са били свързани със Закона за потребителския кредит (в сравнение с 52 жалби през 2007 г.), 82 са били внесени срещу банки по проблеми, несвързани с потребителския кредит, и 18 жалби са били внесени срещу други кредитни учреждения и застрахователни дружества. През 2008 г. КЗП също така е проследила 31 договора на банки, кредитни учреждения и застрахователни доставчици за неравноправни клаузи в техните типови договори. Това е довело до установяването на 40 примера за неравноправни клаузи. По-малко информация е достъпна за броя на потребителските спорове в областта на финансовите услуги, които са отнесени към съдебната система. Въпреки това, един съдия от Софийския районен съд прави приблизителна оценка, че всяка година произнася решения по около 50 съдебни дела, свързани с потребителски финансови услуги.

101. Приблизителната оценка от около 1,200 спора в областта на финансовите услуги в България може би подценява действителния брой на оплакванията. В страните, в които има служби за решаване на споровете, обхващащи всички части от финансовия сектор, като напр., в Обединеното Кралство, годишният брой на жалбите е многократно по-висок (вж. таблица 4). Дори само в една-единствена област, като напр., застраховането, броят на жалбите във Франция и Белгия превишава 3,000 годишно.

Таблица 3: Брой на жалбите, получени от европейските служби за оплаквания през 2007 г.

Служба за оплаквания	Брой на жалбите
Служба на финансовия омбудсман в Обединеното Кралство	116,600
Италиански банков омбудсман	4,000
Френски застрахователен посредник	4,000
Белгийски застрахователен омбудсман	3,400
Гръцки омбудсман за банково-инвестиционни услуги	1,500
Схема за потребителски жалби на Германската асоциация на частните строителни компании	650
Финландски съвет по жалбите в областта на търговията с ценни книжа	250
Мениджър по потребителските жалби на Малтийския орган по финансови услуги	250

Източник: Европейска комисия, *Алтернативно решаване на споровете в областта на финансовите услуги*, съвещателен документ, MARKT/H3/JS D (2008).

102. Най-добре би било статистическите данни относно броя и видовете на потребителските жалби в областта на финансовите услуги да се публикуват и анализират. Публикуването на подробни статистически данни, включително на окончателния резултат за всяко оплакване, би осигурило изключително ценна база от данни като основа за разработването на политиката.¹⁸ При липсата на публикувани статистически данни е трудно да се определят тенденциите в проблемите с финансовите услуги. Освен това, както КЗП, така и потребителските асоциации би трябвало да бъдат насърчени да провеждат анализ на тенденциите в потребителските жалби и да препоръчват мерки за решаване на проблемите. Както КЗП, така и потребителските асоциации трябва да играят важна роля в определянето на причините за най-често срещаните потребителски жалби и в разработването на мерки за предотвратяване на възникването на такива проблеми. Финансовите надзорни органи би

¹⁸ Публикуването на статистически данни по споровете в областта на финансовите услуги също така се препоръчва от Европейската комисия в нейната препоръка от 30 март 1998 г. относно приложимите принципи към органите, отговорни за извънсъдебното решаване на спорове с клиентите (98/257/ЕС).

следвало да анализират докладите по потребителските жалби и да търсят наличието на системни рискове, които могат да застрашат стабилността на финансовия сектор.

103. Всички финансови институции би следвало да бъдат задължени да установят ясна процедура, по която клиентите да могат да представят възраженията си по сделките. Повечето големи финансови институции в държавите-членки на ЕС поддържат отделен отдел или звено (понякога като част от отдела за връзки с обществеността), който получава официално жалбите от недоволните клиенти. Предвиждането на такива разпоредби в закона би осигурило наличието на специално определени лица, отговорни за разглеждането на клиентските спорове и жалби във всички финансови институции. Кодексът за застраховането изисква от застрахователните компании да създадат специални вътрешни механизми и да информират потребителите за съответния механизъм. Аналогични разпоредби важат за ценните книжа и електронните плащания. Освен това, пенсионно-осигурителните дружества са длъжни да организират съвети на попечителите, на които потребителите могат да представят жалбите си. Въпреки това, законодателството в областта на банковото дело не е така императивно. Етичният кодекс на Асоциацията на банките в България призовава банките-членки "... да установят вътрешни процедури или правила за обработката на жалбите на клиентите. Те трябва да включват разумно най-кратките възможни срокове за обсъждането на жалбите и за даването на отговор на жалбоподателя. Банките трябва да осигурят запознаването на всички служители, които работят с клиенти, с гореспоменатите вътрешни процедури или правила." На практика повечето български банки са създали такива вътрешни механизми, но за потребителите е трудно да установят начина, по който трябва да представят жалбите си. Най-добре би било, всички договори с клиентите за продажба на финансови услуги на дребно (и "Изложенията на основните факти") да посочват името и информацията за контакт с лицето или отдела, в който трябва да се представи жалбата.

104. Въпреки това, клиентите, които не са удовлетворени от решението, предложено от финансовата институция, трудно могат да идентифицират следващата си крачка. Законът за защита на потребителите предвижда, че в случай на нарушаване на правата, посочени в Закона, потребителите и потребителските асоциации ще имат правото да внасят сигнали, жалби и иски в надзорните органи, осъществяващи функции по защитата на потребителите (чл. 178, ал. 1). Държавните органи са длъжни да регистрират всички представени потребителски сигнали, жалби и иски, и да предприемат процедури за разглеждане на посочените сигнали, жалби и иски (член 179, ал. 1). Предполага се, че клиентите с потребителски кредити трябва да се оплакват в КЗП, обаче някои от тях се обръщат към БНБ, която няма права да се намесва в договорни спорове между финансова институция и нейните клиенти. Съгласно Закона за Българската народна банка (член 2) основната цел на БНБ се състои в поддържането на стабилността на цените чрез осигуряване на стабилността на националната валута и осъществяването на монетарната политика. Освен това, БНБ носи отговорността за мониторинга на системата на плащанията, както и за регулирането и надзора над банките, с цел осигуряване на стабилността на банковата система и защита на интересите на вложителите. Законът за потребителския кредит също така предвижда, че БНБ ще осъществява надзора над дейността на банките, и че "може" да се намесва и налага коригиращи мерки, ако дадена банка наруши закона или нормативната уредба, наруши свое фидуциарно задължение, заплашва интересите на вложителите или допусне други нарушения. Въпреки това, Законът не съдържа изискване за такава интервенция. За разлика от горното, мандатът на Комисията за финансов надзор (КФН) изрично включва защитата на интересите на потребителите и КФН е създавала секции за защита на потребителите във всеки от своите отдели по ценни книжа, застраховане и пенсии. Ролята на тези органи обаче е ограничена както в БНБ, така и в КФН. Агенциите проверяват дали законът

или нормативната уредба са били нарушени. Те молят финансовата институция да разгледа оплакването и да уведоми финансовия надзорник относно своето разследване. Контролиращата агенция може също така да използва повода на потребителското оплакване за предприемане на собствена проверка на място. В крайна сметка обаче няма надзорен орган в състояние да вземе задължително решение относно действието, което трябва да се изпълни от финансовата институция по конкретния спор с потребителя.

105. Една помирителна комисия може също така да се опита да стигне до извънсъдебно решение. По отношение на случаите, които се отнасят до КЗП, напр. по споровете относно потребителските кредити и плащания, КЗП е упълномощена да създава помирителни комисии, които се опитват да посредничат в намирането на решение. Съгласно Закона за защита на потребителите, Министерът на икономика и енергетиката създава помирителни комисии, които съдействат за решаването на потребителски спорове (чл. 182), определя със заповед седалището и района на действие на помирителните комисии и одобрява списък на членовете на споменатите комисии, които ще съдействат за постигането на споразумение във връзка с уреждането на потребителските спорове. Всяка комисия включва по един представител на Комисията за защита на потребителите, определен от председателя ѝ, представител на сдружение на търговците и представител на сдружение на потребителите (чл. 183). Трудността се състои в това, че помирителните комисии действат на основата на дружеско уреждане, приемливо и за двете страни. Както се посочва и от потребителските асоциации, и от местните юристи, асоциациите на търговците имат стимул да не се явяват на насрочената дата на заседанието. Ако една от страните не се яви на заседанието, работата на Помирителната комисия се прекратява и случаят се закрива. Местни юристи правят приблизителна оценка, че средното време за решаване на дело в съдилищата е пет години (и понякога до седем), дори в случай на елементарни дела. От гледна точка на финансовата институция, по-лесният подход е да не участва в работата на помирителните комисии и да чака потребителят да даде институцията под съд. Според информацията от КЗП, между 2006 и 2008 години от КЗП са били създадени "ad hoc" и са работили едва 13 помирителни комисии, свързани с финансовите услуги. От тях само три са стигнали до споразумение между двете страни. Ограниченият брой на случаите, уредени чрез извънсъдебни механизми и голямата продължителност на съдебните дела показват, че не съществува ефективен механизъм за уреждането на споровете по проблемите, свързани с финансовите услуги, което ограничава възможностите за функционирането на коректен, открит, ефективен и стабилен финансов пазар в България.

106. Структурата на помирителните комисии би следвало да се усъвършенства. Препоръчва се да бъдат създадени постоянни помирителни комисии за всеки от основните видове финансови услуги — за кредитите (включително ипотечните кредити), другите банкови продукти, ценните книжа, застраховането и за частните пенсии. Надзорната агенция във всяка област би могла да предлага председатели на помирителните комисии в дадената област, избирайки лица с висока репутация в съответната област. Помирителните комисии би трябвало освен това да работят на основата на писмени становища и документи, както прави Помирителната комисия за платежни спорове.

107. Структурата на Помирителната комисия за платежни спорове дава полезен пример за нужния подход. Помирителната комисия за платежни спорове е специализирана комисия, която се занимава с потребителските проблеми, свързани с платежните услуги на банките, включително с електронните услуги. В сравнение с другите помирителни комисии, Помирителната комисия за платежни спорове се радва на висока степен на уважение във финансовия сектор. Това се обяснява с няколко различни фактора. Помирителната комисия за

платежни спорове беше създадена от КЗП, обаче тя е постоянно действащ орган, за разлика от помирителните комисии, създавани за други потребителски проблеми. Помирителната комисия за платежни спорове работи на основата на писмени становища, представени от двете страни, а не чрез лично изслушване на двете присъстващи страни. Помирителната комисия за платежни спорове не може да дава задължителни указания на финансовите институции, обаче нейните решения са подкрепени от подробни обосновки, обзор на законодателството и характеристиките на спора. Освен това, председателят на Помирителната комисия за платежни спорове има висока лична репутация и е уважаван за неговия експертен опит и умения в областта на финансовите проблеми, тъй като е бивш главен юрисконсулт на БНБ. В първите три месеца след създаването на Помирителната комисия за платежни спорове през октомври 2005 г., тя беше сезирана по три случая, представени от индивидуални потребители. През 2008 г. Помирителната комисия разгледа над 100 случая и в 87 от случаите беше постигнато споразумение. За да се осигури висока ефективност на помирителните комисии, представяните в тях спорове би следвало да се публикуват (напр., на уебсайтовете им) с добавяне на статуса, датата и решението на Комисията след решаването и закриването на случая.

108. Би следвало да се обмислят различни механизми за налагане на решенията на помирителните комисии като задължителни за финансовите институции при дребни парични суми. Най-голямата част от потребителските кредити в България са под 6000 лева и дори под 3000 лева, когато овърдрафтите се изключат. Може би около 2000 до 3000 лева са подходяща горна граница. Такива малки суми обикновено не си струват ресурсите и изразходваното време на ръководителите на финансовите институции. За самите финансови институции би било по-добре да има трета страна, като напр., помирителна комисия, която да разглежда подробностите на всеки случай и да взема решение въз основа на закона и фактическия състав. Финансовите институции може би ще се склонни да приемат задължителността на решенията, взети от уважавана трета страна, когато максималната сума на санкцията е определена при сравнително ниско ниво.¹⁹ В същото време, наличието на постоянна помирителна комисия ще създава доверие сред потребителите на финансови услуги, че ако с някоя финансова операция възникне проблем, той ще може да бъде решен бързо. Инвестициите в укрепване на потребителското доверие могат да разширят бизнеса на финансовите институции с потребителите и по такъв начин да компенсират с излишък разходите, създадени поради плащания по решения на помирителните комисии.

109. Законът за защита на потребителите и последните изменения и допълнения на Гражданския процесуален кодекс дават възможност за завеждане на дела по колективни иски на потребителите, но тяхната ефективност за получаването на колективно обезщетение трябва да бъде обект на мониторинг. Съгласно Гражданския процесуален кодекс (Глава 33) и Закона за защита на потребителите (глава 9, раздел III), потребителите и организациите за защита на потребителите могат да подават иски от името на две или повече лица в случаите, които засягат колективни интереси на потребители. Намеренията на законодателството са да се осигури ефективен метод за колективна правна помощ за потребителите, включително за потребителите на финансови услуги, и представляват полезна първа стъпка. Въпреки това, конкретните разпоредби могат да затруднят потребителите (или техните защитници) да използват възможностите на закона. Един от проблемите е, че 4 % от сумата на иска трябва да бъдат платени като съдебна такса преди започването на процеса

¹⁹ Препоръката на ЕО също така отбелязва, че взетото от въпросния орган решение може да бъде задължително за страните, само ако те са предварително уведомени за неговия задължителен характер, и са приели изрично това. (Вж. препоръки на ЕК 98/257/ЕО и 2001/310/ЕО).

(съгласно член 4 от Тарифата за държавните такси, събирани от съдилищата по Гражданския процесуален кодекс, "Държавен вестник" бр. 50/2008 от 30 май 2008 г.). Докато съдебните такси са полезни за ограничаване на завеждането на неоснователни съдебни дела, неуместно високата такса може също така да откаже потребителите да внасят обосновани искиове. Следователно, властите биха могли да пожелаят да подложат на мониторинг използването на процедурите за колективни искиове, за да установят дали те осигуряват ефективна форма на колективна компенсация за потребителите на финансови услуги. Ако процедурите за колективни искиове не се използват, би трябвало да се обмисли намаляването на съдебната такса, за да се насърчи ефективното използване на тази процедура от потребителите.

110. Също така би било полезно България да се присъедини към FIN-NET. FIN-NET създава мрежа от схеми за алтернативно решаване на спорове в държавите-членки на ЕС. Мрежата позволява на потребителите, които купуват финансови услуги в дадена държава-членка на ЕС, да получат лесен достъп до механизмите за извънсъдебно решаване на споровете в тази държава-членка. След като механизмите за алтернативно решаване на споровете бъдат напълно приложени в България, би било полезно КЗП да се присъедини към FIN-NET като представител на България в мрежата.

Финансово обучение за потребителите

111. Значението на финансовото обучение на потребителите на услуги във финансовия сектор се вижда от работата на Европейската комисия. Докладът на Европейския парламент от октомври 2008 г. относно защитата на потребителите отбелязва, че наличието на компетентни и образовани потребители спомага за развитието на конкуренцията, качеството и нововъведенията в отрасъла на банковото дело и финансовите услуги. Докладът отбелязва по-нататък, че образованите и уверените инвеститори могат да осигурят допълнителна ликвидност на капиталовите пазари за нуждите на инвестициите и растежа. Освен това, в края на 2008 г. комисарят на ЕС по въпросите на потребителите Меглена Кунева даде старт на уебсайта DOLCETA (www.dolceta.eu), който беше разработен с цел да помогне на възрастните и децата да получат основни познания по проблемите на потребителите. Един от четирите модула е посветен на финансовите услуги (семеен бюджет, банкова сметка, потребителски кредит, ипотечи, платежни услуги, спестявания и инвестиции). Друг модул обхваща основните юридически средства за защита на потребителите (договори, етикетирание, дистанционни продажби, реклама, обезщетения). Модулите на DOLCETA са преведени на всички езици на ЕС, в това число на български език.

112. България включва финансовото обучение като част от законодателството за защита на потребителите, обаче тяхната информираност остава на незадоволително ниво. Правото на обучение по проблемите, свързани със защитата на потребителите в България, е провъзгласено от Закона за защита на потребителите. Въпреки това обаче, Стратегията за потребителската политика за 2004-2007 години отбелязва, че сред трудностите, срещани в процеса на осъществяването на националната политика, се намират "ниската потребителска култура" и ниското ниво на обществената информираност относно помирнителните комисии.

113. В България има програми, които са в процес на осъществяване. През 2008 г. Министерството на финансите проведе един ориентиран към фирмите семинар относно промените на европейското законодателство, свързано с финансовите услуги. Комисията за финансов надзор провежда обучителна програма с продължителност от няколко седмици за ученици от горните класове на средните училища, които се интересуват от изучаване на

операциите на небанковия финансов сектор. Ограничен брой вестници също така предлагат полезна информация за потребителите. Ежедневния вестник „Дневник“ публикува материали за инициативите за финансово обучение в целия Европейски съюз, като напр., скорошна дописка за значението на финансовото обучение по времето на текущата финансова криза, която включи разглеждане на методите, използвани в Австрия и Швеция, и на инициативите на нивото на Общността. Освен това, националната радиостанция „Дарик Радио“ излъчи интервю с председателя на Помирителната комисия за платежни спорове относно измамите с дебитни и кредитни карти. Министерството на образованието и науката също така провежда обучителна програма в основните и средните училища с учебни помагала по персонални финанси, преведени от материали на асоциации на потребителите в САЩ.

114. Подготвянето на ефективни програми за финансово обучение не е лесна задача. Опитът на индустриализираните страни през последните 30 години - а по-наскоро и в развиващите се страни - даде поуки за извличането на заключения относно “това, което действа и това, което не действа” в защитата на потребителите, особено по отношение на потребителската информация. За разлика от информираността, повишаването на финансовата компетентност е по-дългосрочен процес и при него - поне в индустриализираните страни - не се разбира толкова лесно кое е полезно (и какво не действа) за подобряването на финансовата компетентност на потребителите.²⁰ Техниките за предоставянето на финансово обучение са добре изпробвани в САЩ, Европа и в други страни през последните 30 години, обаче въздействието им върху нивото на финансовата компетентност все още не е ясно. Още по-неясно е въздействието им върху поведението на потребителите.

115. Трябва да се прави разлика между три различни вида програми—финансово обучение, информиране и предоставяне на консултации. *Финансовото обучение* осигурява встъпителна информация за потребителите, така че те да разбират общите понятия, като напр., това че всички финансови продукти имат присъщи за тях нива на доходност и рискове, като продуктите с по-висока доходност (с по-ниски разходи) са свързани с по-висок риск. Това е дългосрочна инвестиция в необходими житейски умения. Въпреки това, техническите проблеми, като напр., последствията от капитализирането на сложната лихва и нейното начисляване (както за инвестициите, така и за задълженията) също така би трябвало да се преподават и могат да бъдат част от основното обучение по математика в училищата. Финансовото обучение в образователната система обикновено се счита за официално обучение, предоставяно в училищната система. Въпреки това, неформалното обучение, предоставяно в класните стаи от професионалните асоциации или дори от надзорните агенции, би могло също така да стане ценна форма на финансово обучение. *Потребителската информираност* се отнася към детайлите на финансовите продукти и техните условия. Потребителската информация трябва да се предоставя от продавачите на финансови продукти. Освен това, неправителствените организации (или в някои страни и държавните надзорни агенции) могат да събират информация от различни финансови институции и да предоставят на обществеността информация за продуктите на сравнима основа. Въпреки това, както финансовото обучение, така и потребителската информация би следвало да се разграничат от финансовите консултации.

²⁰ За кратко описание на научните изследвания относно ограничената ефективност на финансовото обучение в САЩ, вж. Shawn Cole и Gauri Kartini Shastry, *If You Are So Smart, Why Aren't You Rich? The Effects of Education, Financial Literacy, and Cognitive Ability on Financial Market Participation* („Ако сте толкова умни, защо не сте богати?“) Ефектите на образованието, финансовата грамотност и познавателните способности върху участието във финансовия пазар, м. октомври 2007. Други аналитици отиват по-далеч и твърдят, че финансовото обучение не може да подобри вземането на решения от потребителите и дори може да бъде вредно, тъй като развива потребителска самонадеяност. Вж. Lauren E. Уилис, "Срещу обучението по финансова грамотност", *University of Pennsylvania Law School, Public Law and Legal Theory Research Paper Series*, Research Paper No. 08-10. Въпреки това, повечето аналитици са съгласни, че са необходими както защита на потребителите, така и финансово обучение.

Финансовите консултации предоставят на потребителите препоръки за инвестиционни и кредитни стратегии, както и препоръки относно специфични финансови услуги или продукти. Финансовите консултации би трябвало да се предоставят на индивидуални начала за отделните клиенти и би следвало да са адаптирани спрямо специфичните финансови цели, задачи и рисква толерантност на клиентите. Такива консултации трябва да се предоставят само от независими финансови консултанти, обучени и лицензирани за типа финансови продукти, за които дават консултации. Би трябвало да се обмисли ролята на финансовите консултанти с идеална цел, които не работят за печалба, а помагат на задлъжнели хора да се оправят с дълговете си, и им предоставят необходимите консултации.

116. Програмите за финансово обучение трябва да се разработват грижливо, да се тестват щателно, да се подлагат на оценяване и да се разглеждат като дългосрочни инвестиции. Проучвания на подобни програми в страните-членки на ОИСР показват, че са необходими допълнителни изследвания за определянето на ефективните компоненти на учебните програми в средните училища.²¹ Много важно е да се въведе практика за оценяването на резултатите от образователните програми и да се определят най-ефективните от тях. Контролираните тестове осигуряват ефективен механизъм за определянето на относителната ефективност на програмите за финансово обучение, използвайки контролни групи като основа за сравнение. Един комплект от взаимнодопълващи се програми, които са определени като най-изгодни от икономическа гледна точка, би следвало да получи подкрепа за осъществяването си, имайки предвид и съществуващите бюджетни ограничения.

117. Полезно би било да се предприеме оценка на базисната линия на финансовата компетентност в България. За целта би могло да се използва проучване с анкетиране чрез прилагане на методите, използвани успешно в други страни-членки на ЕС, като напр., в Обединеното Кралство. Проучването с анкетиране трябва да бъде изчерпателно и сегментирано. То би трябвало да бъде достатъчно обширно, за да обхване всички основни групи в България, сегментирани по географски райони, социално-икономически нива, пол, статус на семейството, доход на домакинството, ниво на формалното образование, професия и етнически произход. Специално внимание също така би следвало да се обърне на начина, по който ще бъдат достигнати и проучени групите от населението с ниски доходи, тъй като е общоизвестно, че събирането на данни за тези групи е трудно.²²

118. Проучванията с анкетиране представляват важен инструмент за мониторинг и оценяване на програмите за обучение по финансова грамотност. Не всички страни са провеждали общонационални проучвания на финансовата грамотност. Така напр., проучвания са били провеждани в Австралия, Канада, Франция, Унгария, Индия, Ирландия, Руската федерация и Обединеното Кралство, но не и в Съединените щати (макар че в момента тече дискусия относно провеждането на национално проучване с анкетиране), нито във всички страни-членки на ЕС. Независимо от това обаче, тези проучвания представляват разумна инвестиция за измерването на ефективността на програмите за обучение по финансова грамотност.

²¹ За резюме на програмите вж. Shaun Mundy, *Financial Education Programmes in Schools, Universities and Colleges: Analysis of Selected Current Programmes and Recommendations for Best Practices*, проектодоклад на ОИСР за предстоящо публикуване.

²² Един неформален подход би могъл да се състои в използването на тест за финансова интелигентност, който дава информация за познанията на потребителите за продажбите на финансови услуги на дребно. Този тест би могъл да се проведе в рамките на проучване на потребителите с анкетиране. Един пример за тест за финансова интелигентност е даден от Marianne A. Hilgert и Jeanne M. Hogarth, "Household Financial Management: The Connection between Knowledge and Behavior" *Federal Reserve Bulletin*, July 2003. Тестът е на разположение в уебсайта <http://www.federalreserve.gov/pubs/bulletin/2003/0703lead.pdf>.

119. Проучването с анкетиране за оценяване на базисната линия на финансовата компетентност би следвало да се използва за идентифициране на уязвимите части на населението в България и за разработването на програмата за финансово обучение. Използвайки информацията от проучването с анкетиране, програмите за финансова грамотност и потребителска информираност могат да се насочат към лицата, които се нуждаят най-много от обучение и информация. Проучването с анкетиране може да се използва от агенциите за финансов надзор и неправителствените организации за идентифициране и съсредоточаване върху най-уязвимите групи от населението и за установяване на най-ефективните начини за предоставянето на обучението, т.е., било чрез занятия в класна стая или семинари, било в момента на закупуването на финансови услуги (т.е., "в точката на продажбата").

120. За да се направи оценка на ефективността на програмите за финансово обучение и потребителска информираност на всеки три до пет години би трябвало да се провеждат последващи проучвания. Последващите проучвания могат да се използват за определянето на степента на ефективност на програмите и за разработване на евентуалните по-нататъшни промени, които могат да се окажат необходими. Тези проучвания би трябвало да се провеждат на всеки три до пет години, за да се установи дали програмите за финансово обучение вършат работа, както и дали самите програми или рамката на защитата на потребителите на финансови услуги имат нужда от по-нататъшно преразглеждане.

БИБЛИОГРАФИЯ

Civic Consulting, *Study regarding the problems faced by consumers in obtaining redress for infringements of consumer protection legislation, and the economic consequences of such problems*, DG SANCO, Final Report, 26 August 2008.

Cole, Shawn and Gauri Kartini Shastry, *If You Are So Smart, Why Aren't You Rich? The Effects of Education, Financial Literacy, and Cognitive Ability on Financial Market Participation*, October 2007.

European Commission, *Alternative Dispute Resolution in the Area of Financial Services*, Consultation Document, MARKT/H3/JS D(2008).

-----, *Communication from the Commission: Financial Education*, COM (2007) 808 final, December 2007.

-----, *Discussion paper for the amendment of Directive 87/102/EEC concerning consumer credit*.

-----, *EU Consumer Policy strategy 2007-2013* COM (2007) 99 final.

-----, *Евробарометър 2003.5, Financial Services and Consumer Protection*, May 2004.

-----, *Green Paper on Retail Financial Services in the Single Market*, COM (2007) 226 final.

-----, *Special Евробарометър No. 298, Consumer protection in the internal market*, October 2008.

-----, *Survey of Financial Literacy Schemes in the EU27*, November 2007.

-----, Directorate-General for Competition, *Report on the retail banking inquiry*, Commission Staff Working Document, SEC (2007) 106.

European Parliament, *Report on protecting the consumer: improving consumer education and awareness of credit and finance (2007/2288(INI))*, October 2008.

FIN-USE, *Response to the Green Paper on Retail Financial Services in the Single Market*, 2007

Gross, Karen, *Financial Literacy Education: Panacea, Palliative, or Something Worse?* New York Law School, Presentation, 2004.

Gross, Karen, *Financial Literacy Education: Panacea, Palliative, or Something Worse?* New York Law School, Presentation, 2004.

Hilgert, Marianne A. and Jeanne M. Hogarth, "Household Financial Management: The Connection between Knowledge and Behavior" *Federal Reserve Bulletin*, July 2003.

Joint Forum of the Basel Committee on Banking Supervision, the International Organization of Securities Commission and the International Association of Insurance Supervisors, *Customer suitability in the retail sale of financial products and services*, April 2008.

Llewellyn, David T., "The Economic Rationale for Financial Regulation, Financial Services Authority," *FSA Occasional Papers in Financial Regulation (UK)*; No. 1:1-57, April 1999.

Lusardi, Annamarie and Olivia Mitchell, *Financial Literacy and Retirement Preparedness: Evidence and Implications for Financial Education*, Business Economics, January 2007.

Mundy, Shaun, *Financial Education Programmes in Schools, Universities and Colleges: Analysis of Selected Current Programmes and Recommendations for Best Practices*, OECD Draft Report, 2008.

Organisation for Economic Co-operation and Development, *Improving Financial Literacy: Analysis of Issues and Policies*, November 2005.

-----, *Improving Financial Education and Awareness on Insurance and Private Pensions*, 2008.

Unicredit, *CEE Households' Wealth and Debt Monitor*, November 2007.

Willis, Lauren E., "Against Financial Literacy Education," *University of Pennsylvania Law School, Public Law and Legal Theory Research Paper Series*, Research Paper No. 08-10.

World Bank, *Finance for All? Policies and Pitfalls in Expanding Access*, 2008.

-----, *Good Practices for Consumer Protection and Financial Literacy in Europe and Central Asia: A Diagnostic Tool*, Consultative Draft, 2008.