



Коммуникационна стратегия на Република България  
за Европейския съюз за 2014 г.

Материали от информационна конференция

**ЗАЩИТА НА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ НА ФИНАНСОВИ УСЛУГИ:  
ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА И ПЕРСПЕКТИВИ ПРЕД БЪЛГАРИЯ,  
ПРОИЗТИЧАЩИ ОТ НОВАТА ПРАВНА РАМКА НА ЕС**



Министерство  
на финансите

Сборникът е издаден със съдействието на Работната програма за 2014 г. на Комуникационната стратегия на Република България за Европейския съюз.

Изказаните мнения са на техните автори и не ангажират институции.

Редактор: Калоян Симеонов

Коректор: Лилия Арабаджийска

ISBN 978-954-91720-8-9

МАТЕРИАЛИ ОТ ИНФОРМАЦИОННА КОНФЕРЕНЦИЯ

**ЗАЩИТА НА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ НА ФИНАНСОВИ УСЛУГИ:  
ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА И ПЕРСПЕКТИВИ ПРЕД БЪЛГАРИЯ,  
ПРОИЗТИЧАЩИ ОТ НОВАТА ПРАВНА РАМКА НА ЕС**

**София, 2014 г.**

# СЪДЪРЖАНИЕ

<b>Приветствено слово на заместник-министъра на финансите Карина Караиванова</b>	3
<b>Значение на защитата на потребителите на финансови услуги за стабилността на финансовите пазари</b> Милена Бойкова и Цветанка Михайлова	6
<b>Размер и финансиране на схемите за гарантиране на влоговете</b> Радослав Миленков	19
<b>Схемата за гарантиране на влоговете – повече от финансов буфер и механизъм за изплащане</b> Росица Петкова	26
<b>Законодателна рамка на ЕС относно договорите за кредити за жилищни недвижими имоти за потребители</b> Венцислав Аспарухов	34
<b>Насоки на Европейския орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване за разглеждане на жалби от застрахователни предприятия и от застрахователни посредници</b> Николай Петков	51
<b>Насоки относно разглеждането на жалби за сектора на ценните книжа</b> Владимир Савов	61
<b>Защита на интересите на потребителите на инвестиционни услуги</b> Анна Андонова и Петя Никифорова	64
<b>Повишаване информираността на членовете и бенефициерите на схемите за професионално пенсионно осигуряване при вземането на инвестиционни решения</b> Милена Димитрова	80
<b>Алтернативно разрешаване на потребителски спорове във финансовия сектор</b> Калоян Симеонов	89
<b>Повишаване на финансовата грамотност</b> Снежанка Колева	109

**ПРИВЕТСТВЕНО СЛОВО НА ЗАМЕСТНИК-МИНИСТЪРА  
НА ФИНАНСИТЕ  
КАРИНА КАРАИВАНОВА**

**Уважаеми дами и господа,**

През изминалите 25 години от началото на прехода българският финансов пазар се отвори изцяло към световните пазари и значително нарасна многообразието на предлаганите услуги и възможности за избор на потребителите. Променените условия увеличиха необходимостта от информираност при вземането на решения за използването на различните видове финансови продукти и услуги.

Днешната конференция има за цел да информира широката общественост по важен и актуален въпрос: защитата на потребителите на финансови услуги. Темата е важна и актуална най-малко в два основни аспекта:

– Първият от тях е, че последната глобална финансова и икономическа криза демонстрира какво е значението на доверието на потребителите на финансови услуги за стабилността на финансовите пазари. То е актив, който много бързо се губи и изключително трудно се възстановява особено когато е свързан с личните спестявания, инвестициите и пенсионните права. Неслучайно, след началото на кризата една от основните цели на европейските институции и на държавите членки в ЕС, включително и България, беше подобряването на нивото на защита на потребителите на финансови услуги и усъвършенстването на правната рамка на финансовите продукти в ЕС.

– Втората причина, поради която днешната тема е от приоритетно значение, това е, че всеки от нас е потребител на финансови услуги: вложител в банка, клиент на потребителски кредит, ипотечен кредит, наредител на платежни операции, титуляр на застрахователен продукт,

инвеститор в ценни книжа, клиент на пенсионноосигурително дружество, ползвател на други традиционни или иновативни финансови продукти и услуги. Всеки един от тези продукти и услуги има своята специфика. Министерството на финансите винаги е застъпвало позицията, че е изключително важно потребителите на финансови услуги да са добре запознати със своите права и с мерките и способите за тяхната защита. Също така сме убедени, че всеки от нас като потребител следва да осъзнава своите отговорности при сключването на договор за финансови услуги, както и при неговото последващо изпълнение.

Инициатор на днешното събитие е Министерството на финансите. То е с водеща роля при участието на България в процеса на приемане на правото на ЕС в областта на финансовите пазари и финансовите услуги.

В рамките на своите отговорности по изготвяне, съгласуване и защита на българската позиция в ЕС Министерството на финансите работи в тясно сътрудничество с всички институции и организации, участващи в процеса на вземане на решения. Все по-важно значение в тази посока ще играе и подготовката на България за поемане на ротационното председателство на Съвета на ЕС през втората половина на 2018 година. Това е изключително отговорна задача, за която българската администрация, включително и Министерството на финансите, трябва да извърви необходимия път, да предприеме съответните действия, които да осигурят провеждането на едно успешно председателство от страна на България.

Днешната инициатива е част от Работната програма за 2014 г. по Комуникационната стратегия на Република България за Европейския съюз. Партньори на Министерството на финансите са Българската народна банка, Комисията за финансов надзор и Фондът за гарантиране на влоговете в банките. Специални гости на събитието са представители на институциите в страната, които имат отношение към развиването на дейността на финансовите услуги и финансовите

пазари, представители на браншовите организации в тази сфера, както и представители на неправителствените организации в областта на защитата на потребителите. Всички те са членове на ръководената от Министерството на финансите Работна група 26 „Финансови услуги“ към Съвета по европейски въпроси към Министерския съвет, в рамките на която се изготвят и съгласуват националните позиции по въпросите на финансовите услуги и пазари. Използвам възможността да благодаря на всички тях за конструктивната им работа и постигнатите добри резултати при съвместната ни дейност.

В заключение искам да потвърдя, че защитата на потребителите на финансови услуги е приоритет на Министерството на финансите, по който възнамеряваме да работим и занапред в тясно сътрудничество с останалите правителствени институции, независимите регулаторни органи, браншовите организации и други. Считаме също, че информираността и повишаването на финансовата грамотност на потребителите е сред ключовите мерки за по-добра защита на правата им.

Благодаря много и желая успешна конференция!

Карина Караиванова  
Заместник-министър на финансите

# ЗНАЧЕНИЕ НА ЗАЩИТАТА НА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ НА ФИНАНСОВИ УСЛУГИ ЗА СТАБИЛНОСТТА НА ФИНАНСОВИТЕ ПАЗАРИ

Милена Бойкова,  
*директор на дирекция „Държавен дълг и финансови пазари“, Министерство  
на финансите,*  
и Цветанка Михайлова,  
*началник на отдел „Регулации на финансовите пазари“, дирекция  
„Държавен дълг и финансови пазари“, Министерство на финансите*

## 1. Увод

Събитията през последните години не само в Европа, но и в България доказаха силната взаимовръзка между доверието на потребителите и стабилността на финансовите пазари. Не може да има стабилност на финансовите пазари, без да е налице необходимото доверие на потребителите. И обратно, ако възникне криза на финансовите пазари и е налице нестабилност по отношение на предоставянето на финансови услуги, тогава и доверието на потребителите в тези услуги силно и рязко спада. Всичко това може да създаде една верижна реакция и да породи опасна спирала, в която липсата на достатъчно доверие сред потребителите да доведе до застрашаване на финансовата стабилност, като последното още повече да засили недоверието и притесненията на тези потребители и т.н. Затова е необходимо да полагаме усилия за едновременното постигане и на двете цели: защита на потребителите на финансови услуги и запазване на доверието им в тях, от една страна, а от друга, съхраняване на финансовата стабилност и сигурността на финансовите пазари.

В настоящия текст ще обобщим основните законодателни предложения на Европейската комисия и ще направим преглед на най-важните актове, приети от ЕС през последните години, които имат пряко



отношение към повишаване защитата на потребителите на финансови услуги. В следващите доклади нашите колеги ще направят по-подробен анализ на част от тези въпроси. Имайки предвид широкия спектър от въпроси в областта на защитата на потребителите на финансови услуги и неговата динамичност, от Министерството на финансите не само ще продължим да работим в тази насока, но и ще полагаме усилия тези въпроси да достигат максимално бързо и на разбираем език до широката общественост, т.е. до всички потребители на финансови услуги.

## **2. Защита на потребителите в областта на банковия сектор**

Прегледът на законодателството в сферата на защитата на потребители на финансови услуги ще започнем с банковия сектор. Безспорно, един от най-важните въпроси в тази област е гарантирането на средствата на дребните вложители в банките. Далеч преди да се присъедини към Европейския съюз, България хармонизира своето законодателство с правото на ЕС в областта на гарантирането на влоговете в банките. В периода преди членството си в ЕС тя поетапно повишаваше размера на гарантираните влогове, като към датата на членство в Съюза вече бяхме въвели гаранция на влоговете на един вложител в една банка в размер на 40 000 лв.

Икономическата и финансова криза в ЕС, която започна през 2008 г., накара европейските лидери и държавите членки, в т.ч. и България, да предприемат спешни мерки в тази сфера. Затова в периода 2009–2010 г. размерът на гарантираните влогове в ЕС се увеличи пет пъти, като от 20 000 евро в момента той е вече 100 000 евро. Това представлява едно изключително високо ниво на защита на вложителите като потребители на финансови услуги. В България тази сума е 196 000 лв. и е записана в Закона за гарантиране на влоговете в банките.

С цел пълното въвеждане на изискванията в областта на гарантирането на влоговете в банките и ускореното въвеждане на

новата директива на ЕС в тази област, Министерство на финансите и Фондът за гарантиране на влоговете в банките изготвиха изцяло нов законопроект. Новият Закон за гарантиране на влоговете в банките ще запази съществуващото високо ниво на гаранция, ще разшири кръга на гарантираните вложители, ще позволи на притежателите на гарантирани депозити да имат навременен достъп до своите влогове, като допълнително ще се съкрати на 7 работни дни и срокът, в който Фондът за гарантиране на влоговете в банките ще изплаща гарантираните депозити, в случай че те станат неналични.

Една от най-съществените реформи в областта на банките е приемането и публикуването в Официалния вестник на ЕС през месец февруари 2014 г. на директивата относно договорите за кредити за жилищни недвижими имоти за потребители (директива за ипотечните кредити). С новата директива на ниво ЕС и в България се въвежда една хармонизирана и унифицирана рамка за защитата на потребителите, които теглят или имат намерение да изтеглят ипотечен кредит. В нея се повишават изискванията за предварителна информация, която следва да се предостави на клиентите. Съществен момент от нея е извършването на оценка на кредитоспособността на потенциалните клиенти, като по този начин се избягва прекомерна или непосилна задлъжнялост на тези клиенти след евентуалното предоставяне на ипотечния кредит. Значително се облекчават условията за предсрочно погасяване на кредитите, което също ще има положително въздействие върху потребителите. Важен момент е също така налагането и на конкретни и ясни ангажименти по отношение на кредитните посредници, които предлагат на потребителите ипотечни кредити.

Директивата за ипотечните кредити допълва съществуващото вече от години право на ЕС в областта на договорите за потребителски кредити, което е въведено и в българското законодателство чрез Закона за потребителския кредит. Преди няколко години директивата

за потребителските кредити също бе изменена на ниво ЕС, като тези изменения вече са отразени и се прилагат и в българското законодателство. Едно от най-важните изисквания в тази област е задължението на кредитора да предоставя на потребителя своевременно, преди неговото обвързване с предложение или договор, достатъчна и ясна преддоговорна информация, която да е съобразена с изразените от потребителя предпочитания. Информацията следва да позволява сравняване на различните предложения и вземане на информирано решение преди сключването на договор за потребителски кредит.

С въвеждането на изискването за годишен процент на разходите по потребителските кредити се прави една революционна стъпка към по-добрата защита на клиентите на потребителски кредити и възможността им да сравняват отделните продукти. Годишният процент на разходите по кредита на практика показва общите разходи по кредита за потребителя, настоящи или бъдещи, изразени като годишен процент от общия размер на предоставения кредит. В него се включват лихвите, другите преки или косвени разходи, комисиони, възнаграждения от всякакъв вид, в т.ч. тези, дължими на посредниците за сключване на договора, и други.

Друга възможност, която допълнително защитава правата на клиентите, които теглят потребителски кредит, е тяхното право да се откажат от договора за потребителски кредит в срок от 14 дни от неговото сключване, без да дължат за това обезщетение или неустойка. Подобно на договорите за ипотечни кредити, сключилите договори за потребителски кредит имат правото предсрочно да погасят задължението.

### **3. Защита на потребителите в областта на платежните услуги**

Тясно свързани с банковите услуги са платежните услуги, като при тях също се прилага много високо ниво на защита на потребителите във вътрешния пазар на ЕС. С новата правна рамка икономическите операции в рамките на Съюза ще бъдат улеснени и ще бъде дадена

възможност на потребителите, търговците на дребно и другите предприятия да се възползват пълноценно от вътрешния пазар на ЕС. Ще бъде намалена фрагментацията на пазара и премахнати пречките пред цялостната интеграция на вътрешния пазар на финансови услуги. Чрез законодателните изменения ще се постигане прозрачност и съпоставимост на банковите такси, предоставяне на достъп до основна разплащателна сметка и улесняване смяната на банковите сметки; изграждане на Единна зона за плащания в евро с общи технически и бизнес изисквания за банковите преводи и директните дебити в евро; модернизация на правната уредба за електронните плащания на дребно при все по-бързо развиващите се картови, интернет и мобилни плащания; поставяне на тавани върху равнищата на обменните такси за трансгранични и национални операции с потребителски дебитни и кредитни карти.

Една от последните реформи на ниво ЕС в областта на защитата на потребителите на платежни услуги е приетата и публикувана в Официалния вестник на ЕС през юли 2014 г. директива относно съпоставимостта на таксите по платежните сметки, прехвърлянето на платежни сметки и достъпа до платежни сметки за основни операции. С нея се въвеждат на европейско ниво три нови групи от мерки за защита на потребителите, като някои от тях и сега се прилагат на национално ниво. Първата група от мерки обхваща значително подобряване съпоставимостта на таксите по платежните сметки чрез въвеждането на кратък стандартизиран информационен документ, предоставящ информация за различните видове такси; създаване на списък на най-представителните услуги, свързани с основната платежна сметка, за които се събират такси на национално равнище; създаване на речник със стандартизирана терминология, който да се предоставя на клиентите заедно с информационния документ; предоставяне на потребителите на достъп до минимум един национален уебсайт за съпоставяне на банкови

такси. Втората група от мерки включва подобряване на условията на прехвърляне на платежна сметка от един доставчик на платежни услуги на друг. Третата – предоставяне на достъп до платежна сметка за основни операции (базисна платежна сметка) на потребител без значение от националност, място на пребиваване, финансово положение и пр., което ще улесни достъпа на гражданите на ЕС до платежните операции в целия вътрешен пазар.

Една от най-съществените промени в правната рамка на ЕС в областта на платежните услуги е предложението за регламент относно обменните такси за платежни операции, свързани с карти. След приемането и влизането му в сила ще се въведат аналогични принципи, както и при използването на роуминг услуги в рамките на ЕС. Няма как да се възползваме като граждани на Съюза и европейски потребители от възможностите, които ни предоставя вътрешният пазар на ЕС-28, ако при извършване на картови разплащания в други държави членки, различни от държавата, където е издадена въпросната карта, заплащаме значително по-високи такси за съответната трансакция. В тази връзка с регламента ще бъдат въведени тавани на обменните такси при презграничните и националните операции с потребителски дебитни и кредитни карти. Тези правила ще доведат до намаляване на разходите за потребителите при много по-ясни и унифицирани правила при плащането с карти на национално и трансгранично ниво. Предложението за регламент е преди всичко от полза за потребителите, като целта му е да им се предостави възможност да направят съзнателен избор относно платежните инструменти, които да използват, отчитайки свързаните с тях разходи и ползи.

Европейският съюз прилага законодателство за защита на потребителите в областта на платежните услуги от няколко десетилетия. Едва през 2007 г. бе приета обаче първата консолидирана директива за платежните услуги във вътрешния пазар. С нея се положиха основите на

хармонизирана законодателна рамка за създаването на интегриран пазар на плащанията, като по този начин се подобри равнопоставеността и достъпността на действащата уредба за плащанията за всички заинтересовани страни, въведоха се по-засилени правила и по-високи стандарти за защита на потребителите в тази сфера. Понастоящем на ниво ЕС се обсъжда нова рамкова директива, която ще замени директивата за платежните услуги от 2007 г. Независимо че директивата е транспонирана успешно в отделните държави членки, след направен анализ са се очертали някои недостатъци в сегашната правна уредба за плащанията и слабости на пазарите за картови, интернет и мобилни плащания, дължащи се на все по-бързото развитие на технологиите, които новата законодателна инициатива има за цел да отстрани. Ползите от по-голяма пазарна интеграция и намалена разпокъсаност на пазара на плащания на дребно на европейско равнище ще бъдат съществени.

#### **4. Защита на потребителите в областта на застрахователните услуги**

След публикуването в Официалния вестник на ЕС на основния правен акт в областта на застраховането – директивата Платежоспособност 2 – който има за цел да регламентира основните изисквания към дейността и надзора на застрахователните и презастрахователните дружества, европейските институции насочиха своя поглед и към въпроси, които още по-директно засягат правата на потребителите на застрахователни услуги. Още през месец юли 2012 г. Европейската комисия публикува законодателно предложение, имащо за цел да подобри и осъвремени действащата правна рамка на ЕС (Директива 2002/92/ЕС) в областта на застрахователното посредничество.

Действащите минимални хармонизирани стандарти на ниво ЕС по отношение на застрахователното посредничество и защитата на потребителите на застрахователни продукти са въведени в българското

законодателство и се прилагат от датата на членство на България в ЕС. С предложението на ЕК за нова директива обаче тези стандарти ще се повишат още повече и ще спомогнат за подобряване доверието на потребителите на застрахователни услуги.

С новата директива в сферата на застрахователното посредничество се разширява обхватът на защитата на потребителите, включително и по отношение на каналите на разпространение на застрахователни продукти, като се включва и директното разпространение на застрахователни продукти от самите застрахователи. Значително се завишават изискванията към дистрибуторите на застрахователни продукти (застрахователните посредници и застрахователните дружества) по отношение предотвратяването и разкриването на потенциален конфликт на интереси. Въвеждат се и завишени хармонизирани изисквания във връзка с предоставянето на съвет на потребителите, както и на по-разбираема информация, особено по отношение застрахователните продукти с инвестиционен характер.

След въвеждането на новите мерки потребителите на застрахователните услуги ще могат много по-лесно да сравняват параметрите на отделните застрахователни продукти, да съпоставят техните цени и условия. Предложението на ЕК цели по-добра защита на потребителите, по-ниски цени и по-високо качество на застрахователните продукти.

## **5. Защита на потребителите в областта на инвестиционните услуги**

Една от най-важните реформи през последните години в областта на инвестиционните услуги бе приемането на изцяло нова рамка за пазарите на финансови инструменти. Наред с останалите приоритети, един от водещите критерии за промяна на тази рамка бе да се осигури по-добра защита на потребителите на инвестиционни услуги. Някои от

новите моменти в тази нова рамка са следните:

- Ограничават се възможностите за плащания и други материални стимули, които инвестиционните посредници могат да получават, когато предоставят инвестиционни услуги.
- Въвеждат се допълнителни изисквания за инвестиционните посредници във връзка с инвестиционните консултации, които дават на клиентите си, включително да разграничават тези консултации на „зависими“ и „независими“. Въвежда се по-строг контрол по отношение на условията и реда, при които инвестиционните посредници предлагат финансови инструменти и финансови продукти на клиентите си.
- Предвиждат се промени относно вида на информацията, която инвестиционните посредници следва да предоставят на клиентите си, преди те да инвестират във финансови инструменти или преди да получат инвестиционна консултация. Целта е клиентите да могат по-добре да оценят риска, свързан с инвестицията.
- Изискванията за прозрачност относно цените на финансовите инструменти (преди и след сключването на сделки с тях) ще се прилагат спрямо по-широк кръг финансови инструменти – включват се облигации, депозитни сертификати, структурирани продукти и деривати.
- Изискванията на регулацията по отношение защита на инвеститорите се разширява и спрямо структурираните депозити – категория финансови продукти, които преди това не бяха регулирани на европейско ниво.

В допълнение на тези нововъведения, с оглед по-засилената защита на инвеститорите, се ограничават възможностите за инвестиционните посредници да предлагат сложни финансови продукти и инструменти на потребители, без предварително да извършат оценка доколко те са подходящи за клиента с оглед неговите знания и опит като инвеститор



на капиталовия пазар.

Наред с мерките, които инвестиционните посредници трябва да прилагат в защита на потребителите на инвестиционни услуги и които са свързани преди всичко с информиране на инвеститорите и преценката на риска, който те могат да поемат, се въвеждат и мерки за защита на инвеститорите в продуктите на инвестиционните фондове. Последните изменения в директивата, която регламентира дейността на колективните инвестиционни схеми, са посветени единствено на потребителите, но вече не толкова в посока на тяхното информиране при избора на инвестиционен продукт, а в посока повишаване сигурността на самия продукт. Три са методите, които се използват за постигане на тази цел:

- Изясняване на задълженията на депозитарната институция, която обслужва колективната схема, и нейната отговорност при делегиране на задачите ѝ на трето лице;
- Въвеждане на правила при формиране на възнагражденията на управляващите колективната инвестиционна схема лица;
- Засилване на санкционния режим при неспазване изискванията на нормативните актове, регламентиращи дейността на колективните инвестиционни схеми.

Във връзка с мерките, насочени към защита на инвеститорите, предстои и прилагането на регламент относно инвестиционни продукти, предназначени за инвеститори на дребно и основаващи се на застраховане инвестиционни продукти (PRIIPS). Това са продуктите, предлагани от всички инвестиционни фондове (а не само от колективните инвестиционни схеми), структурираните продукти и основаващи се на застраховане инвестиционни продукти. С регламента се цели да бъде подобро качеството на информацията, която се предоставя на потребителите, тъй като повечето инвестиционни продукти са сложни по своята същност и за инвеститорите е трудно да направят сравнение между

идентични продукти, когато вземат инвестиционно решение, както и да разберат рисковете, свързани с инвестицията. За целта на инвеститорите ще се предоставя стандартизиран документ с ключова информация за основните характеристики на инвестиционния продукт и за рисковете, свързани с него. С това режимът на информиране на инвеститорите във всички фондове, структурирани продукти и основаващи се на застраховане инвестиционни продукти, се уеднаквява с възприетия вече подход при информирането на инвеститорите в колективните инвестиционни схеми, където документът с ключова информация е въведен през 2012 г., и се превръща в стандарт в информирането на потребителите на инвестиционни услуги.

#### **6. Други въпроси, свързани със защитата на потребителите**

Освен посочените, съществуват и много други въпроси и правила, които допълват правната рамка за защитата на потребители на финансови услуги. Една малка част от тях ще посочим и тук, без претенция за изчерпателност, още повече, че промените в тази сфера са много динамични и постоянно се въвеждат нови стандарти.

В момента на ниво Европейски съюз се обсъжда проект на регламент относно индексите, използвани като референтни показатели за целите на финансови инструменти и финансови договори, като например за измерване на резултатите на инвестиционните фондове, за изчисляването на стойността на деривати и за сключването на ипотечни кредитни споразумения. Целта на регламента е да направи референтните показатели точни и достоверни, като предотврати манипулирането им от участниците на пазара и с това осигури по-висока степен на защита на потребителите на финансови услуги и всички инвеститори.

Друга промяна, която се дискутира на европейско ниво, е по какъв начин Европейските надзорни органи в областта на банкирането, ценните книжа, застраховането и професионалното пенсионно осигуряване да

засилят своята работа с цел изпълнението на техния мандат в областта на защитата на потребителите. Една от възможните посоки на работа е да се увеличи приемането на насоки от страна на тези европейски органи и наблюдението на тяхното последващо прилагане. Целта на тези насоки следва да бъде повишаването на стандартите за защита на потребителите в различните сектори на финансовите услуги.

Друга насока на работа на институциите на ЕС и на държавите членки е засилването на механизмите за извънсъдебно решаване на потребителски спорове между финансовите институции и техните клиенти. Извънсъдебните механизми за решаване на потребителски спорове могат да се окажат добра алтернатива на по-скъпите и сравнително продължителни съдебни процедури, когато финансовата институция и техните клиенти не са могли да разрешат съответния спор на двустранна основа. Ефективното функциониране на помирителните комисии и на други сходни механизми може само да е от полза. Положителното е, че в България от няколко години действа успешно Помирителната комисия за платежни спорове, която е създадена със Закона за платежните услуги и платежните системи. С последните промени в Закона за защита на потребителите такива помирителни комисии ще се създадат и в други сфери на финансовите услуги.

Много важен елемент от защитата на потребителите на финансови услуги е тяхната по-добра информираност и предприемането на сериозни мерки за повишаване на финансовата им грамотност. Министерството на финансите и други институции и партньори в страната предвиждат да се ускорят усилията и в тази насока. Защото подобряването на финансовата грамотност на потребителите е един от най-преките и сигурни пътища за тяхната по-добра защита и за взимането от тях на възможно най-правилните и информирани решения, което, от своя страна, ще доведе до повишаване на благосъстоянието им.

## **7. Заключение**

Новата правна рамка на ЕС си е поставила една много съществена задача, а именно да надгради постигнатото до момента в областта на защитата на потребителите. Всички нови нормативни промени, както тези, които са вече приети и въведени в практиката, така и тези, които все още се обсъждат на ниво ЕС, имат за цел да се подобри защитата на потребителите на финансови услуги.

Безспорно, по-добрата защита на потребителите на финансови услуги ще създаде условия и за повишаването на тяхното доверие в тези услуги. Последното следва да допринесе и за подобряване на финансовата стабилност на национално и европейско ниво. Още повече, че защитата на потребителите и финансовата стабилност са много тясно обвързани. Освен това по-добрата защита на потребители на финансови услуги води и до постигането на по-добри резултати от самия финансов бизнес и различните финансови посредници – банки, платежни институции, инвестиционни посредници, застрахователни дружества и други.

Друго предимство на новата правна рамка на ЕС, която се прилага и в България, е, че промените и повишаването на стандартите при защитата на потребителите се отнасят до абсолютно всички сектори на финансовите услуги. Значителните промени засягат както банковите и платежните услуги, така и застрахователните услуги, инвестиционните услуги и всички останали сфери, където се предлагат финансови услуги за потребителите.

# РАЗМЕР И ФИНАНСИРАНЕ НА СХЕМИТЕ ЗА ГАРАНТИРАНЕ НА ВЛОГОВЕТЕ

Радослав Миленков,  
*председател на Управителния съвет на Фонда за гарантиране на влоговете в  
банките (ФГВБ)*

## 1. Увод

Системите за гарантиране на депозитите се различават от гледна точка на управление (публични, частни, смесени), мандат и финансиране (авансово или при необходимост). Независимо от това, има единно разбиране, че покритието следва да е ограничено, т.е. до определен размер и при определени изключения с цел ограничаване на моралния риск<sup>1</sup> и поддържане на финансова дисциплина.

Наред с широко дискутираните принципни въпроси относно правилното проектиране на системата за гарантиране на влоговете, има въпроси от оперативен характер, които са от съществено значение за стабилността на системата за гарантиране на влоговете и нейната способност да изпълнява мандата си. Един от тези въпроси се отнася до финансовото планиране и финансовото управление, или по-точно до определяне на оптималния размер на средствата на фонда, премийните вноски и комбинацията от финансови инструменти, които ще осигурят стабилност на системата.

Въпросите на финансовото планиране и финансовото управление

---

<sup>1</sup> Моралният риск е склонността на определени пазарни участници да поемат рискове с увереността, че няма да понесат последиците от своите действия. В случая с гарантирането на влоговете, моралният риск се отнася до стимулите за поемане на повече рискове от кредитните институции, които стимули се появяват, когато вложителите и другите кредитори са защитени (вярват, че са защитени) от загуби при фалит или когато вярват, че няма да се допусне дадена кредитна институция да фалира, поради което не следят нейния начин на работа.

често се пренебрегват, особено във времена на относително спокойствие и финансова стабилност, тъй като няма непосредствена необходимост от изплащане на гарантираните депозити. В периоди на финансово „спокойствие“ системата за гарантиране на влоговете е извън политическия фокус. Стимулите за обновяване на системата отслабват. Този проблем се задълбочава, когато законът за гарантирането на влоговете стриктно регулира основните финансови параметри на системата – гарантираната сума, размера на премийните вноски и размера на фонда за гарантиране на влоговете. Такъв е случаят със системата за гарантиране на влоговете в България, а и в повечето източноевропейски страни.

В държави като България е широко разпространено схващането, че трябва да се поддържа високо капитализиран фонд. Случаи като последния с отнемането на лиценза и стартирането на производство по несъстоятелност с „Корпоративна търговска банка“ АД затвърждават мнението, че средствата във фонда са недостатъчни, независимо от това, че размерът на българския фонд надминава в пъти размера на фондовете за гарантиране на депозитите на останалите европейски страни. От своя страна, представителите на банковата индустрия негодуват срещу високите премийни вноски при относително ниския риск в банковата система. Къде е истината?

На теория, предварителното (ex-ante) финансиране на фонда следва да е базирано на изчисления за очакваните загуби. Това означава, че премийните вноски трябва да са определени така, че да покрият очакваните загуби на схемата за гарантиране на влоговете (СГВ) и оперативните разходи на системата в дългосрочен план. Този принцип е валиден независимо от вида на премийните вноски (твърд процент или в зависимост от рисковия профил на членовете на системата).

На практика обаче, изчисляването на очакваните загуби е трудна задача. Като следствие премийните вноски или са твърде високи, което води до ненужно натрупване на средства в СГВ за сметка на индустрията

и вложителите, или твърде ниски, което води до недостиг на средства и спад на надеждността и доверието в системата.

Финансовите параметри на системата за гарантиране на влоговете в България към момента са законово регламентирани. Размерът на премийните вноски е определен като твърд процент (0.5%) от влоговата база. Законово заложеното целево равнище е 5% от отговарящите на условията за гарантиране влогове (влоговата база)<sup>2</sup>. За съжаление, при това положение СГВ неминуемо се отклонява от оптималния си размер на относително висока социална цена за системата като цяло. Тези параметри предстои да се променят в синхрон с новото европейско законодателство, което поставя на дневен ред дискутирания въпрос за оптималния размер на премийните вноски и на фонда.

Друг проблем в държави като България е липсата или недостатъчните и ненадеждни исторически данни, което затруднява прилагането на иконометрични анализи или стрес тестове, чрез които да бъде оценена вероятността от фалит и очакваните загуби.

## **2. Оценка на риска**

Оценката на риска в банковата система е необходима предпоставка за изчисляване на загубите при фалит. Размерът на СГВ се измерва с финансовите средства, които трябва да се натрупат, за да покрият очакваните загуби. Резултатът е отражение на: оценката на вероятността за фалит, гарантираните депозити в съответната банка и загубата на СГВ при фалит (процент от експозицията на СГВ при фалит, която не може да бъде възстановена). Следва да се има предвид, че загубата при фалит за СГВ е винаги по-малка от загубата при фалит, която се изчислява за банката. Например фалиралата банка може да е натрупала

---

<sup>2</sup> Тези стойности са твърде високи в сравнение с равнищата, заложиени в новата европейска директива за гарантиране на влоговете.

огромни загуби и да има отрицателен капитал, но предвид структурата на баланса и реда на кредиторите при несъстоятелност загубата да бъде поета от собствениците и необезпечените кредитори, както и от големите вложители. В този случай СГВ ще бъде в състояние да събере всички свои вземания от суброгация в резултат на изплащането на гарантираните влогове. Обратно, при нетолкова големи загуби на фалиралата банка, но при липса на необезпечени кредитори и негарантирани вложители, СГВ ще поеме съответна (понякога много голяма) част от загубата. В този смисъл финансовото планиране и финансовото управление на СГВ без детайлна информация за балансовата структура на всяка банка би било непълно и предразположено към грешки. Доколкото балансовата структура е динамична, твърдото законово определяне на финансовите параметри на системата за гарантиране на влоговете – целево равнище, размер на премийните вноски – би се отклонявало съществено от оптималния вариант. В тази връзка с новия проект на Закон за гарантиране на влоговете в банките, с който в българското законодателство се въвежда европейската директива за гарантиране на влоговете, е заложено само минимално целево равнище, а премийните вноски са променлива величина, която се определя на база гарантираните влогове и рисковия профил на банките по предварително одобрена и нормативно установена методология.

Без да навлизаме в детайли в сферата на анализа на риска, ще споменем, че при оценката следва да се има предвид, че структурата на активите и пасивите на банките се променя много бързо в периоди на нестабилност. В тази връзка анализът трябва да вземе предвид, че някои гарантирани и голяма част от негарантираните вложители ще изтеглят средствата си в такъв период. Процесът ще доведе до „свиване“ на баланса на банката, което, от своя страна, ще увеличи рисковата експозиция на СГВ и очакваните загуби ще нараснат.

Наред с това загубите могат да са следствие не само на



кредитния риск, но и на пазарния и операционния риск. В този смисъл сътрудничеството и обмяната на информация с банковия надзор е от значение за изготвянето на правдоподобни рискови сценарии за отделните банки.

От особено значение за определяне на потенциалните загуби, а оттам и за размера на фонда, има и нормативната среда. Както вече споменахме, мястото на СГВ в реда на кредиторите може съществено да промени размера на потенциалните загуби, които СГВ ще понесе при фалит. В това отношение сега действащият Закон за банковата несъстоятелност в страната предвижда привилегирована позиция на Фонда за гарантиране на влоговете в България в реда на кредиторите при несъстоятелност, но на един ред с останалите вложители (с влогове над гарантирания размер). От 2015 г. предстои в българското законодателство да бъде въведена директивата на ЕС за възстановяване и реструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници. Съгласно разпоредбите на директивата СГВ ще имат още по-привилегирована позиция в реда на кредиторите – преди останалите негарантирани вложители и необезпечените кредитори. Това ще доведе до значително намаляване на потенциалните загуби на СГВ при фалит. Наред с това, при системни банки, при които ще се прилага режимът по реструктуриране, СГВ ще плаща само до размера на нетните загуби, които би поел при несъстоятелност. При определени условия СГВ ще може да участва и в мерки за ранна намеса, насочени към предотвратяване на потенциални фалити и изплащане. Всички тези елементи на новата бъдеща нормативна рамка трябва да се вземат предвид при вземане на решения относно размера на фонда и премийните вноски.

### **3. Дългово финансиране**

Дълговите инструменти се използват за финансиране на СГВ като крайна мярка при необходимост от изплащане, когато средствата

в СГВ бъдат изчерпани или са недостатъчни. Ключовият въпрос във връзка с дълговото финансиране е кой би предоставил заем и готови ли са потенциалните кредитори да предоставят заем на СГВ в периоди на криза. Проблемът с дълговото финансиране на СГВ трябва да се разглежда предвид самото естество и предназначение на СГВ и факта, че тези фондове не могат нито да предотвратят, нито да ограничат системни кризи или фалити на големи кредитни институции. В тези случаи, особено при липса на режим за банково реструктуриране, се стига до необходимост от намеса на публичния сектор.

Независимо от горното, в „нормално“ време и при относително стабилна финансова система има достатъчно здрави финансови институции, които биха финансирали СГВ в рамките на техния обичаен бизнес. В случай че възстановяването на средства на СГВ при несъстоятелност се окаже по-малко от очакваното, тази разлика ще бъде покрита с по-високите (извънредни) премийни вноски и обратно. Предвид кратките срокове за изплащане на гарантираните влогове при фалит, на практика този инструмент може да се използва по-скоро за последващо рефинансиране на публичен заем.

Следва да се имат предвид и възможностите за финансиране от международните финансови институции (МФИ)<sup>3</sup>. Обичайно, поради моралния риск МФИ не се обвързват с финансиране в качеството на последна инстанция при недостиг на средства за изплащане. При сериозни проблеми, когато е застрашена финансовата стабилност, МФИ се ангажират с участие, но при строги условия и изисквания за промени в политиките.

Новата директива на ЕС за схемите за гарантиране на депозитите предвижда възможност и за доброволно финансиране между самите

---

<sup>3</sup> Има редица примери на стендбай споразумения на СГВ с международни финансови институции, например с Европейската банка за възстановяване и развитие (ЕБВР).

схеми за гарантиране на депозитите от държавите членки, което да се осъществява при необходимост на доброволен принцип. Предвидените условия за това и доброволният характер на заемането между схемите правят този вид дългово финансиране не много вероятен.

#### **4. Заключение**

Дискусиите относно бъдещата роля на СГВ в системата за финансова стабилност следва да отчитат въздействието от избора на инструментите за финансиране на СГВ върху склонността на банките да поемат риск. От съществено значение е постигането на баланс между натрупването на достатъчно средства от премийни вноски и възможностите за дългово финансиране при отчитане на потенциалните загуби и предвид общата финансова и законова рамка, в която функционира СГВ. Прилагането на изложените принципи на финансово управление изисква непрекъсната оценка на риска на база на достатъчно пълна и надеждна информация и стрес тестове на системата за гарантиране на влоговете на индивидуална основа. СГВ трябва да инвестират в развитието на необходимия институционален капацитет за това.

# СХЕМАТА ЗА ГАРАНТИРАНЕ НА ВЛОГОВЕТЕ – ПОВЕЧЕ ОТ ФИНАНСОВ БУФЕР И МЕХАНИЗЪМ ЗА ИЗПЛАЩАНЕ

Росица Петкова,  
*отговарящ за изпълнението на Стратегията за управление 2011 – 2014 г. на  
ФГВБ*

## 1. Увод

Във времена на макроикономически растеж и финансова стабилност рядко се говори за схемите за гарантиране на влоговете (СГВ), а малко хора дори подозират за съществуването им. За тяхната роля и функции обикновено започва да се дискутира и те стават предмет на дебати във времена на банкови кризи и нисък икономически растеж. За голяма част от обществеността, включително за голяма част от политиците, а и за някои икономисти, СГВ представлява един буферен фонд или резерв, който се трупа, за да бъде използван за изплащане на влоговете при необходимост. Според това разбиране, колкото по-голям е този резерв, толкова по-защитени са вложителите и по-голяма сигурността и доверието във финансовата система. Тази представа е погрешна и не отчита ролята на СГВ като регулаторен механизъм и инструмент на надзорната политика. СГВ е създадена за осигуряване на защитата на вложителите, или по-общо – на потребителите на финансови услуги. Тази защита се осъществява чрез постигането на две основни цели – изплащане на гарантираните влогове при фалит на банка (защита на вложителите в тесен смисъл) и поддържане на финансовата стабилност. Ефективната СГВ се гради върху баланса на тези цели, увеличава доверието във финансовата система и допринася за нарастване на финансовото посредничество и развитието на банковата дейност. Изграждането на СГВ единствено въз основа на разбирането за защита на вложителите в тесен смисъл, предоставянето на максимална

или пълна гаранция, без да се държи сметка за факторите, които влияят на финансовата стабилност, води до изкривяване на пазара, пренасочване на загубите към публичния ресурс (данъкоплатците) и може да има тежки последици за финансовата система и икономиката като цяло.

## **2. Хипотетичен модел на неефективна система за гарантиране на влоговете в банките**

С цел да покажем значението на модела, по който е конструирана системата за гарантиране на влоговете като част от общата система за финансова стабилност, ще използваме модел на икономическа система, в която приемаме, че:

- Вътрешните инвестиции са финансирани главно чрез банкови кредити и собствени средства;
- Държавата гарантира влоговете – пряко, чрез специално създадена СГВ, и косвено, посредством капиталови инжекции или национализация на фалиращи кредитни институции;
- Липсва специален режим за реструктуриране на банки;
- Налице е ръст на лошите кредити при високо ниво на депозитите в банковата система, съответно нарастване на потенциалните задължения на държавата за гарантиране на влоговете. При този модел банките могат да си позволят да натрупват лоши кредити срещу задължения по депозитите, доколкото държавата гарантира последните.

При така описания модел публичното гарантиране на влоговете, без да държи сметка за някои основни принципи на ефективните системи за гарантиране на влоговете, съчетано с регулаторна „търпеливост“, могат да доведат до натрупване на лоши кредити, нарастване на задълженията за гарантиране на влоговете и в крайна сметка – до намаляващи нива на икономически растеж. Натрупаните лоши кредити са активи или вземания на банката, но при този модел те представляват

на практика вземания към системата за гарантиране на влоговете (в лицето на СГВ и държавата) вместо към кредитополучателите. При този модел задължението за гарантиране на влоговете може да се разглежда като публичен дълг, държан от банките.

При параметрите на модела се стига и до изкривяване на конкуренцията между банките, като тя вече се основава единствено на по-ниската цена на кредитирането, съответно по-високата цена на привлечените депозити. За вложителите няма значение какъв е бизнес моделът и рисковият профил на банката, защото те влагат средствата си с презумпцията, че държавата няма да позволи те да ги загубят било поради законово установената схема за гарантиране на влоговете или поради това, че съответната банка е твърде голяма, за да допусне държавата тя да фалира. Със знанието, че загубата ще бъде покрита от публичния ресурс, банките намаляват бдителността си при отпускането на кредити и тяхното обслужване и отлагат провизирането за потенциални загуби. При намаляване на лихвите по кредитите публичното гарантиране на влоговете ще финансира фирмите кредитополучатели по същия начин, по който при високи лихвени нива по кредитите финансира акционерите на банките. При този икономически модел дивидентите, които се изплащат на акционерите на банката или на фирмите кредитополучатели, представляват трансфер на средства от публичния сектор към акционерите. Този „публичен дълг“, държан от банките, балансира разликата между техните задължения към вложителите и реалните активи (капитал) на техните длъжници. Ограниченията за използване на публичен ресурс обаче налагат държавата да привлече необходимия приход чрез нови или по-високи данъци, за да посрещне нарасналите задължения, и съответно да предприеме действия към намаляване на размера на потенциалните си задължения, т.е. общия размер на депозитите.

Описаният модел демонстрира т.нар. морален риск, или

склонността на определени пазарни участници да поемат рискове с увереността, че няма да понесат последиците от своите действия. В случая с гарантирането на влоговете моралният риск се отнася до стимулите за поемане на повече рискове от кредитните институции, които стимули се появяват, когато вложителите и другите кредитори са защитени (вярват, че са защитени) от загуби при фалит или когато вярват, че няма да се допусне дадена кредитна институция да фалира, поради което стават безкритични и не следят нейния начин на работа. При липса на достатъчно регулаторни ограничения и механизми за поемане на загубите първо от собствениците и необезпечените кредитори и при наличието на публично гарантиране на влоговете в неограничени размери, кредитните институции имат стимул да използват сравнително евтините влогове, за да финансират високорискови проекти. Ако не се предприемат ефективни мерки за ограничаване на моралния риск, поемането на високи рискове неминуемо води до по-големи загуби за СГВ или данъкоплатците и до неправилно разпределение на ресурсите в икономиката.

### **3. Основни принципи за ефективни системи за гарантиране на влоговете**

Базелският комитет по банков надзор и Международната асоциация на институциите за гарантиране на депозитите разработиха основни принципи за ефективни системи за гарантиране на влоговете и методология за оценка. Според един от основните принципи моралният риск трябва да бъде ограничен посредством подходяща архитектура на системата за гарантиране на влоговете и посредством други елементи на мрежата за финансова сигурност. Добрите практики в тази насока включват:

- публично призната и законово регулирана СГВ в противовес на имплицитната стопроцентова държавна гаранция;

- лимит на гаранцията, който се определя в зависимост от БВП на глава от населението;
- изключване на определени категории вложители от покритие;
- въвеждане на премиЙни вноски, които отчитат рисковия профил на кредитната институция;
- минимизиране на потенциалните загуби чрез ранна намеса и реструктуриране на проблемната институция.

Във времена на нестабилност и банкови фалити обаче мерките за запазване и възстановяване на финансовата система имат преимущество и конкретните решения често са в посока на защита на всички вложители и кредитори на кредитните институции независимо от ефектите на моралния риск. По време на кризата, която започна през 2008 г., много държави предприеха извънредни мерки и предоставиха безпрецедентна подкрепа на техните финансови институции, за да ограничат ефекта на „заразяване“ и вредите за икономиката. Някои от тези мерки бяха увеличаване на размера и обхвата на гарантирането на влоговете, включително въвеждането на пълна гаранция в определени случаи. Наред с това стана ясно, че повечето вложители не разполагат с достатъчно информация или умения, за да влияят върху поведението на кредитните институции и да ги „дисциплинират“. Нещо повече, в периоди на нестабилност вложителите са склонни към масирано теглене на депозитите си както от проблемни, така и от здрави банки.

Предвид казаното по-горе, ефективните инструменти за намаляване на моралния риск следва да се преосмислят. Когато се говори за финансова дисциплина, не бива да се очаква от гарантираните вложители да въздействат на банките, а следва да се разчита на собствениците и необезпечените кредитори, включително големите негарантирани вложители. Въвеждането на режим за реструктуриране, който налага загуби на собствениците и посочените кредитори, би засилило тяхната склонност да управляват и наблюдават рисковия профил на банките



и чрез пазарни методи да дисциплинират финансовите институции. Всичко това има отношение към дизайна на системата за гарантиране на влоговете, включително към размера и обхвата на покритието и към режима за банково преструктуриране.

Основните принципи за ефективни системи за гарантиране на влоговете са намерили отражение в новата директива за СГВ (Директива 2014/49/ЕС) и директивата за възстановяване и преструктуриране на кредитни институции и инвестиционни посредници (Директива 2014/59/ЕС). Голяма част от тези принципи са заложили и в сега действащото българско законодателство – лимит на гаранцията, изключения от обхвата, а други предстои да бъдат въведени – рисково базирани премийни вноски, участие на СГВ в мерки за ранна намеса, режим за банково преструктуриране с участие на СГВ. Наред с позитивите от единното европейско законодателство в областта на гарантирането на влоговете и банковото преструктуриране, следва да отчетем и някои негативи за българската система:

- Висок лимит на гаранцията: директивата на ЕС въвежда единен размер на гаранцията за всички вложители (физически и юридически лица) от всички държави членки в размер на 100 000 евро. Този размер е твърде висок за България и в пъти надвишава размера на покритието, който би следвало да имаме предвид размера на БВП на глава от населението;
- По-ниската база за изчисляване на премийните вноски (само гарантираните влогове) и целевото равнище от 0.8% (в сравнение с 5% в действащото законодателство) не са съобразени с икономическите реалности в държави членки като България.

С транспонирането на новата директива за СГВ в националното законодателство регулаторната дисциплина ще бъде наложена и чрез въвеждане на някои допълнителни елементи на системата за гарантиране

на влоговете, които директно влияят на поведението на кредитните институции, членове на системата:

- контрол на входа и изхода от системата за гарантиране на влоговете;
- прекратяване на членството в СГВ при неизпълнение на задълженията от страна на кредитната институция;
- използване на инструменти за ранна намеса (събиране и обмяна на информация, искане или пряко извършване на проверки в банките членове на системата, включително инспекции на място).

Наред със специфичните характеристики на самата СГВ е необходимо въвеждането и прилагането на ефективен режим за банково реструктуриране:

- Участниците в системата за финансова стабилност трябва да работят в координация и сътрудничество за бързо разрешаване на банкови кризи;
- Горното налага осигуряване на своевременно достъп до и обмяна на информация между отговорните институции;
- Собствениците и необезпечените кредитори, включително вложителите от категориите на професионалните инвеститори и институционалните вложители, следва да отговарят за загубите на фалиращите кредитни институции и съответно да заплащат цената за реструктуриране съобразно законово установен ред на кредиторите;
- Проблемните банки трябва да бъдат оздравявани или реструктурирани при минимални разходи за СГВ и без загуби за данъкоплатците. Ресурсите на СГВ, фондовете за реструктуриране или публичният ресурс следва да се използват като крайна мярка, след като собствениците и необезпечените кредитори вече са поели загубите.

#### **4. Заключение**

Системата за гарантиране на влоговете увеличава доверието във финансовата система и има съществен принос за финансовата стабилност, когато е съчетана с мерки, които стимулират финансовата дисциплина и ограничават моралния риск. Доколкото пазарната дисциплина сама по себе си не е достатъчна, за да ограничи моралния риск, тя трябва да се използва заедно с други инструменти, включително добри корпоративни практики на управление и управление на риска, регулаторна дисциплина посредством някои от елементите на системата за гарантиране на влоговете, пруденциален надзор и ефективна рамка за ранна намеса и реструктуриране. Законодателят трябва да гарантира, че СГВ и останалите участници в мрежата за финансова сигурност разполагат с необходимите инструменти и правомощия за ограничаване на моралния риск.

# ЗАКОНОДАТЕЛНА РАМКА НА ЕС ОТНОСНО ДОГОВОРИТЕ ЗА КРЕДИТИ ЗА ЖИЛИЩНИ НЕДВИЖИМИ ИМОТИ ЗА ПОТРЕБИТЕЛИ

Венцислав Аспарухов,  
*юрисконсулт в дирекция „Международни отношения“, Българска народна  
банка*

Целта на настоящата статия е да представи основните разпоредби на *Директива 2014/17/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 4 февруари 2014 година относно договорите за кредити за жилищни недвижими имоти за потребители и за изменение на Директиви 2008/48/ЕО и 2013/36/ЕС и Регламент (ЕС) № 1093/2010<sup>4</sup>*, която бе приета в началото на 2014 г. след проведени продължителни дискусии в рамките на Европейския съюз (ЕС) за необходимостта от въвеждане на хармонизирана регулаторна рамка за ипотечното кредитиране.

## 1. История на директивата

Първи опит в посока хармонизиране в рамките на ЕС е предприет през 2001 г., когато след четири години преговори европейските асоциации на потребителите и европейските асоциации от кредитния сектор, които предлагат жилищни кредити, постигат споразумение за прилагане на „Европейски доброволен етичен кодекс относно преддоговорната информация за жилищните кредити“<sup>5</sup>. В кодекса се съдържа дефиниция за жилищен кредит<sup>6</sup> и изисквания за предоставяне

---

<sup>4</sup> Официален вестник на ЕС, L 60, 28.2.2014 г., стр. 34.

<sup>5</sup> Кодексът е форма на доброволна инициатива, която ползва за база също така доброволния, но вече утвърден Ипотечен кодекс на Съвета за ипотечни кредитори във Великобритания.

<sup>6</sup> „Жилищен кредит“ е кредит, отпуснат на потребител за закупуване или преустройство на частно недвижимо имущество, което е негова собственост или което той цели да придобие, обезпечено или с ипотека върху недвижимо имущество, или с друго обезпечение, обичайно използвано за тази цел в съответната държава членка.

на предоговорна информацията във формата на Европейски стандартизиран информационен формуляр (ЕСИФ). Този формуляр впоследствие служи като образец при подготовката на формулярите за предоставяне на предоговорна информация при потребителските кредити и при кредитите по смисъла на новата Директива 2014/17/ЕС.

Европейската комисия (ЕК) подкрепи инициативата чрез издаването на Препоръка 2001/193/ЕО от 1 март 2001 г. относно предоговорната информация, която трябва да се предоставя на потребителите от страна на заемодателите, предлагащи жилищни кредити. С препоръката ЕК се ангажира да наблюдава процеса по присъединяването<sup>7</sup> към доброволния кодекс, както и да анализира резултатите от неговото прилагане. През 2003 г. ЕК започна проучване на проблемите на пазара на ипотечни кредити, в резултат на което през м. юли 2005 г. е представена Зелена книга за ипотечните кредити, в която се открояват четири основни въпроса: защита на потребителите, законови пречки, обезпечения и финансиране. На 18 декември 2007 г. е публикувана Бяла книга за интеграцията на пазарите на ипотечни кредити в ЕС, в която ЕК посочва за ключови следните въпроси: предоговорна информация; годишния процент на разходите (ГПР); отговорното кредитиране и предсрочното погасяване. Въпреки че до този момент се налага идеята за регулиране на ипотечния пазар в Европа, а в общата оценка на въздействието към Бялата книга се посочва, че „законодателството би било най-ефективният вариант на политика в някои области за постигане на поставените цели”, ЕК не е категорична за необходимостта от въвеждането на единна законодателна рамка за ипотечното кредитиране в ЕС.

През 2008 г. е приета Директива 2008/48/ЕО относно договорите за потребителски кредити. Директивата предоставя на държавите членки

---

<sup>7</sup> До обявения в препоръката срок за присъединяване към доброволния кодекс – 30 септември 2002 г. – над 3600 институции от ЕС и Норвегия обявиха ангажимента си да прилагат кодекса.

възможност за преценка относно прилагането на нейните разпоредби и по отношение на договорите за кредит, обезпечени с ипотека или вещно право върху недвижим имот, и договорите за кредит, чиято цел е придобиване или запазване на вещно право върху земя или сграда, която е построена или предстои да бъде построена. Редица държави членки прилагат изискванията на директивата и по отношение на тези кредити<sup>8</sup>. Възникналата финансово-икономическа криза допълнително засили настроенята за въвеждане на самостоятелна регулация на ипотечния пазар. Като част от мерките в отговор на финансовата криза, през ноември 2008 г. Комисията упълномощи група на високо равнище, председателствана от Жак де Ларозиер, да изготви препоръки за реформа в областта на европейския финансов надзор и регулиране. Представеният на 25 февруари 2009 г. доклад на експертната група постави началото на мащабна реформа във финансовия сектор. Въз основа на препоръките в доклада е издадено съобщение на Комисията от 4 март 2009 г., озаглавено „Движеща сила за възстановяването на Европа“, в което ЕК се ангажира да осъществи реформа на финансовата система, включително да предприеме мерки за отговорното отпускане и вземане на заеми с цел възвръщане на доверието на потребителите във финансовия сектор. На 15 юни 2009 г. ЕК започва публична консултация по въпросите на отговорното отпускане и вземане на заеми, в резултат на което бяха проведени редица проучвания, които подпомогнаха подготовката на предложение за директива в областта на ипотечното кредитиране.

На 31 март 2011 г. ЕК представи своето *предложение за Директива на Европейския парламент и на Съвета относно договорите за кредити*

---

<sup>8</sup> По данни на ЕК към 2011 г. тринадесет държави членки прилагат част от изискванията на Директива 2008/48/ЕО по отношение на ипотечните кредити – Австрия, България, Кипър, Финландия, Германия, Унгария, Латвия, Малта, Нидерландия, Полша, Румъния, Словения и Словакия.

за жилищни имоти<sup>9</sup>. В по-голямата си част предложението следва структурата на Директива 2008/48/ЕО, като се отчитат специфичните особености на кредитите, обезпечени с ипотека, и кредитите с цел закупуване на недвижим имот. Първоначалният проект на директива претърпя множество изменения в рамките на обсъжданията в работната група „Финансови услуги” към Съвета на ЕС. Впоследствие на 11 октомври 2012 г. водещата комисия в Европейския парламент (ЕП) – Комисията по икономически и парични въпроси – прие доклад, с който внесе 819 предложения за изменение на проекта на директива. С доклада бе предложено разширяване на обхвата на директивата и включване на редица изцяло нови текстове<sup>10</sup>, целящи засилване на защитата на потребителите.

На 11 декември 2013 г. ЕП прие позиция на първо четене по директивата, след което на заседание на Съвета на 28 януари 2014 г. директивата бе окончателно приета. На 28 февруари 2014 г. директивата бе публикувана в „Официален вестник” на ЕС. За разлика от Директива 2008/48/ЕО, новата Директива 2014/17/ЕС се основава на принципа на минимална хармонизация, което предоставя възможност на държавите членки да въвеждат в националното си законодателство по-строги разпоредби за защита на потребителите от минималните изисквания на директивата. Въпреки това в директивата се съдържат и определени текстове с максимален характер – относно предоставянето на предоговорна информация и изчисляването на годишния процент на разходите по кредита.

---

<sup>9</sup> Първоначалното наименование на предложението на ЕК, което впоследствие бе изменено.

<sup>10</sup> Предложените от ЕП нови текстове се отнасят до: финансово образование за потребители, практики на обвързване и пакетна продажба, оценка на имота, кредити в чуждестранна валута, кредити с променливи лихвени проценти, гъвкави и надеждни пазари, просрочени задължения и реализиране на обезпечението, по-нататъшни инициативи за отговорно отпускане и получаване на кредити.

## **2. Цели на директивата**

Директивата има за цел да установи хармонизирана регулаторна рамка в ЕС относно ипотечното кредитиране, с което да се намалят различията в националните законодателства и да се създадат условия за постигане на високо ниво на защита на интересите на потребителите на ипотечни и жилищни кредити, сходни със защитата по договорите за потребителски кредити.

Очаква се новата директива да допринесе за развитието на един по-прозрачен, ефективен и надежден кредитен пазар в ЕС, както и за възвръщането на доверието на потребителите във финансовите институции.

Директивата съдържа редица мерки, насочени към насърчаване на отговорно поведение, както от страна на кредиторите при предоставянето на кредит, така и отговорно поведение от страна на потребителите при кандидатстване и получаване на кредит.

Предвид съществените различия в регулацията на кредитните посредници в ЕС, директивата има за цел да установи хармонизирани изисквания за осъществяването на надзор върху дейността на кредитните посредници.

## **3. Приложно поле на директивата**

Изискванията на директивата се прилагат за всички кредитори – кредитни и некредитни (финансови) институции, както и за кредитните посредници – обвързани (тези, които действат от името и за сметка на кредитор или кредитори) и необвързани, както и за назначените представители<sup>11</sup>, независимо дали осъществяват дейност като физическо, или юридическо лице. Директивата е приложима единствено

---

<sup>11</sup> На държавите членки е предоставена възможност за преценка за въвеждането на фигурата на назначения представител – физическо или юридическо лице, което извършва дейност по кредитно посредничество и което действа от името и за сметка само на един кредитен посредник.



по отношение на кредити, предоставяни на потребители – физически лица, които действат извън рамките на своята търговска, стопанска или професионална дейност.

В обхвата на директивата попадат две основни групи кредити, за означаване на които директивата използва понятието „договори за кредит за жилищни недвижими имоти”:

- договори за кредит, обезпечени с ипотека или друго сравнимо обезпечение върху жилищен недвижим имот, използвано обичайно в дадена държава членка, или обезпечени с право, свързано с жилищен недвижим имот; и
- договори за кредит, чиято цел е придобиване или запазване на права на собственост върху земя или сграда, която е построена или предстои да бъде построена.

Директивата се прилага и по отношение на договорите за кредит, предназначени за потребителски цели, които са обезпечени с ипотека върху недвижим имот, както и по отношение на договорите за кредит, предназначени за ремонт на жилищен недвижим имот, които са обезпечени с ипотека. За всички останали договори за ремонт на жилищен недвижим имот, които не са обезпечени с ипотека, без значение на техния размер се прилага режимът по Директива 2008/48/ЕО относно договорите за потребителски кредити.

На държавите членки е предоставена възможност за преценка за включване в обхвата на директивата на договори за кредит, предоставяни на ограничен кръг лица, при условия, които са по-благоприятни от пазарните, на мостови кредити и др.

#### **4. Предоставяне на информация на потребителя преди сключването на договор за кредит**

Директивата предвижда редица изисквания за информацията, която се предоставя на потребителя на преддоговорния етап.

Кредиторите и обвързаните кредитни посредници трябва да осигурят на разположение на потребителите ясна и изчерпателна **обща информация** за предлаганите от тях кредитни продукти, чрез която потребителите да могат да се запознаят с техните основни характеристики.

Директивата задължава всички кредитори и кредитни посредници<sup>12</sup> да предоставят на потребителя **персонализирана предоговорна информация** във формата на Европейски стандартизиран информационен формуляр (ЕСИФ), с което се създават изисквания, аналогични на изискванията за потребителските кредити. ЕСИФ съдържа подробна информация за предлагания кредитен продукт, като предоставя възможност за сравняване на различните оферти на пазара, за оценка на възможните последици за потребителя и за вземане на информирано решение за сключване на договор за кредит. Формулярът се предоставя на потребителя „без неоснователно забавяне“, след като кредиторът или кредитният посредник е получил необходимата информация за неговите потребности, финансово състояние и предпочитания, и в „достатъчен срок“, преди потребителят да е получил обвързващо предложение или преди да е обвързан от договор за кредит.

ЕСИФ и съдържащата се в него информация са предмет на максимална хармонизация, поради което държавите членки нямат право да променят съдържанието на формуляра и реда на предоставяне на информацията в него.

Директивата задължава държавите членки да определят срок от „не по-малко от седем дни“, през който потребителят да може да обмисли предложението за кредит, като този срок следва да бъде въведен като „срок за размисъл преди подписването на договора за кредит, или срок за упражняване на правото на отказ след сключването на договора за кредит, или съчетание от двете“. Държавите членки, които ще изберат да въведат

---

<sup>12</sup> В случаите, когато кредитът се предлага от кредитен посредник, ЕСИФ се изготвя от кредитора, но се предоставя на потребителя от кредитния посредник.

**„срок за размисъл“**<sup>13</sup> преди сключването на договор за кредит, следва да предвидят в националното си законодателство начина на отправяне на обвързващо предложение от страна на кредитора. Въпреки че формата и съдържанието на правно обвързващото предложение не са регулирани от директивата, тя допуска предоставянето на проекта на договор за кредит на потребителя да се счита за отправяне на обвързващо предложение от страна на кредитора. Обвързващото предложение се предоставя заедно с ЕСИФ, освен ако формулярът вече е бил предоставен на потребителя и характеристиките на предложението съответстват на информацията в него. По време на срока за размисъл потребителят може да приеме предложението във всеки един момент.

Директивата изисква **кредитните посредници да предоставят допълнителна информация** относно тяхната дейност и характера на отношенията си с кредиторите (дали кредитният посредник е обвързан, или работи изключително за един или няколко кредитори, или той действа като независим кредитен посредник). Потребителят трябва да бъде информиран за таксите, дължими на кредитния посредник за неговите услуги, както и за комисионите, дължими от кредиторите или трети лица на кредитния посредник за услугите, във връзка с договора за кредит.

Аналогично на изискванията в Директива 2008/48/ЕО, новата директива изисква кредиторите и кредитните посредници да предоставят **„подходящи разяснения“** на потребителя относно характеристиките на предлагания договор или допълнителна услуга, което да му позволи да направи избор на подходящ продукт, съобразен с неговите потребности и финансово състояние. Разясненията не могат да включват препоръка за избор на кредит.

---

<sup>13</sup> ЕК заимства механизма на „срок за размисъл“ от законодателството на Франция (“Code of Construction and Housing”).

**Предоставянето на съвет (консултация)** представлява предоставяне на индивидуална препоръка на потребителя за избор на най-подходящия за него кредитен продукт. Директивата разграничава тази услуга от дейността по предоставяне на кредит и от кредитното посредничество. Кредиторите и кредитните посредници не са задължени да предоставят съвет, а когато предоставят такава услуга, те трябва да спазват определени изисквания: да уведомят изрично потребителя дали се предлага, или дали може да бъде предложена услуга по предоставяне на съвет; да посочат обхвата на разглежданите договори – дали препоръката се основава на предлаганите продукти, когато услугата се предоставя от кредитор или от обвързан кредитен посредник, или на широк кръг продукти, предлагани на пазара, когато услугата се предоставя от независим кредитен посредник; да посочат размер на дължимата от потребителя такса. За да се гарантира, че на потребителите се предоставят продукти, които са подходящи за тях, директивата изисква препоръката да се основава на актуална информация за личното и финансово положение на потребителя, неговите предпочитания и цели и на основателни допускания за рисковете, свързани с потребителя.

Директивата въвежда **изисквания по отношение на рекламата**, близки до тези за потребителските кредити, чиято цел е осигуряването на защита на потребителите от нелоялни и заблуждаващи рекламни практики. Изисква се информацията в рекламите да е ясна и разбираема и да е придружена от представителен пример. Предвиждат се изисквания за стандартна информация в рекламите, в които се посочват лихвени проценти или друго число, свързано с разходите по кредита. Регулацията на директивата обхваща и маркетинговите съобщения, въпреки че в нея не се съдържа дефиниция за това понятие.

## **5. Изисквания за отговорно кредитиране**

Директивата въвежда строги изисквания за **извършване на**

**оценка на кредитоспособността** на потребителите. При извършването на оценката следва да се вземат предвид всички фактори, включително допускания за бъдещи събития по време на действие на договора, които биха могли да повлияят на възможността потребителят да изпълнява задълженията си по договора. Това задължение изисква два вида справки – на основата на достатъчно информация, получена от потребителя, чиято достоверност следва да бъде проверена от кредитора, и въз основа на справка в информационните бази данни за кредитна история, до които кредиторът има достъп. Съгласно изискванията на директивата кредиторите ще имат право да предоставят кредит само когато оценката на кредитоспособността показва, че потребителят ще може да изпълнява задълженията си по време на действие на договора за кредит. При отказ за предоставяне на кредит, който се основава на справка в кредитен регистър или друга база данни, кредиторът е задължен да уведоми потребителя за резултата от извършената проверка и за базата данни, в която е направена проверката. Изискванията за отговорното кредитиране ще бъдат допълнително уредени с насоки на Европейския банков орган (ЕБО)<sup>14</sup>, които ще се основават на приетото през 2013 г. „Становище относно добри практики за отговорно отпускане на ипотечни кредити”.

За целите на извършване на правилна оценка на кредитоспособността директивата въвежда **задължение за потребителите за предоставяне на вярна и възможно най-пълна информация**. Директивата допуска уреждането на национално ниво на санкции за потребителите, когато потребителите съзнателно представят непълна или невярна информация с цел да получат положителна оценка на кредитоспособността, по-специално когато пълната и вярна информация би довела до отрицателна оценка на кредитоспособността,

---

<sup>14</sup> Насоките на ЕБО се основават на принципа „спазване или обяснение” – вж. чл. 16, пара. 3 от Регламент № 1093/2010 на Европейския парламент и на Съвета, ОВ ЕС, L 331, 15.12.2010 г., стр. 12.

а впоследствие потребителят не е в състояние да изпълни условията на договора.

Директивата установява минимални **изисквания за познания и компетентност на служителите** на кредиторите и кредитните посредници във връзка с определяне условията на кредитните продукти, предлагане и отпускане на кредити, извършване на кредитно посредничество, както и за предоставяне на съвети. Директивата предвижда съответните изисквания за познания и компетентност да се доказват на равнището на дружеството, което предполага наличието на определени организационни правила.

Директивата въвежда **изисквания по отношение на възнагражденията на служителите** на кредиторите и кредитните посредници, които целят да насърчат отговорно поведение при предлагането на кредити. Специално внимание се отделя на служителите, които отговарят за оценка на кредитоспособността и за предоставяне на съвети. Предвижда се ЕБО да издаде насоки за прилагане на тази разпоредба от директивата.

Директивата изисква в държавите членки да съществуват надеждни стандарти за извършване на **оценка на недвижимите имоти**, с което да се осигури правилна оценка на стойността на недвижимия имот както преди сключването на договора, така и при последваща оценка при неизпълнение на задълженията по договора. В преамбюла на директивата е уточнено, че „за да бъдат сметени за надеждни, стандартите за оценка следва да вземат предвид международно признатите стандарти за оценка”, които изискват от кредиторите да приемат и спазват подходящи вътрешни процедури за управление на риска и за оценка на обезпечението по кредита.

## **6. Договор за кредит и цена на кредита**

Директивата не предвижда изисквания по отношение на

**съдържанието на договора за кредит** поради съществените различия в законодателствата на държавите членки. Въпреки това директивата съдържа някои изисквания във връзка с договорните отношения – относно приложимите лихвени проценти и годишния процент на разходите по кредита.

По отношение на **кредитите с променлив лихвен процент** се въвежда изискване за използване на пазарни индекси или референтни показатели, които следва да са ясно посочени, достъпни, обективни и да подлежат на проверка от страните по договора за кредит и от компетентните органи. Директивата не забранява използването на вътрешни референтни лихвени проценти, но изисква те да се определят от кредитора по определена от него методология, в която да се включват единствено индекси, които са проверими. Кредиторите са задължени да уведомяват потребителя за всяка промяна на лихвения процент преди влизане в сила на промяната. Когато промяната на лихвения процент произтича от промяна в определен референтен лихвен процент, страните по договора могат да се уговорят, че тази информация се предоставя периодично.

Поради значителните рискове, които биха могли да възникнат за потребителя при вземане на **кредит в чуждестранна валута**, директивата въвежда специфични изисквания за ограничаване на валутния риск. На потребителя се предоставя право да превалутира кредита в алтернативна валута по пазарен обменен курс в деня на промяна на валутата, освен ако в договора за кредит не е предвидено друго, и при определени условия, предвидени на национално ниво. Директивата предоставя възможност за въвеждане и на други механизми за ограничаване на валутния риск, които са уточнени в съображение 30 от преамбюла – установяване на максимални размери и предупреждения. За кредиторите е въведено задължение да уведомяват потребителя, когато неизплатената част от общата сума, дължима от потребителя, или размерът на погасителните

вноски се променят с повече от 20 % от размера, получен при прилагане на обменния курс към деня на сключване на договора.

Директивата въвежда изисквания за изчисляване на **годишен процент на разходите по кредита (ГПР)**, аналогични на тези по Директива 2008/48/ЕО. ГПР е основен показател за реалната цена на кредита, позволяващ сравняване на предложенията на кредиторите. За изчисляването му се използват същата формула и допълнителни допускания, по които се изчислява ГПР при потребителските кредити. Спецификата на ипотечните кредити се отчита чрез съдържанието на понятието общи разходи по кредита за потребителя, което е елемент от ГПР, в което се включват разходите за извършване на оценка на недвижим имот, но се изключват нотариалните такси и таксите за вписване при прехвърлянето на собствеността на недвижим имот.

## **7. Право на отказ<sup>15</sup>**

Директивата предоставя възможност задължителният по директивата срок от „не по-малко от седем дни” да бъде въведен под формата на срок за упражняване на право на отказ след сключването на договора за кредит. В такъв случай потребителят следва да има право да упражни правото си на отказ в срок от най-малко от 7 дни от датата на сключването на договора, което право следва да се упражнява чрез изпращане на уведомление до кредитора и при определени условия, уредени на национално ниво.

## **8. Предсрочно погасяване**

В съответствие с изискванията на директивата на потребителите

---

<sup>15</sup> Правото на отказ възниква и първоначално се развива в общото потребителско законодателство, уреждащо предоставянето на потребителски стоки и услуги (Австрия, Германия, Италия), а по-късно, в резултат от развитието на правната уредба в някои държави (Великобритания, Ирландия и Германия), започва да се прилага при финансовите услуги и по-конкретно – при договорите за потребителски кредити.



се предоставя право да погасят изцяло или частично задълженията си по даден договор за кредит преди изтичане на срока на договора. Държавите членки имат право да определят на национално ниво условията за упражняване на това право – установяване на времеви ограничения, различно третиране в зависимост от лихвения процент и др. Предвидените от държавите членки условия могат да включват право на кредитора на справедливо и обективно обосновано обезщетение за кредитора за евентуални разходи, които са пряко свързани с предсрочното погасяване, което следва да е ограничено до размера на финансовата загуба за кредитора.

### **9. Просрочени задължения и реализиране на обезпечението**

Директивата съдържа общо изискване за предприемане на „разумни отсрочки“ от страна на кредиторите преди започване на процедура по реализиране на обезпечението. В директивата не се съдържа дефиниция за това понятие, за да се предостави на държавите членки необходимата гъвкавост при уредбата на национално ниво на правила и мерки за работа с кредитополучатели със затруднения при погасяване на кредити. Очаква се ЕБО да приеме насоки въз основа на публикуваните на 13 юни 2013 г. „добри практики за работа с клиенти със затруднения при погасяване на ипотечни кредити“.

### **10. Лицензиране, регистрация и надзор на кредитните посредници**

С развитието на кредитния пазар нараства и ролята на кредитните посредници при разпространението на договори за кредит, обезпечени с ипотека или с цел закупуване на недвижим имот. В тази връзка директивата изисква от държавите членки да уредят в националното си законодателство режим за предоставяне на разрешение за извършването на дейност по кредитно посредничество или предоставяне на

консултантски услуги. С използването на общото понятие „разрешение“ на държавите членки се предоставя възможност да изберат да установят режим на лицензиране или режим на регистрация от компетентен орган.

Директивата въвежда минимални изисквания за предоставянето на разрешение за извършване на дейност като кредитен посредник, сред които са наличието на сключена застраховка „професионална отговорност“<sup>16</sup>, валидна на териториите на държавите членки, в които възнамерява да извършва дейност, изискване за добра репутация и подходящи познания и компетентност на лицата, които управляват или представляват дружеството, и др. Предвижда се разрешение за извършване на дейност да не се изисква за кредитните институции, които са лицензирани, както и за финансовите институции, които подлежат на равностоен режим за даване на разрешение съгласно националното законодателство. Специални изисквания са предвидени и по отношение на обвързаните кредитни посредници, които работят изключително с един кредитор, на които се предоставя възможност да получат разрешение за извършването на дейност от компетентните органи чрез кредитора, от чието име и за чиято сметка извършват дейност. В този случай кредиторът е длъжен да наблюдава дейността на кредитния посредник с оглед спазване на изискванията на директивата. В директивата са предвидени минимални изисквания за отнемане на разрешението за извършване на дейност по кредитно посредничество.

Важен момент в директивата е предоставянето по отношение на кредитните посредници на възможност да извършват дейност в други държави членки в съответствие с принципите на свободата на установяване и свободата на предоставяне на услуги (т.нар. режим на единния паспорт в рамките на ЕС). Съгласно процедурата в директивата кредитен посредник, получил разрешение за извършване на дейност

---

<sup>16</sup> Вж. Делегиран регламент (ЕС) № 1125/2014 на Комисията, ОВ ЕС, L 305, 24.10.2014 г., стр. 1.

в една държава членка, може да извършва директно или чрез клон дейностите по кредитно посредничество и по предоставяне на съвет, без да се изисква допълнително разрешение от компетентния орган на приемащата държава членка, ако те са обхванати от разрешението му, и след като компетентният орган на приемащата държава членка бъде уведомен за това от компетентния орган на изпращащата държава членка.

Текущият надзор върху дейността на кредитните посредници следва да се осъществява от компетентните органи на държавата членка по произход, за целите на което директивата предвижда изисквания за сътрудничество с компетентния орган на приемащата държава. На компетентните органи на държавите членки, в които даден кредитен посредник осъществява дейност чрез клон, са предоставени правомощия по отношение на определени текстове от директивата<sup>17</sup>. На ЕБО е предоставено правомощие да спомага за уреждане на разногласия между компетентните органи на различните държави членки, както и да изготвя техническите стандарти за застраховка „професионална отговорност“.

## **11. Лицензиране, регистрация и надзор на некредитните институции**

Директивата изисква от държавите членки да предвидят в националното си законодателство подходящи изисквания за предоставяне на разрешение (лицензиране или регистрация) за извършване на дейност и за осъществяване на надзор върху некредитните институции, които предоставят кредити по смисъла на директивата.

## **12. Извънсъдебно разрешаване на спорове**

Директивата изисква уреждане на национално ниво на процедури за извънсъдебно разрешаване на спорове, възникнали между

---

<sup>17</sup> Изискванията на чл. 7, пара. 1 и членове 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 20, 22 и 39 от директивата.

потребители и кредитори, включително кредитни посредници, свързани с предоставяне на кредити по смисъла на директивата. Насърчава се сътрудничеството между органите за извънсъдебното разглеждане на спорове на държавите членки и участието им в мрежата за извънсъдебно разглеждане на презгранични финансови спорове между потребители и доставчици на финансови услуги в рамките на Европейското икономическо пространство („FIN-NET”).

### **13. Транспониране на директивата**

Държавите членки следва да въведат изискванията на директивата в националните си законодателства в срок до 21 март 2016 г. Същевременно Малта стана първата държава членка, приела закон, въвеждащ частично изискванията на директивата<sup>18</sup>, който влезе в сила на 1 януари 2012 г. В България транспонирането на директивата най-вероятно ще стане чрез изготвянето на нов закон.

---

<sup>18</sup> “Consumers Affairs Act” въведе изискванията на проекта на директива след одобрението му от Съвета на ЕС, но преди ЕП да представи своите предложения за изменение на текстовете.

**НАСОКИ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ОРГАН ЗА ЗАСТРАХОВАНЕ И  
ПРОФЕСИОНАЛНО ПЕНСИОННО ОСИГУРЯВАНЕ ЗА РАЗГЛЕЖДАНЕ  
НА ЖАЛБИ ОТ ЗАСТРАХОВАТЕЛНИ ПРЕДПРИЯТИЯ И ОТ  
ЗАСТРАХОВАТЕЛНИ ПОСРЕДНИЦИ**

Николай Петков,  
*началник на отдел „Надзорна политика и анализи“, дирекция „Регулаторна  
политика на застрахователния надзор“, управление „Застрахователен  
надзор“, Комисия за финансов надзор*

**1. Увод**

Насоките на Европейския орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване (Европейският орган/ЕЮРА) са относително нов правен инструмент в механизма на правното регулиране на застрахователните пазари. Те се издават на основание чл. 16 от Регламент (ЕС) № 1094/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 година за създаване на Европейски надзорен орган (Европейски орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване), за изменение на Решение № 716/2009/ЕО и за отмяна на Решение 2009/79/ЕО на Комисията (Регламент (ЕС) № 1094/2010).

Насоките се издават с цел налагане на последователни, ефикасни и ефективни надзорни практики в рамките на Европейската система за финансов надзор и за осигуряване на общо, еднакво и последователно прилагане на правото на Съюза. Те се приемат от върховния орган на ЕЮРА – Съвета на надзорниците – с квалифицирано мнозинство по чл. 16, ал. 4 от Договора за Европейския съюз – най-малко 55% от членовете на Съвета, което включва най-малко петнадесет членове и представлява държави членки, които обхващат население не по-малко от 65% от населението на Съюза. Насоките не са обвързващи актове, сами по себе

си. След своята публикация те подлежат на процедура по изразяване на съгласие за тяхното спазване или на обясняване на причините за неспазването им (процедура по „спазване или обяснение” – “comply or explain”). Всяка надзорна институция има двумесечен срок да изрази своето становище. В практиката на Европейския орган се прилагат три възможни опции:

- 1) „Спазва” – в случаите, когато съответният надзорен орган има нормативна база и/или надзорна практика, която води до спазване на насоката;
- 2) „Възнамерява да спазва” – когато съответният орган няма нормативна уредба и/или надзорна практика, която води до спазване на насоката, но възнамерява да я спазва в бъдещ период след създаване на съответните условия за това; и
- 3) „Не спазва” – когато органът не възнамерява да прилага насоката. В този случай следва да бъдат посочени причините за неспазването, които Европейският орган е в правото си да публикува. В този смисъл насоките на Европейския орган представляват част от така нареченото „меко право” (soft law), което служи за оформяне на практиката в държавите членки, като дава възможност за отчитане на определени специфики на местните пазари и дава определено пространство за упражняване на дискреция от страна на националните органи.

## **2. „Насоки относно разглеждането на жалби от застрахователни предприятия“ и „Насоки относно разглеждането на жалби от застрахователни посредници“ – обща информация**

Насоките относно разглеждането на жалби от застрахователни предприятия бяха приети на 14 юни 2012 г. и публикувани по процедурата „спазване или обяснение” на 15 ноември 2012 г., а Насоките относно разглеждането на жалби от застрахователните посредници бяха приети

на 27 ноември 2013 г. и публикувани по процедурата „спазване или обяснение” на 16 май 2014 г. Заедно с насоките Европейският орган приема и разяснителни документи като например „Доклад за добрите практики“, а в случая с посочените насоки и „Едноминутен пътеводител“ за съответния документ. Тези документи нямат характер на акт на Европейския орган и сами по себе си не са предмет на процедура по „спазване или обяснение”. Те не се превеждат служебно на всички официални езици на Европейския съюз, а съществуват само в оригиналния си вариант на английски език. Доколкото между Насоките относно разглеждането на жалби от застрахователни предприятия и Насоките относно разглеждането на жалби от застрахователни посредници има повече общи елементи, отколкото разлики от практическа гледна точка, в настоящото изложение те ще бъдат разгледани паралелно.

### **3. Правни основания за издаване на насоките**

Правните основания за издаване на Насоките относно разглеждането на жалби от застрахователни предприятия са залегнали в Директива 2009/138/ЕО (Платежоспособност II) (Съображение 16, чл. 41, параграф 1, първа алинея, чл. 46, параграф 1, чл. 183, параграф 1, втора

---

<sup>19</sup> Съображение 16. „Основната цел на регулирането и надзора над застрахователните и презастрахователните предприятия е адекватната защита на титулярите на полица и бенефициерите...”

Член 41, параграф 1, първа алинея. „Държавите членки изискват от всички застрахователни и презастрахователни предприятия да разполагат с ефективна система на управление, която осигурява стабилно и благоразумно управление на дейността“.

Член 46, параграф 1. „Застрахователните и презастрахователните предприятия разполагат с ефективна система за вътрешен контрол. Тази система включва най-малко административни и счетоводни процедури, рамка на вътрешния контрол, подходящ ред за отчитане на всички нива на предприятието, както и функция, следяща за спазване на изискванията“.

Член 183, параграф 1, втора алинея. При общото застраховане застрахователното предприятие е длъжно да „информира титуляра на полицата относно режима за разглеждане на жалби на титулярите на полица, касаещи договори, включително, когато е целесъобразно, съществуването на орган за разглеждане на жалбите, без да се

алинея и чл. 185, параграф 3, буква л<sup>19</sup>). Правните основания за издаване на Насоките относно разглеждането на жалби от застрахователни посредници са от Директива 2002/92/ЕО за застрахователното посредничество (съображение 22 и член 10<sup>20</sup>). Правните основания са важни както от гледна точка на насоките като правен акт, така и от гледна точка на бъдещото им прилагане в държавите членки, тъй като наличието на кореспондиращ текст в съответното национално законодателство е предпоставка за предприемане на бъдещи мерки от страна на надзорния орган, гарантиращи спазването на насоките. В случая с насоките, предмет на настоящото изложение, положението в българското законодателство беше различно, което обуслови различен подход от страна на Комисията за финансов надзор.

Що се отнася до Насоките относно разглеждането на жалби от застрахователни предприятия, Кодексът за застраховането съдържа изрична разпоредба, по силата на която застрахователите са длъжни да оповестят правилата за дейността по уреждане на претенции, които включват и процедури за уреждане на жалби, подадени от потребителите (Чл. 104, ал. 1 и ал. 2 от Кодекса за застраховането). От тази гледна точка подходът за прилагане на тези насоки не представляваше правна трудност и комисията декларира, че спазва и че възнамерява да спазва

---

засяга правото на титуляра на полица да започне съдебно производство“.

Член 185, параграф 3, буква л). При животозастраховането застрахователното предприятие е длъжно да уведоми титуляра на полица по отношение на задължението за съществуващия „режим за разглеждане на жалби във връзка с договори от страна на титуляри на полица, животозастраховани или бенефициери по договори, включително, когато е относимо, наличието на орган по жалбите, без да се накърнява правото за започване на съдебно производство“.

<sup>20</sup> Съображение 22. „Налице е необходимост от ефикасни иски и правозащитни процедури в държавите членки за уреждане на споровете между застрахователните посредници и клиентите, прилагайки, когато е целесъобразно, действащите процедури“. Чл. 10. „Държавите членки вземат необходимите мерки за създаването на ред, по който клиентите и други заинтересовани страни, по-специално, потребителски асоциации могат да подават оплаквания относно застрахователни и презастрахователни посредници. Оплакването получава отговор във всички случаи“.



насоките. След това заместник-председателят на КФН, ръководещ управление „Застрахователен надзор”, изпрати писмо до всички застрахователи в Република България да актуализират своите вътрешни правила в съответствие с изискванията на насоките и да представят изменените и допълнени документи в Комисията. Във връзка с Насоките относно разглеждането на жалби от застрахователни посредници обаче използваното правно основание от чл. 10 от директивата за застрахователно посредничество е твърде общо и позволява тълкуване в смисъл, че следва да е налице ред, по който потребителите да могат да отправят жалби не към посредниците като такива, а например към държавните органи. Такава практика съществува, тъй като КФН приема и разглежда жалби спрямо всички поднадзорни лица, в това число и срещу застрахователни посредници. Ето защо разпоредбата от директивата не беше транспонирана в смисъл, че самите посредници трябва да извършват такава дейност. От тази гледна точка прилагането на насоките е затруднено, защото липсва законово основание за издаване на административна мярка, която да гарантира изпълнението на насоките на ЕЮРА. Ето защо по процедурата по „спазване или обяснение” комисията декларира, че възнамерява да спазва насоките, когато бъде създадена нормативна основа за прилагането им.

#### **4. Съдържание на насоките**

Както беше посочено по-горе, преобладаващата част от Насоките относно разглеждането на жалби от застрахователни предприятия и Насоките относно разглеждането на жалби от застрахователни посредници са идентични. Съществена принципна разлика обаче е налице в Насоките относно разглеждането на жалби от застрахователни посредници, където насока първа предвижда, че когато дадена жалба е получена от застрахователен посредник, за който отговорност носи друга финансова институция (каквито са застрахователните агенти в

България), и този застрахователен посредник не разгледа жалбата от името на посочената финансова институция, застрахователният посредник следва да уведоми жалбоподателя и да насочи жалбата към съответната финансова институция, когато тя може да бъде установена. Предвижда се също така, че застрахователен посредник, който изпълнява тази насока не трябва да изпълнява другите последващи насоки. Това е много важна насока, която гарантира спазването на принципа на пропорционалност и освобождава най-малките застрахователни посредници от значителната административна тежест, която неминуемо следва за едно физическо лице или малко предприятие от спазването на насоките в тяхната цялост.

Останалите насоки – както за застрахователите, така и за застрахователните посредници – предвиждат, както следва:

- Въвеждане на **политика за управление на жалбите**. Тя трябва да бъде приета от „висшето ръководство” на застрахователя или посредника, да бъде обективизирана под формата на писмен документ и да бъде сведена до знанието на всички служители.
- Въвеждане на **функция по управление на жалбите**. Функцията, като понятие в европейското застрахователно право, се въведе с дефинициите в Директива Платежоспособност II. Тя представлява „вътрешният потенциал за изпълнение на практически задачи”. Същественото в дефиницията е, че тя е насочена към резултата, а не към организационната форма, по която този резултат ще бъде постигнат. С други думи, както застрахователят, така и застрахователният посредник не е длъжен непременно да създаде вътрешен отдел за жалби, а е достатъчно да определи служител или дори да наеме външен изпълнител, например адвокат, който да се занимава с тяхното разглеждане. Насоката акцентира, че функцията трябва да е структурирана така, че жалбите да се проверяват „справедливо и евентуални конфликти на интереси да бъдат идентифицирани и смекчавани”. Този принцип е

модифициран в Насоките относно разглеждането на жалби от застрахователни посредници, където се казва че той не намира приложение спрямо посредника едноличен търговец, който на практика няма как да изключи конфликта на интереси при жалби, насочени срещу него, тъй като следва сам да изпълнява функцията по разглеждане на жалби.

- Въвеждане на **регистрация** на жалбите. Както застрахователите, така и посредниците са задължени да регистрират постъпилите жалби. Това изискване има за цел обезпечаване на последващия контрол върху дейността по управление на жалбите.
- Правила за **докладване** (отчетност). В тези насоки отново намира приложение принципът на пропорционалност. Докато за застрахователите е предвидено задължение да предоставят информация за постъпилите жалби пред надзора или омбудсмана като част от текущото надзорно докладване, то за застрахователните посредници задължението е да имат възможност да предоставят такава информация при поискване от тези органи. И в двата случая информацията, подлежаща на предоставяне, обхваща количествени и качествени аспекти.
- Предприемане на **вътрешни последващи действия по повод разглеждането на жалбите**. Смисълът на тази насока е, че разглеждането на жалбите както от застрахователя, така и от посредника не следва да бъде сведено единствено до изготвяне на отговор по тях, а да стимулира процес по анализ на вътрешната организация на търговеца с откриване на първопричините за жалбите и тяхното възможно отстраняване.
- Правила за **предоставяне на информация**. Тази насока цели да се гарантира прозрачност в процеса по разглеждане на жалбите. Тя предвижда застрахователите и застрахователните посредници да запознават потребителите с процеса си за разглеждане на жалби

както при поискване или при подаване на конкретна жалба, така и с общи средства като брошури, дипляни, договорни документи или чрез страницата на търговеца в интернет. Създава се задължение и за уведомяване на потребителя за ориентировъчни срокове за разглеждане на жалбата, за наличие на компетентни органи, които разглеждат такива жалби, омбудсмани или други механизми за алтернативно решаване на потребителски спорове.

- Въвеждане на **процедури за предоставяне на отговори на жалби**. Тази насока поставя задължения както за застрахователя, така и за посредника, за събиране и проучване на всички относими доказателства и информация по отношение на жалбата; за общуване на ясен език, който е лесноразбираем; за предоставяне на отговор без излишно забавяне и в случай на отговор, който не е удовлетворителен за потребителя, за пълна мотивировка на приетото становище, както и за посочване на другите способи за защита на неговите интереси, като се обърне към други компетентни органи или форми за решаване на спорове.

## 5. Заключение

Наред с формалната цел за хармонизиране на практиката по прилагане на европейското законодателство, смисълът на Насоките относно разглеждането на жалби от застрахователни предприятия и Насоките относно разглеждането на жалби от застрахователни посредници е, на първо място, да се съдейства за по-голямо ангажиране на застрахователите и застрахователните посредници в процеса по решаване на потребителски спорове. Това е тенденция в цялото законодателство, регламентиращо дейността на участниците на финансовите пазари в последните години, която по-рано акцентираше основно върху пруденциалните изисквания за платежоспособност на застрахователите и за осигуряване на достатъчна квалификация, добра

репутация и финансови гаранции на застрахователните брокери за изпълнение на техните задължения. Тези насоки поставят не по-малко важния акцент върху добросъвестността в търговските отношения, която представлява основен принцип на правото и на договорното право в частност. В този смисъл разгледаните по-горе насоки са един полезен инструмент за надзорните органи за изграждане на конструктивни и ориентирани в интерес на потребителя отношения на застрахователния пазар.

### **Библиография**

1. Насоки относно разглеждането на жалби от застрахователни предприятия: [https://eiopa.europa.eu/fileadmin/tx\\_dam/files/publications/guidelines/complaints\\_handling/EIOPA\\_2012\\_00050000\\_BG\\_CORv2.pdf](https://eiopa.europa.eu/fileadmin/tx_dam/files/publications/guidelines/complaints_handling/EIOPA_2012_00050000_BG_CORv2.pdf).
2. Report on Best Practices by Insurance Undertakings in handling complaints: [https://eiopa.europa.eu/fileadmin/tx\\_dam/files/consultations/consultationpapers/CP10-11/final/Best\\_Practices\\_Report\\_complaints-handling\\_by\\_Insurance\\_Undertakings\\_\\_EIOPA-BoS-12070\\_.pdf](https://eiopa.europa.eu/fileadmin/tx_dam/files/consultations/consultationpapers/CP10-11/final/Best_Practices_Report_complaints-handling_by_Insurance_Undertakings__EIOPA-BoS-12070_.pdf).
3. One Minute Guide EIOPA Guidelines on Complaints Handling by Insurance Undertakings: [https://eiopa.europa.eu/fileadmin/tx\\_dam/files/publications/guidelines/complaints\\_handling/EIOPA-BoS-12-091\\_One\\_Minute\\_Guide\\_on\\_Complaints\\_Handling\\_by\\_Insurance\\_Undertakings.pdf](https://eiopa.europa.eu/fileadmin/tx_dam/files/publications/guidelines/complaints_handling/EIOPA-BoS-12-091_One_Minute_Guide_on_Complaints_Handling_by_Insurance_Undertakings.pdf).
4. Насоки относно разглеждането на жалби от застрахователни посредници: [https://eiopa.europa.eu/fileadmin/tx\\_dam/files/publications/guidelines/complaints\\_handling/insurance\\_intermediaries/EIOPA\\_GLs\\_Complaints\\_Handling\\_Intermediaries\\_BG.pdf](https://eiopa.europa.eu/fileadmin/tx_dam/files/publications/guidelines/complaints_handling/insurance_intermediaries/EIOPA_GLs_Complaints_Handling_Intermediaries_BG.pdf)
5. Report on Best Practices by Insurance Intermediaries in handling complaints: [https://eiopa.europa.eu/fileadmin/tx\\_dam/files/publi-](https://eiopa.europa.eu/fileadmin/tx_dam/files/publi-)

cations/reports/EIOPA-BoS-13-171\_Best-Practices-Report-on-complaints-handling-by-Insurance-Intermediaries.pdf.

6. One Minute Guide EIOPA Guidelines on Complaints Handling by Insurance Intermediaries: [https://eiopa.europa.eu/fileadmin/tx\\_dam/files/publications/reports/EIOPA-BoS-14-043\\_One\\_Minute\\_Guide\\_on\\_Complaints\\_Handling\\_by\\_Insurance\\_Intermediaries.pdf](https://eiopa.europa.eu/fileadmin/tx_dam/files/publications/reports/EIOPA-BoS-14-043_One_Minute_Guide_on_Complaints_Handling_by_Insurance_Intermediaries.pdf).
7. Регламент (ЕС) № 1094/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 година за създаване на Европейски надзорен орган (Европейски орган за застраховане и професионално пенсионно осигуряване), за изменение на Решение № 716/2009/ЕО и за отмяна на Решение 2009/79/ЕО на Комисията (Регламент (ЕС) № 1094/2010): <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:331:0048:0083:BG:PDF>.
8. Директива 2009/138/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 25 ноември 2009 година относно започването и упражняването на застрахователна и презастрахователна дейност (Платежоспособност II)\*: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?qid=1415601225280&uri=CELEX:02009L0138-20140523>.
9. Директива 2002/92/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 9 декември 2002 година относно застрахователното посредничество\*: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?qid=1415601463474&uri=CELEX:02002L0092-20140702>.

\* За удобство връзките към текстовете на посочените директиви в базата данни за европейско законодателство са дадени към анотираните текстове с отразяване на влезлите в сила изменения и допълнения, а не към първоначалния текст.

# НАСОКИ ОТНОСНО РАЗГЛЕЖДАНЕТО НА ЖАЛБИ ЗА СЕКТОРА НА ЦЕННИТЕ КНИЖА

Владимир Савов,  
*член на Комисията за финансов надзор*

## **1. Увод**

На 25.08.2014 г. Европейският орган за ценни книжа и пазари публикува на своята интернет страница всички официални езикови версии на Насоките относно разглеждането на жалби за сектора на ценните книжа (насоките). След тази дата започна да тече двумесечният срок, в който националните надзорни органи трябваше да декларират дали смятат да се съобразяват с насоките. Впоследствие Европейският орган за ценни книжа и пазари ще публикува на интернет страницата си мотивите на органите, които откажат да се съобразяват с тях.

Насоките са издадени съгласно член 16 от Регламент (ЕС) № 1095/2010 на Европейския парламент и на Съвета от 24 ноември 2010 г. за създаване на Европейски орган за ценни книжа и пазари. В съответствие с параграф 3 от този член компетентните органи и участниците на финансовите пазари следва да полагат всички усилия за прилагане на насоките. Компетентните органи (в случая компетентният орган в България е Комисията за финансов надзор) следва да осигурят условия за тяхното спазване чрез включването им в надзорните си практики, включително когато конкретни насоки са насочени предимно към участниците на финансовите пазари.

## **2. Съдържание на насоките**

Насоките имат за цел да гарантират еднообразно и последователно организиране на процеса по разглеждане на жалбите за сектора на ценните книжа, като се прилагат към органите, компетентни за надзора на

разглеждането на жалби от инвестиционните посредници, управляващите дружества, лицата, управляващи алтернативни инвестиционни фондове.

С насоките се цели:

- осигуряване на яснота относно вътрешната организация на инвестиционните посредници, управляващите дружества и лицата, управляващи алтернативни инвестиционни фондове (поднадзорни лица), във връзка с разглеждането на жалбите;
- определяне на минимален обем информация, която да се предоставя на жалбоподателите във връзка с разглеждането на жалбите;
- хармонизиране на правилата за разглеждането на всички получавани от поднадзорните лица жалби;
- гарантиране, че правилата за разглеждането на жалби на поднадзорните на Комисията за финансов надзор лица осигуряват минимална степен на сближаване на надзорните практики в целия ЕС.

С цел осигуряване на ефективното спазване на насоките от поднадзорните лица в страната се предвижда в българското законодателство да бъдат направени съответни допълнения в подзаконовите нормативни актове, уреждащи дейността им, чрез въвеждане на минимални изисквания към организацията на разглеждане на жалбите.

Съгласно насоките националните компетентни органи следва да гарантират, че поднадзорните лица трябва да създадат условия за разглеждане на жалби. Също така следва да се гарантира, че поднадзорните лица:

- приемат политика за управление на жалбите;
- осигуряват изпълнението на функция по управление на жалбите;
- регистрират подадените при тях жалби;
- са в състояние да дават информация на националните компетентни



органи относно жалбите, постъпили и разгледани от тях;

- предприемат вътрешни последващи действия по повод жалбите като анализ на причините за тях, съответно за предприемане на мерки за отстраняване на тези причини;
- предоставят на потребителите информация за процесите по разглеждане на жалби;
- прилагат процес, който е коректен и удобен за потребителя.

### **3. Заключение**

Насоките на Европейския орган за ценни книжа и пазари относно разглеждането на жалби за сектора на ценните книжа са в интерес на потребителите и създават условия за тяхното по-добро третиране в отношенията с поднадзорните лица. Прилагането на насоките в практиката би било полезно за потребителите, като в същото време не би било непосилно за поднадзорните лица, предоставящи услуги и продукти на българския пазар на инвестиционни услуги. С оглед на посоченото, на свое заседание Комисията за финансов надзор прие, че ще съобрази надзорната си дейност с насоките и информира Европейския орган за ценни книжа и пазари за това свое решение.

# ЗАЩИТА НА ИНТЕРЕСИТЕ НА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ НА ИНВЕСТИЦИОННИ УСЛУГИ

Анна Андонова,  
*държавен експерт, дирекция „Държавен дълг и финансови пазари“,*  
*Министерство на финансите,*  
и Петя Никифорова,  
*главен експерт в дирекция „Държавен дълг и финансови пазари“,*  
*Министерство на финансите*

## 1. Увод

Проблемите, които нееднаквата информираност и инвестиционен опит създават в процеса на инвестиране, се разбират добре от много инвеститори и със сигурност от професионалните инвеститори, но не и от многобройните дребни инвеститори. В действителност не всички инвеститори имат еднакъв достъп до информация и равни възможности да преценят информацията, която притежават. От друга страна, не всички създатели на инвестиционните продукти, които несъмнено знаят повече за създадения от тях продукт, поддържат отношения на честност и откритост с инвеститорите и понякога, дори и да искат да представят необходимата информация в пълнота, това се оказва трудно и често не особено резултатно.

Възможни подходи дребните инвеститори да преодолеят тази липса на „равен старт“ са използването на посредничеството на професионални консултанти при вземане на решение за инвестиране, които имат повече познания за инвестиционните продукти и ще могат да защитят в по-голяма степен интересите на своите клиенти, или съответно предоставяне на управлението на паричните средства на лица, управляващи фондове, които ще вземат вместо тях инвестиционните решения. И двата възможни подхода решават само някои от проблемите,

като създават и нови. Професионалните консултанти знаят повече за инвестиционните продукти от дребните инвеститори, но не достатъчно – те не разполагат с пълната информация, с която боравят създателите на продукта. Лицата, управляващи фондове, пък са по-мотивирани да продадат своя продукт пред това да защитят дългосрочния интерес на клиента си.

Така в компетентност на регулаторите се поставя нелеката задача за намирането на решения и механизми, които да са в защита на интересите на инвеститорите и, в частност, на дребните инвеститори, и още по-сложната задача при търсенето на тези решения да се запази оптималният баланс между полезност на постигнатите за инвеститорите резултати и цената на административната намеса за всички участници на пазара, включително и за самите регулаторни органи.

Актуалните решения в посока защита на инвеститорите при осъвременяването и и надграждането на регулацията на пазарите на инвестиционни продукти са видни от последните промени в два основополагащи за тази регулация актове на европейското право:

- Директива 2014/65/ЕС (MiFID II), която регулира пазарите на финансови инструменти в Европейския съюз и, по-конкретно, предоставянето на инвестиционни услуги от инвестиционните посредници;
- Директива 2014/91/ЕС (UCITS V), която изменя Директива 2009/65/ЕО, регулираща дейността на колективните инвестиционни схеми.

Тенденцията да се работи в посока преодоляване на чувството на несигурност и недоверие във финансовите пазари се проявява и в предложените нови регулации, каквото е предложението на ЕК за приемане на регламент за изискванията относно информацията, която се предоставя на инвеститорите за инвестиционните продукти на дребно:

- Регламент относно основните информационни документи за

пакети с инвестиционни продукти на дребно и основаващи се на застраховане инвестиционни продукти (PRIPs).

## **2. Регламент относно информационните документи**

Някои решения в регулациите за защита на инвеститорите винаги ще бъдат неотменна част от правилата на пазарите на инвестиционни продукти, предназначени за дребните инвеститори, и въпросите, които динамиката в развитието на финансовите пазари поставя, са не по отношение основателността на съществуването на тези решения, а по формулирането им в най-добрия вариант. Тези въпроси днес са още по-злободневни предвид факта, че основното предизвикателство – осигуряването на устойчив икономическия растеж в Европа – не може да бъде постигнато без преодоляване на явното нежелание на домакинствата, дребните инвеститори и предприятията да поемат рискове при управлението на своите спестявания.

В тази връзка Европейската комисия предложи проект на регламент, чиято основна цел е защита на интересите на дребните инвеститори чрез въвеждане на изисквания към информацията за инвестиционните продукти, която им се предоставя. Някои от инвестиционните продукти и пакети от продукти предоставят специфични инвестиционни решения, които са пригодени към нуждите на инвеститорите на дребно, но често поради комбинирането им със застрахователно покритие или по друга причина се оказват сложни и трудни за разбиране. Способите за разкриване на информация за тях пред инвеститорите на дребно понастоящем са некоординирани и често неподходящи за извършване на сравнение между тези продукти или правилното разбиране на техните характеристики, поради което инвестиционното решение се взима, без да са осъзнати свързаните рискове, които пакетният продукт генерира.

Подобряването на прозрачността на инвестиционните продукти с цел защита на дребните инвеститори и възстановяване на доверието във

финансовите пазари, особено след финансовата криза, е мярка, която вече беше предприета на ниво ЕС чрез директивата, която регламентира дейността на колективните инвестиционни схеми. Директива 2009/65/ЕО на Европейския парламент и на Съвета още от 1 юли 2012 г. въвежда като задължително предоставянето на документ с ключова информация за инвеститорите при всяка продажба на дялове или акции на колективна инвестиционна схема. С предложението за нов регламент този подход се разпростира спрямо всеки създател и дистрибутор на инвестиционен продукт без значение от сектора – инвестиционни фондове, застрахователи, емитенти, кредитни институции, инвестиционни посредници. За създател на инвестиционния продукт, който ще е задължен да предоставя информация на инвеститорите, ще се счита не само лицето, което създава продукта, но и всеки, който внася промени във вече съществуващ продукт, като например изменя неговия рисков профил, възвращаемост или свързаните с него разходи. В обхвата на регламента попадат всички продукти, независимо от формата или структурата им, при които възвръщаемостта за инвеститорите на дребно зависи от колебания във връзка с експозиция към референтните стойности или зависи от резултатите на един или повече активи, които не са пряко закупени от инвеститора на дребно. Част от състава на тези продукти могат да бъдат дялове на инвестиционни фондове, животозастрахователни полици с инвестиционен елемент, структурирани продукти и структурирани депозити. Свързващата характеристика при всички тях е, че инвестицията не е пряка, т.е. постигната при лично закупуване и държане на активи, а опосредствана чрез процеса на т.нар. „пакетиране“, или обединяване в един продукт на различни активи с цел да се създадат различни експозиции, да се предложат продукти с различни характеристики или да се постигне различна ценова структура в сравнение с прякото придобиване на активи. Това комбиниране в „пакет“ на инвестиционни продукти позволява на инвеститорите на

дребно да се предлагат инвестиционни стратегии, които иначе биха били недостъпни или неприложими за тях, но поставя с по-голяма острота необходимостта от предоставяне на допълнителна информация и по-специално такава, която позволява извършване на сравнение между различните начини на „пакетиране“ на инвестициите.

За разлика от документа с ключова информация за инвеститорите, който се предлага при продажбата на акции и дялове на колективните инвестиционни схеми, съгласно Директива 2009/65/ЕО, предложеният с регламента документ с ключова информация ще съдържа допълнителни раздели като например такива, даващи информация доколко е вероятна загубата на средства при инвестирането в продукта, както и препоръчителния период на държане на инвестицията и очакваната ликвидност. Предоставя се и допълнителна информация за специфични екологични или социални цели, към които е насочен продуктът, както и за начина за определяне на възвращаемостта. Европейските надзорни органи ще разработят регулаторни технически стандарти, с които ще бъдат допълнително уточнени детайлите по съдържанието на документа с ключова информация за инвеститорите и, по-специално, всички методики, с които се определят рискът, възвращаемостта и се изчисляват разходите. Най-важното при определяне на съдържанието на документа с ключова информация за инвеститорите, за да се постигне неговата цел, е да се намери точният баланс при определяне на обема и същността на информацията – достатъчна, за да е полезна при вземане на инвестиционно решение, и не прекомерна, за да не доведе до неяснота при възприемането ѝ. Предвид трудностите с разбирането на специализираната финансова терминология, пред които се изправят много инвеститори на дребно, регламентът изисква да се обърне особено внимание на речника и стила на писане, които се използват в документа.

Продуктите на колективните инвестиционни схеми също попадат в обхвата на регламента, но предвид факта, че за тях с Директива 2009/65/

ЕО вече е въведено задължение за предоставяне на документ с ключова информация за инвеститорите при продажбата на дяловете или акциите им, се установява преходен период от пет години след влизане в сила на регламента, през който те няма да бъдат обхванати от разпоредбите му. След изтичане на този срок ще бъде направена оценка на въздействието на регламента и въз основа на нея ще се прецени дали за колективните инвестиционни схеми ще се прилагат правилата за документа с ключова информация, установени в регламента, или ще се удължи преходният период, през който те ще предоставят документа с ключова информация за инвеститорите, съгласно изискванията на Директива 2009/65/ЕО относно колективните инвестиционни схеми.

Регламентът беше приет, публикуван в Официалния вестник на ЕС на 09.12.2014 г. и влиза в сила двадесет дена след публикуването му.

### **3. Изменения в директивата относно колективните инвестиционни схеми**

Наред с мерките за защита на правата на инвеститорите, които са насочени към осигуряване на по-добра информираност при вземане на инвестиционно решение, се предприемат и такива, които целят повишаване сигурността на самия инвестиционен продукт. Последните изменения в директивата относно колективните инвестиционни схеми са посветени единствено на идеята, че на потребителите трябва да се предложи продукт, който не пренася върху тях риска от непрофесионално изпълнение на задълженията на лицата, участващи в създаването и управлението му:

- уточняват се задълженията и отговорностите на депозитарната институция;
- разписват се условията, при които е възможно депозитарната институция да делегира компетентности на трети лица;
- въвеждат се изисквания към политиката на възнаграждения на

управляващите лица, лицата с контролни функции и тези, имащи отношения към поемането на риск.

Директивата относно колективните инвестиционни схеми регламентира дейността на колективните инвестиционни схеми, които представляват около 75% от всички колективни инвестиции, направени от инвеститори на дребно, и които са се превърнали в европейската „марка“ за продукт, предназначен за тази категория инвеститори. След финансовата криза регулацията на дори този предназначен за предлагане на инвеститорите на дребно продукт трябваше да бъде усъвършенствана, за да запази той позицията си на отговарящ на най-високи стандарти.

Всъщност правилата, свързани с депозитарната функция в дейността на колективните схеми, не са променени от приемането на първата директива, уреждаща дейността на колективните схеми през 1985 г. В своята оценка на въздействието, изготвена през 2009 г., Европейската комисия обръща внимание на факта, че разминаванията в режима на депозитарите в националните законодателства е причина за наличието на правна неяснота и може да доведе до различни нива на защита на инвеститорите в Европа. Промяната на тези правила е наложителна, като се има предвид и фактът, че нивото на защита (която директивата за лицата, управляващи алтернативни фондове (AIFMD), предоставя на инвеститорите в останалите видове фондове) във връзка с отговорността на депозитаря е по-високо от предвиденото в директивата за колективните инвестиционни схеми. Понастоящем съгласно директивата за колективните инвестиционни схеми отговорността на депозитаря за загуба на финансов инструмент възниква само в случай на „неоправдано неизпълнение на задълженията“ или „неточно изпълнение“ на задълженията. Прилагането на тези условия, като основания за ангажиране на отговорност, освен от тяхната формулировка се затруднява и от хипотезата на прехвърляне на функции от депозитаря на трето лице. С последните изменения на директивата относно колективните



инвестиционни схеми (Директива 2014/91/ЕО) депозитарят на колективната инвестиционна схема ще носи отговорност за загубата на финансови инструменти, включително когато финансовите инструменти са загубени от лице, на което депозитарят е прехвърлил изпълнение на функции, независимо дали загубата е причинена от грешка, поради небрежност, с изключение на загубите, причинени от непредвидено и непредотвратимо събитие, което не може да се избегне или последиците от което не могат да се предотвратят. В случай на загуба на финансов инструмент, държан от депозитаря, той ще е длъжен да върне идентичен финансов инструмент или съответстващата на оценката му сума, а в останалите случаи на причинени щети депозитарят ще носи отговорност при проявена небрежност или умишлено неизпълнение на задълженията си.

Държавите членки са задължени да въведат в националното си законодателство изискванията на Директива 2014/91/ЕО до 18 март 2016 г., като това е и датата, от която разпоредбите на директивата ще се прилагат.

#### **4. Новата директива за пазарите на финансови инструменти**

Другият основополагащ акт на европейското право, чиито изменения са насочени към повишаване защитата на инвеститорите в случаите, когато при вземане на инвестиционно решение те са клиенти на професионалните консултанти, е директивата за пазарите на финансови инструменти (MiFID).

Директивата MiFID е основен акт, който регулира финансовите пазари в Европейския съюз и, по-конкретно, предоставянето на инвестиционни услуги с предмет финансови инструменти (такива като акции, облигации, деривати и различни структурирани продукти, както и дялове на инвестиционни фондове) от банки и инвестиционни посредници. Посочената директива съдържа и правила за оперирането на

фондовите борси, определяни от директивата като „регулирани пазари“, както и за алтернативните места за търговия. Една от основните цели на директивата е да осигури високо ниво на защита за инвеститорите във финансови инструменти чрез хармонизирани правила, приложими в целия Европейски съюз. Събитията, последвали финансовата криза, както и развитието на пазарите показаха слабост в някои основни принципи, заложен в Директива 2004/39/ЕО (MiFID I), както и пропуски в регулаторната рамка, които следва да бъдат преодолени. С MiFID II засилената защита на интересите на инвеститорите е постигната по няколко основни линии:

- *Промяна в правилата за плащанията, които инвестиционните посредници и банките, когато действат в качеството си на инвестиционни посредници, могат да правят и да получават във връзка с предоставяните от тях услуги.*

Плащания от и на трети лица и получаване на облаги: новата директива за пазарите на финансови инструменти ограничава възможностите за инвестиционните посредници да получават, както и да предоставят такива облаги и стимули. В някои случаи новите правила ще означават цялостна забрана за получаване на плащания или други облаги от трети лица като например плащания от мениджъри на инвестиционни фондове към инвестиционни посредници, които предлагат на клиенти дялове на управлявани от тях фондове. За в бъдеще всеки портфолио мениджър (управляващо дружество) или предоставящ услугата „инвестиционна консултация“ няма да може да получава или да задържа плащания – такси, комисиони или други парични или непарични облаги – които той получава от трети лица (различни от клиентите) за услугите, които предоставя на клиентите. В случай че инвестиционният посредник получи такова плащане или облага, той ще трябва да ги предостави на клиента. Целта на тези ограничения е да се стимулира предлагането на качествена услуга, максимално съобразена с нуждите на клиента и

ситуацията на пазара, като се избегне конфликтът на интереси, който би възникнал за инвестиционния посредник – да избира между интереса на управляващия инвестиционния фонд да продаде фондовете си и интереса на клиента да инвестира в подходящия за него финансов инструмент.

При определени условия се допускат незначителни непарични стимули, които подобряват качеството на предлаганата от инвестиционния посредник услуга. Това е възможно само при условие че клиентите са информирани за това.

Когато посредникът предоставя услуги, различни от управление на портфейл и инвестиционна консултация, той ще може да получава плащания и непарични облаги от трети лица, при условие че с тях се постига повишаване качеството на предлаганата услуга на клиентите. Това не ограничава инвестиционния посредник да действа честно, справедливо и професионално спрямо клиентите и в техен интерес и клиентите са информирани, че инвестиционният посредник получава такива облаги.

С това изискване се цели повишаване на доверието на инвеститорите, като те ще могат да разчитат на това, че който и да предоставя инвестиционната услуга, ще действа, воден от най-добрия интерес на клиента, и че не продава или препоръчва финансов инструмент или продукт само защото получава комисиона или друга облага за това.

- *Инвестиционни консултации.*

Съгласно действащата към момента Директива 2004/39/ЕС за пазарите на финансови инструменти (MiFID I) инвестиционни посредници, които предлагат инвестиционни съвети и консултации, не са задължени да обясняват на клиентите си подробно естеството на предлаганите от фирмата съвети и консултации. Не се изисква от тях да уведомяват клиентите си дали съветът или решението да предложат даден инвестиционен продукт се базира на по-широк и независим преглед на възможните варианти за инвестиране към дадения момент,

или е резултат от по-ограничен анализ на това какво е на разположение на пазара. Също така инвестиционните посредници не са ограничени да получават плащания и стимули от други лица във връзка с предлаганите от посредниците услуги. След влизане в сила на новата директива за пазарите на финансови инструменти (MiFID II) инвестиционните посредници ще са задължени ясно и недвусмислено да информират клиентите си дали предлаганият инвестиционен съвет е изготвен на независима основа и дали се базира на широк, или на по-ограничен анализ на финансовите инструменти и продукти, достъпни на пазара. Това е от съществено значение за начина, по който се постигат инвестиционните цели на клиента.

Предоставящите инвестиционни консултации ще продължават да са задължени да отчитат личния профил на клиента, когато му препоръчват да инвестира в даден финансов инструмент или продукт (т.нар. „оценка за подходяща услуга“). В допълнение, за в бъдеще инвестиционните посредници ще следва да обясняват на клиентите как инвестиционният съвет, който им дават, отговаря на личните характеристики и нужди на клиента. Инвестиционните посредници ще са длъжни да уведомяват клиентите предвиждат ли да им предоставят периодично оценка за това дали препоръчаните от тях финансови инструменти са подходящи.

Когато инвестиционен посредник твърди, че дава „независим съвет“, това ще означава, че посредникът е оценил достатъчен набор от финансови инструменти, достъпни на пазара – като брой и вид финансови продукти, емитирани или създадени от различни лица – така че инвестиционните цели на клиента да могат да бъдат постигнати по подходящ за него начин. Независимият съвет ще означава и че инвестиционният посредник не се ползва от парични или други облаги от трети лица във връзка с предоставяната услуга на клиента.

Регламентацията цели да осигури, че финансовите инструменти или продукти, препоръчвани на клиента, са подходящи за него и отговарят

на неговите нужди, независимо дали става въпрос за „зависима“, или за „независима“ консултация.

- *По-строг контрол на продуктите, предлагани на клиентите.*

От инвестиционните посредници ще се изисква да имат по-строги организационни правила по отношение на създаването и дистрибуцията на финансови продукти. Това се въвежда, за да се гарантира, че инвестиционните посредници са наясно с естеството и рисковете, свързани с продуктите, които предлагат. Така посредниците ще трябва да определят целевия пазар за всеки продукт и да оценяват и определят всички съответни рискове, преди да предлагат продуктите на клиентите. Инвестиционните продукти ще могат да се насочват само към тези инвеститори, за които те всъщност са създадени. Това означава, че за в бъдеще посредниците няма да могат да предлагат на клиентите си продукти, създадени единствено за обслужване на интересите на посредника.

- *Защита на клиентските активи.*

Наред със задължението за инвестиционните посредници да предприемат необходимите мерки за защита на клиентските активи и да не ползват клиентски активи за собствена сметка, се въвежда забрана инвестиционните посредници да сключват договори за финансови обезпечения с прехвърляне на правото на собственост, когато тези договори се сключват с непрофесионални клиенти. Посредниците няма да могат да ползват клиентски активи в свой интерес, като по този начин се цели повишаване доверието на клиентите.

- *Нови правомощия за надзорните органи да налагат забрани върху определени инвестиционни продукти.*

Въвеждат се правомощия за надзорните органи да налагат постоянни забрани за определени инвестиционни продукти, ако според надзорния орган тези продукти не са в интерес на инвеститорите, и

при спазване на определени нормативни условия. Надзорните органи също ще могат да ограничат продажбата на такива продукти и само по отношение на определена категория инвеститори. Регулаторите ще наблюдават видовете продукти, които се предлагат на определени инвеститори, и когато е подходящо, също ще могат временно да забранят предлагането и дистрибуцията на продукти, които пораждаат съмнения за сигурността на пазара. По този начин ще се ограничи рискът от това инвеститорите да закупуват продукти, които не отговарят на техните нужди и очаквания.

- *Промяна във вида информация, която инвестиционните посредници трябва да предоставят на клиентите си, преди клиентите да инвестират във финансови инструменти или преди да получат инвестиционна консултация.*

Директивата въвежда по-строги изисквания за инвестиционните посредници във връзка с предоставянето на подходяща информация на клиентите при инвестиране във финансови инструменти. Посредниците ще са задължени да дават на клиентите си подходящи и ясни насоки и предупреждения относно рисковете от инвестицията в съответните финансови инструменти, както и относно това дали тези инструменти са предназначени за дребните инвеститори, или за по-осведомени професионални инвеститори. При даването на инвестиционни консултации инвестиционните посредници ще трябва изрично да уведомят клиентите дали консултацията е базирана на широк, или на по-стеснен спектър от финансови инструменти, както и за това дали препоръчаните финансови инструменти са издадени или предоставени от фирми, свързани с инвестиционния посредник, който предлага консултацията. По този начин се цели по-добра възможност за инвеститорите да оценяват инвестиционните рискове, свързани с конкретен финансов продукт, както и да се гарантира, че клиентите получават препоръка за инвестиция в продукти, които са в съответствие

с инвестиционните възможности и опит на клиента.

- *Информираност за разходи и такси.*

Към настоящия момент посредниците са задължени да информират клиентите си за основните разходи за клиента, когато предоставят инвестиционни услуги. С новата директива се въвежда разкриване на допълнителна информация в тази връзка. Информацията за всички разходи и такси ще касае както инвестиционните, така и допълнителните услуги и дейности, които посредникът предоставя, включително разходите за инвестиционни консултации, както и за финансовите инструменти, в които клиентът инвестира. На клиентите ще трябва ясно да им бъде разяснено как следва да платят за тези услуги и финансови продукти. Посредникът ще информира клиента за общата стойност на всички разходи и такси, така че клиентът да може да направи оценка за стойността на разходите, сравнена с възвръщаемостта на инвестицията. Разбивка по отделни видове разходи и такси също ще се предоставя на клиентите, ако те поискат такава. Основната цел на регламентацията е клиентите да получават всеобхватна и подробна информация за разходите, които следва да заплатят на инвестиционния посредник за предоставяните услуги и за финансовите инструменти, в които инвестират. С това ще се помогне на клиентите по-добре да разбират нивото, естеството и обосновката на разходите, както и как те се съотнасят спрямо възвръщаемостта на инвестицията.

- *Разширен обхват на изискването за прозрачност за цените на финансовите инструменти.*

Предвижда се изискването за разкриване на информация за цените на финансовите инструменти, предлагани от инвестиционните посредници, преди и след търговията на търговски платформи да се прилага не само за акции, както досега, а и за други финансови инструменти. Така инвестиционните посредници ще трябва да обявяват

цени „купува“ и „продава“ и за облигациите, борсово търгуваните фондове, структурираните финансови продукти и деривати, както и ясно да индикират на какви цени тези финансови инструменти и продукти всъщност са закупени или продадени. Това ще помогне на инвеститорите да си създадат по-ясна представа за действителната цена на различните видове финансови инструменти, така че да могат да сравнят цените и да изберат най-конкурентното възможно предложение.

- *Разширяване обхвата на регулираните от директивата финансови инструменти – структурирани депозити.*

Директивата разширява обхвата на защитата за инвеститорите, когато инвестиционните посредници предлагат финансови инструменти на клиентите. Това става чрез ограничаване на видовете финансови инструменти, които могат да бъдат продавани на непрофесионалните инвеститори, без да е необходимо посредникът да изиска информация и да оценява знанието и опита на клиента. Директивата покрива и т.нар. „структурирани депозити“ – категория финансови продукти, които до този момент не са регулирани на европейско ниво, но които имат характеристиките и съответно необходимост от регулация, подобно на включените в обхвата на директивата инструменти. Така при продажбата на структурирани депозити посредниците ще следва да изпълняват изискванията относно вътрешната организация и управление и конфликтите на интереси, които определят как посредникът следва да действа спрямо клиентите си, когато създава, дистрибутира или дава инвестиционни съвети относно финансови инструменти, обхванати от директивата. Освен това новата директива ясно регламентира, че сложните финансови продукти, вкл. сложните структурирани депозити, не могат да бъдат продавани на дребните инвеститори, без да им бъде предоставена подробна информация, преди да инвестират в такива продукти.

Държавите членки трябва да въведат в националното си



законодателство изискванията на Директива 2014/65/ЕО (MiFID II) в срок до 3 юли 2015 г., като директивата предвижда те да влязат в сила и да се прилагат от 3 януари 2017 г.

## **5. Заключение**

Промените в директивата за пазарите на финансови инструменти, директивата за дейността на колективните инвестиционни схеми и приемането на регламент за предоставянето на информация на инвеститорите на дребно за пакетите инвестиционни продукти и основаващите се на застраховане инвестиционни продукти са ярки примери за инициативи, насочени към защита на инвеститорите чрез промени в процедурите по консултиране и придобиване на финансовите инструменти, в предоставянето на информация на инвеститорите и в характеристиките на самите продукти. Последиците от финансовата криза и осъзнаването, че финансовите продукти стават все по-комплексни, и занапред ще поставят въпросите за защита на потребителите на инвестиционни услуги във фокуса на внимание при изготвяне на политиките на финансовите пазари. Новите предизвикателства ще бъдат между отделните инициативи в тази посока да се осигури последователност и съгласуваност, за да се постигнат реални резултати, като се избегне въвеждането на утежняващи и ненужни изисквания.

## **ПОВИШАВАНЕ ИНФОРМИРАНОСТТА НА ЧЛЕНОВЕТЕ И БЕНЕФИЦИЕРИТЕ НА СХЕМИТЕ ЗА ПРОФЕСИОНАЛНО ПЕНСИОННО ОСИГУРЯВАНЕ ПРИ ВЗЕМАНЕТО НА ИНВЕСТИЦИОННИ РЕШЕНИЯ**

Милена Димитрова,  
*държавен експерт, дирекция „Държавен дълг и финансови пазари“,  
Министерство на финансите*

### **1. Какво по същество е осигуряването по професионални пенсионни схеми?**

Институциите за професионално пенсионно осигуряване (ИППО) са финансови институции, които управляват колективни пенсионни схеми за работодателите с цел предоставяне на пенсионни доходи на техните работници/служители (членовете и бенефициерите на пенсионните схеми). Въпреки това ИППО са особен вид участници на финансовите пазари със специфична роля – те не просто предоставят финансова услуга, но и изпълняват важна социална функция – да предоставят допълнителен пенсионен доход на осигурените лица. Осигуряването по професионални пенсионни схеми в повечето държави членки на ЕС е част от втори стълб на пенсионните системи (първи стълб е държавното пенсионно осигуряване, а трети стълб е доброволното пенсионно осигуряване). Особеност на този вид пенсионно осигуряване е, че пенсионните вноски се дължат от работодателя (предприятието осигурител), като има възможност и за допълнителни лични вноски от работниците/служителите съгласно условията на конкретната пенсионна схема. Така че основните действащи лица при осигуряването по професионални пенсионни схеми са: ИППО, работодателят и осигурените лица – работници/служители. В България е възприет модел, при който този тип осигуряване е част от третия стълб на пенсионната система, като за разлика от класическото допълнително доброволно

пензионно осигуряване вноските се дължат от работодателя, а не от лицата, и предполага задължително наличие на трудова заетост, а не е форма на свободно инвестиране/спестяване. Основната цел на този вид пензионно осигуряване е адекватно допълване на пенсионния доход на лицата с оглед запазване на жизнения им стандарт след пенсиониране. Също така, по същество то се явява форма на финансово стимулиране от страна на работодателя – част от социалния пакет, който предоставя на работниците/служителите.

Към настоящия момент в рамките на ЕС осъществяват дейност около 125 000 ИППО, които управляват активи на стойност около 2,5 трилиона евро и в които са осигурени около 75 милиона европейски граждани (около 20% от гражданите на ЕС в трудоспособна възраст).

Като цяло, в европейски мащаб съществуват **два основни вида професионални пенсионни схеми – схеми с дефинирани плащания**, които гарантират определено ниво на доходност, и **схеми с дефинирани вноски**, при които инвестиционният риск се носи от осигурените лица. В ЕС се наблюдава обща тенденция на намаляване на схемите от първия тип за сметка на нарастване дела на втория тип схеми, каквито са и схемите в България.

## **2. Предложение на ЕК за промяна на действащата правна рамка на ЕС в областта на професионалното пензионно осигуряване**

Действащата правна рамка на ЕС (Директива 2003/41/ЕО), регламентираща дейността и надзора на ИППО, е единствената сфера, в която е налице хармонизация на ниво ЕС в областта на пензионното осигуряване. Иначе държавите членки запазват изцяло в правомощията си организацията на пенсионните си системи. Директива 2003/41/ЕО е първата стъпка в създаването на единен пазар в областта на предоставянето на услуги относно осигуряването по професионални пенсионни схеми.

Тъй като тази правна рамка е остаряла, особено с оглед развитието след финансовата криза (фалиране на пенсионни фондове в ЕС и в някои случаи и загуба/намаление на пенсионно-осигурителни права), Европейската комисия е предложила проект на директива за изменението ѝ, имащ следните основни цели:

- Гарантиране на стабилна система за управление на ИППО (т.нар. професионализиране на управлението им);
- Улесняване на презграничната дейност на ИППО – възможността ИППО, лицензирана в една държава членка, да управлява пенсионна схема, подчинена на трудовото и осигурително право на друга държава членка, както и прехвърлянето на пенсионни схеми между ИППО, лицензирани в различни държави членки;
- Повишаване информираността на членовете и бенефициерите на схемите с оглед вземането на обосновани решения относно адекватността на пенсионния доход и избора на инвестиционна стратегия;
- Насърчаване на ИППО да инвестират активите си в инструменти с дългосрочен икономически профил – вкл. и в инфраструктура (ИППО, както и застрахователните дружества са основни институционални инвеститори с оглед особеностите на дейността им и дългосрочния характер на ангажиментите, които поемат към осигурените/застрахованите лица). Проектът на директива е и част от пакета мерки, предложени от Европейската комисия (ЕК) във връзка с дългосрочното инвестиране в икономиката.

Всички тези цели имат за краен резултат повишаване степента на защита на интересите на членовете и бенефициерите на схемите.

### **3. Подобряване на информацията, предоставяна на осигурените лица**

Предоставянето на лесноразбираема и адекватна информация на

потенциалните членове, членовете и бенефициерите е особено належащо в контекста на преобладаващия дял на схемите с дефинирани вноски, при които инвестиционният риск се носи не от ИППО, а от осигурените лица.

В тази връзка ЕК предлага въвеждането на **стандартизиран документ** на ниво ЕС, който да предоставя на **членовете на схемите** (осигурените лица, които все още не са се пенсионирали) кратка и ясна информация относно техните индивидуални пенсионни права. Този документ, съдържащ информация за финансовите параметри на пенсионните права на лицата, ще осигури на практика съпоставимост на данните на европейско ниво и ще бъде особено полезен за работниците/служителите, които са работили в различни държави членки. Целта му е да подпомогне осигурените лица при вземането на информирани решения относно техните пенсионни спестявания.

Предвижда се в проекта на директива да бъдат определени основните, задължителни елементи на съдържанието на документа, като в същото време се предоставя голяма гъвкавост на държавите членки – напр. възможност за предоставяне на допълнителна информация в зависимост от националните специфики, както и алтернативни начини за представяне на информацията на осигурените лица (на хартия, на електронен носител или чрез уебсайт).

Информацията, която ИППО трябва да предостави на **потенциалните членове** (лицата, които могат да се присъединят към дадена пенсионна схема), има за цел да им помогне да направят адекватен избор относно възможностите за излизане от схемата, вноските, разходите и инвестиционните опции.

По отношение на **бенефициерите**, по време на фазата на изплащане ИППО трябва да предостави информация относно натрупания пенсионен доход и възможните опции за изплащането му (пожизнени/срочни анюитетни плащания или еднократна сума).

### **3.1. Общи характеристики и изисквания към стандартизирания документ**

Стандартизираният документ трябва да съдържа основна лична информация, както и обща информация за условията на пенсионната схема. Той се предоставя безплатно и поне веднъж годишно на осигурените лица.

Предвиждат се различни елементи на съдържанието на стандартизирания документ в зависимост от вида на пенсионната схема (дали предлага, или не гарантирана доходност). Като цяло, изискванията към съдържанието на документа са по-опростени по отношение на пенсионните схеми с дефинирани плащания, тъй като от осигурените лица не се очаква да вземат инвестиционни решения и да носят инвестиционен риск (документът трябва обаче да съдържа описание на естеството на гаранцията – гарантиране на определен инвестиционен резултат или на определено ниво на доходност).

### **3.2. Основни елементи на съдържанието на стандартизирания документ при схемите с дефинирани вноски**

Тъй като в България схемите са с дефинирани вноски, основно изискванията към тях представляват интерес.

Предложените реквизити на стандартизирания документ при схемите, при които осигурените лица носят инвестиционния риск, са:

- лични данни на осигуреното лице (вкл. и възрастта за пенсиониране);
- идентификация на ИППО и на съответната пенсионна схема;
- баланс/салдо (натрупаният капитал по индивидуалната партида);
- вноски (общият размер на вноските, платени от предприятието осигурител и от члена на схемата);
- прогнозна стойност на пенсията – очакваният размер на натрупания капитал към датата на пенсиониране, както и през следващите две

години, в случай че условията на пенсионната схема позволяват запазване на членство в нея и след настъпване на възрастта за пенсиониране. Информацията относно прогнозната стойност на пенсията е необходима с оглед добрата информираност при вземане на инвестиционно решение, като тези прогнозни стойности са само ориентировъчни и не обвързват ИППО по отношение на реалната стойност на натрупания капитал към датата на пенсиониране;

- разходи – общият размер на разходите, които се поемат от члена на схемата (чрез удръжки от brutния размер на вноските, от инвестиционния доход или от натрупания капитал);
- инвестиционен профил – информация относно избраната от члена или съответно приложимата за него инвестиционна опция. Стандартизираният документ трябва да съдържа препратка към отделен документ/уебсайт с допълнителна информация за инвестиционните принципи (наличните инвестиционни опции и кратко описание на всяка от тях, правилата за определяне на приложимата инвестиционна опция съгласно условията на пенсионната схема, обяснение на значимите рискове);
- допълнителна информация (която може да бъде получена чрез уебсайт или при поискване от члена на схемата).

#### **4. Осигуряването по професионални пенсионни схеми в България**

От гледна точка на българския пенсионен модел дейността по професионално пенсионно осигуряване се осъществява от пенсионноосигурителни дружества, управляващи фондове за допълнително доброволно пенсионно осигуряване по професионални схеми. Към настоящия момент две от пенсионноосигурителните дружества в страната притежават разрешение за управление на доброволен

пенсионен фонд по професионални схеми (ДФФС), като само едно от тях упражнява фактически такава дейност. Към 30.09.2014 г. в ДФС са осигурени 6 336 лица, а натрупаните средства по индивидуалните им партии възлизат на 8 464 579 лв. Съгласно действащото законодателство при дейността си в страната ДФС работят като **схеми с дефинирани вноски**, а когато осъществяват дейност в друга държава членка дружествата могат да управляват и професионални схеми с дефинирани плащания. Понастоящем всички професионални пенсионни схеми, управлявани от български пенсионноосигурителни дружества, са договорени с български предприятия осигурители, т.е. те са с дефинирани вноски.

Следва да бъде обърнато специално внимание, че с оглед допълнително стимулиране на развитието на този сегмент от финансовия пазар, в действащото законодателство са предвидени и редица данъчни облекчения за предприятията осигурители и осигурените лица.

Следва да се отбележи, че при избора на пенсионен модел България доста успешно е въвела изискванията на Директива 2003/41/ЕО относно професионалното пенсионно осигуряване в националната социално-осигурителна система, като в много отношения е изпреварила редица държави членки. Така например в законодателството ни вече е въведено задължение за фондовете за допълнително доброволно пенсионно осигуряване по професионални схеми ежегодно да предоставят безплатно на осигурените лица извлечения за състоянието на тяхната индивидуална партида. Действащата към момента практика показва, че информацията, предоставяна на осигурените лица чрез годишните извлечения, е полезна и се възприема добре.

Във връзка с предложението на ЕК за предоставяне на информация относно прогнозната стойност на пенсията, следва да се отбележи като добра практика в България съществуването на т.нар. „пенсионни калкулатори” в сайтовете на пенсионноосигурителните дружества, чрез



които всяко осигурено лице в български пенсионен фонд може да направи своя индивидуална прогноза за размера на бъдещата си пенсия.

## **5. Заключение**

С предложението си за изменение на действащата Директива 2003/41/ЕО ЕК цели да стимулира развитието на сектора на предоставянето на услуги по професионално пенсионно осигуряване в европейски мащаб и да даде допълнителен тласък на изграждането на единен пазар на този тип финансови услуги. По-нататъшното развитие на допълнителните пенсионни спестявания на лицата, каквото е професионалното пенсионно осигуряване, ще смекчи засилващия се натиск върху социално-осигурителните системи на държавите членки, като осигури допълнителен пенсионен доход на осигурените лица с цел гарантиране на приличния им жизнен стандарт в пенсионна възраст.

Въпреки че се очаква ИППО да понесат някои допълнителни разходи основно във връзка със завишените изисквания към системата им за управление и новите изисквания за предоставянето на стандартизирания информационен документ, като цяло ползите от предложението се очаква да надхвърлят очакваните за бизнеса разходи.

Очаква се предложението да допринесе за финансовата стабилност, тъй като някои ИППО са големи финансови институции с милиони членове и бенефициери. Работодателите ще могат да се възползват от намалени разходи за присъединяване към действащи ИППО. Мултинационалните компании ще могат да се възползват от полесно консолидиране на техните действащи професионални пенсионни схеми в различни държави членки в една ИППО. Също така държавите членки ще имат ползи от добре управляваните ИППО от гледна точка намаляване на част от фискалния натиск върху държавните пенсионни системи. Работниците и служителите, които са мобилни, ще могат да се възползват от стандартизирания информационен документ за всичките

държави членки, в които са работили. Те също така ще се възползват и от подобрената индивидуализирана информация, която ще им помогне да вземат добре информирани решения относно техния пенсионен доход.

# АЛТЕРНАТИВНО РАЗРЕШАВАНЕ НА ПОТРЕБИТЕЛСКИ СПОРОВЕ ВЪВ ФИНАНСОВИЯ СЕКТОР

Калоян Симеонов,  
*главен експерт, дирекция „Държавен дълг и финансови пазари“,  
Министерство на финансите*

## 1. Увод

Алтернативните способи за разрешаване на потребителски спорове започват постепенно да набират все по-голямо доверие и популярност, в т.ч. и в България. Това не е лесен и бърз процес, а напротив. Различните механизми за алтернативно решаване на потребителски спорове срещат редица предизвикателства пред своето утвърждаване в практиката. Независимо от тези предизвикателства, потребителите все повече се доверяват на тези механизми, когато им се налага да търсят своите права и когато предпочитат да не подават жалба в рамките на сравнително дългите и по-скъпи съдебни процедури. Европейският съюз също предприе през последните години редица мерки с цел подобряване на дейността на тези механизми.

В сферата на финансовите услуги в ЕС също се наблюдава увеличаване на използването на алтернативни извънсъдебни методи за решаване на потребителски спорове. В България доскоро подобни методи се прилагат единствено в сферата на платежните услуги, докато в другите сектори на финансовите услуги това бе по-скоро изключение. С новата правна рамка в страната и след въвеждането на допълнителни разпоредби с цел пълното хармонизиране на новите изисквания на ЕС в тази област, се очаква потребителите на финансови услуги много по-често и по-ефективно да се насочват към използването на подобни механизми, за да решават по извънсъдебен път своите спорове с финансовите институции, чиито клиенти са те. Целта е потребителите на финансови услуги да могат много по-пълноценно да се възползват от предимствата,

които са свързани с функционирането на тези алтернативни механизми за решаване на потребителски спорове.

В следващите редове ще разгледаме първо каква е същността и какви са предимствата при използването на механизмите за алтернативно разрешаване на спорове. След това ще анализираме българската правна рамка до момента, която регулира подобни въпроси, като акцент ще бъде поставен на текстовете в Закона за защита на потребителите и в Закона за платежните услуги и платежните системи. Фокусът ще бъде насочен и към новата рамка на ЕС за алтернативно решаване на потребителски спорове. След това ще бъде обърнато внимание на предизвикателствата и проблемите при алтернативното решаване на спорове. Накрая ще бъдат очертани някои основни изводи.

## **2. Същност и предимства при алтернативното решаване на потребителски спорове**

Алтернативното решаване на спорове (АРС) се отнася до оказването на помощ на потребителите при решаването на спорове с търговци (в т.ч. финансови институции), когато имат проблем с продукт или услуга, която са закупили. Най-честият пример е, когато потребител не е доволен от качеството на покупката или използваната услуга, но търговецът отхвърля жалбата на потребителя и отказва да предложи поправка на продукта или да възстанови сумата. В сферата на финансовите услуги това често може да е жалба за неправилно начислена лихва, некоректно наложена допълнителна такса за финансовата услуга или други. Структурите за алтернативно решаване на спорове са извънсъдебни (несъдебни) структури. В тях участва неутрална страна (напр. помирител, посредник, омбудсман, съвет по жалбите и т.н.), която предлага решение или събира страните, за да съдейства за намирането на решение<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Виж: Европейска комисия (2011), „Алтернативно решаване на спорове и онлайн решаване на спорове за потребителите в ЕС: Въпроси и отговори“, МЕМО/11/840, Брюксел, 29 ноември 2011 г.

Важно е също така да се посочи кои са трите основни етапа, през които може да премине един потребител, когато той не е доволен от определена финансова услуга или от условията, при които тя е предоставена. Повечето механизми за извънсъдебно решаване на спорове изискват потребителят първо да е отправил жалба до конкретната финансова институция, която му е предоставила финансовия продукт или финансовата услуга. Ако финансовата институция не е отговорила на жалбата на потребителя в определен срок или отговорът и действията на финансовата институция не удовлетворяват потребителя, той има правото да се обърне към механизъм за извънсъдебно решаване на спорове, за да потърси своите права.

В глобален и европейски мащаб съществуват различни по своето естество механизми за алтернативно решаване на спорове. Те могат да бъдат под формата на медиация и на помирителни комисии, като целта е да се помирят двете страни по спора и съответно да се постигне общо споразумение по какъв начин да бъде решен този спор. Друга форма на алтернативно решаване на спорове е арбитражът, като при него решенията биха могли да бъдат задължителни за едната страна по спора (обикновено това е финансовата институция) или и за двете страни по спора. Финансовият омбудсман (комисия по жалбите или друг подобен орган) е независим орган, който може да бъде и държавен орган и към който потребителите могат да отправят своите жалби във връзка с възникнали спорове при използването на финансови услуги<sup>22</sup>. Независимо от вида на механизма за алтернативно решаване на спорове, неговата цел е бързо

---

<sup>22</sup> За повече информация по отношение на различните видове механизми за алтернативно решаване на спорове, виж: Снежанка Колева (2013), „Способи за извънсъдебно разрешаване на спорове – защита на правата на гражданите на ЕС като потребители на финансовите услуги“, сборник от доклади от годишна конференция на специалност Европеистика на тема “Европа за гражданите и гражданите за Европа”, випуск “Виктор Юго”, Софийски университет “Св. Климент Охридски” и Фондация „Ханс Зайдел“, София, 2013 г., както и Световна банка (2009) „Диагностичен преглед на защитата на потребителите и финансовата им компетентност“, Световна банка, отдел „Финансиране и развитие на частния сектор“, Централноевропейски и Балтийски страни, Регион Европа и Централна Азия, Вашингтон, САЩ, юни 2009 г.

и ефективно да бъде решен спорът между потребителя и финансовата институция.

Етап 1  
Финансовата  
институция

При несъгласие на потребителя с получената финансова услуга и условията по нея той първо следва да отправи жалба до самата финансова институция.

Етап 2  
Алтернативно  
решаване на  
спорове

След като финансовата институция не отговори на жалбата на потребителя в определен за това срок или отговорът не удовлетворява потребителя, той може да отправи своята жалба до механизъм за извънсъдебно решаване на спорове.

Етап 3  
Съдебна процедура

Ако потребителят не е удовлетворен от решението в рамките на механизма за извънсъдебно решаване на спорове, той си запазва правото да се обърне към компетентния съд, за да търси защита на своите права.

### **Графика: Етапи при отправяне на жалби от страна на потребителите**

Ако потребителят не е удовлетворен от резултата в рамките на механизма за извънсъдебно решаване на спорове, той си запазва правото да се обърне към съдебен орган, за да защити своите права. Важно е да се отбележи, че потребителят няма задължение да премине през етапа на алтернативно извънсъдебно решаване на спорове. Това е негово

право, но не и задължение. Потребителят може, ако реши, да се обърне и директно към съдебен орган, за да потърси своите права във връзка с определен финансов продукт или услуга.

Механизмите за алтернативно решаване на спорове обаче имат редица предимства пред съдебните процедури и затова те все повече се прилагат в европейската практика, като постепенно тяхното приложение започва да се проявява и в България. Най-големите предимства са за самите потребители на финансови услуги. По правило механизмите за извънсъдебно решаване на спорове са по-бързи от съдебните процедури, като те се стремят в рамките на няколко седмици да бъде намерено решение на съответния проблем, докато съдебните процедури продължават значително по-дълго време. Извънсъдебните механизми са също така с много по-опростена и разбираема за потребителите процедура, като тя има и добро съотношение между стойността на спора и ефективността на неговото решаване. Много често споровете във връзка с една или друга финансова услуга не са за значителни по размер суми, като тогава сравнително бавните и по-скъпи съдебни процедури са по-малко подходящи за решаването на съответния спор. Тези механизми обикновено предоставят безплатна услуга за потребителите, като за целите на разглеждането на спора те не заплащат такса. Разноските по участието им в подобна извънсъдебна процедура обаче, ако има такива, обикновено се поемат от тях, освен ако не е уговорено друго.

Механизмите за алтернативно решаване на спорове са свързани също така и с ползи за самите финансови институции, тъй като в рамките на едно съдебно дело е възможно да има и известно медийно отразяване на спора. Най-голямата полза от подобни механизми за тях е, че тези способности помагат за намаляване на нелоялните практики във финансовия сектор, което подобрява неговия имидж и доверието на потребителите в него.

Наличието на ефективни механизми за извънсъдебно решаване

на спорове има много положителни страни и за самите надзорни и регулаторни органи. При надеждно решаване на потребителските спорове тези органи могат да се съсредоточат върху други задачи, които са от по-системен характер и засягат финансовата стабилност на цялата система. Тези механизми подобряват цялостно доверието на потребителите във финансовата система и ги насърчават да влягат своите спестявания или да използват по-често други видове финансови услуги<sup>23</sup>.

На този етап в България не се използват механизми за извънсъдебно решаване на спорове, чиито решения са задължителни за едната или двете страни по спора, като затова има и някои чисто правни проблеми. Затова в България преобладава използването на медиацията и на помирителните комисии, които се стремят да се достигне до доброволно споразумение между страните по спора.

Въпросите за защита на потребителите се регулират в различни актове на националното законодателство в България. Единият от тях е Законът за потребителския кредит, където са разписани правилата за подаване на жалба до кредитната институция или до структурите на Комисията за защита на потребителите. Възможностите за подаване на жалба до помирителна комисия са регламентирани основно в Закона за защита на потребителите и в Закона за платежните услуги и платежните системи, като последният се отнася единствено до спорове във връзка с използването на платежни услуги.

### **3. Настоящата рамка на Закона за защита на потребителите**

Законът за защита на потребителите (ЗЗП) урежда определени възможности за алтернативно решаване на потребителски спорове.

---

<sup>23</sup> За ползите от наличието на механизми за алтернативно решаване на спорове виж: Световна банка (2013), „Варианти за алтернативно решаване на спорове в областта на финансовите услуги“, Доклад № ACS 4668 за Република България, Световна банка, отдел „Финансиране и развитие на частния сектор“, Централноевропейски и Балтийски страни, Регион Европа и Централна Азия, Вашингтон, САЩ, май 2013 г.



Основните разпоредби в тази посока са в раздела за помирителните комисии в главата за потребителските спорове в ЗЗП. Двете форми на помирително производство, които са записани в Закона за защита на потребителите, са съответно помирителните комисии и медиацията. В предходните раздели е разписан също и механизъм за отправяне на жалби до структурите на Комисията за защита на потребителите.

Сравнително детайлно е развит въпросът с помирителните комисии. Съгласно разпоредбите в закона, за потребителските спорове министърът на икономиката е този, който има правомощието да създава помирителни комисии. Министърът на икономиката разполага и с правомощието да определя със заповед седалището и района на помирителните комисии, както и да одобрява списък на членовете им, които ще съдействат за постигането на споразумение между потребителите и търговците.

В общия случай помирителната комисия се състои от един представител на Комисията за защита на потребителите (КЗП), представител на сдружение на търговците и представител на сдружение на потребителите. Представителят на КЗП се определя от председателя на тази институция. Другите двама представители се определят от одобрения от министъра на икономиката списък на основание на предложения от съответните сдружения и съобразно предмета на искането или спора.

През 2014 г. бяха приети изменения в Закона за защита на потребителите, които се отнасят и до финансовите услуги. Те влязоха в сила в края на месец юли 2014 г. и от тази гледна точка ще е необходимо известно време, за да се прецени по какъв начин и доколко ефективно се прилагат. С тези изменения се въвежда възможността за създаване на специализирани помирителни комисии в четири области, а именно: енергетика, телекомуникации, превоз на пътници и финансов сектор. При потребителски спорове в една от тези четири области съответната

помирителна комисия включва председател, а в негово отсъствие – заместник-председател, който е определен от съответния регулаторен или надзорен орган. В допълнение към председателя помирителната комисия отново включва още двама членове – представител на Комисията за защита на потребителите и представител на сдружение на търговците, на браншовите организации или камарата на търговците от съответния сектор, съобразно предмета на искането. В случая на финансовия сектор този трети представител следва да е от някоя от ресорните браншови организации на банките, застрахователните дружества, инвестиционните посредници и други, които са създадени в България и извършват дейност в съответния подсектор на финансовите услуги.

Един от най-важните нови моменти при тази промяна се отнася до това, че председателят и заместник-председателят на помирителната комисия се избират от съответния регулаторен или надзорен орган. В случая на сектора на финансовите услуги това са Българската народна банка и Комисията за финансов надзор. Това има важно значение, от една страна, защото ще направи по-активно участието на представителите на браншовите организации в помирителните комисии, а от друга страна, ще създаде възможност за по-голямо доверие на потребителите на финансови услуги в тези помирителни комисии. Не на последно място, по този начин надзорните органи ще могат да получават по-навременна и надеждна информация за това кои са най-срещаните проблеми в сектора, по които най-често се получават жалби от потребителите, а също така и да следят дали някои жалби не са концентрирани само спрямо определен финансов посредник. В първия случай надзорните органи могат да направят анализ и включително да инициират промяна на нормативната рамка с цел справяне със системния и повтарящ се проблем, който предизвиква подаване на жалби от потребителите. Във втория случай надзорните органи могат да извършат специализирана и извънредна проверка във финансовия посредник, спрямо дейността на

който има регулярно и често отправяне на жалби от потребителите.

Стези промени в Закона за защита на потребителите възможността за създаване на специализирани помирителни комисии в областта на финансовите услуги вече е налице. Остава обаче въпросът относно тяхното ефективно създаване и функциониране, като целта е първо да се създадат помирителни комисии в подсекторите на финансовите услуги, в които има най-много подадени жалби от страна на потребителите и където най-често се срещат проблеми при прилагането на разпоредбите в правната рамка.

Помирителните комисии, в т.ч. и специализираните комисии във финансовия сектор, следва да съдействат за разрешаването на потребителски спорове между потребители и търговци (финансови посредници). Съдействието се осъществява само по изрично искане на потребителя. Както и при другите методи за извънсъдебно решаване на спорове, така и при помирителните комисии потребителят първо следва да отнесе спора до съответната финансова институция, която му е предоставила финансовата услуга. Потребителят на финансови услуги има право да подаде жалба срещу финансовата институция, ако не е получил отговор от нея в определения в законодателството срок, който в повечето случаи е 14-дневен, както и когато предложеното решение от финансовата институция не удовлетворява потребителя.

Ако помирителната комисия не е успяла да реши спора по удовлетворителен според потребителя начин или съответно ако финансовият посредник не изпълнява задължението си по сключеното в рамките на помирителното производство споразумение, потребителят си запазва правото да се обърне към съда за разглеждането на спора.

В Закона за защита на потребителите е разписано задължение за министъра на икономиката да издаде правилник за дейността на помирителните комисии. Този правилник детайлизира общите изисквания и разпоредби по отношение на помирителните комисии,

правилата за определяне на състава на помирителните комисии и тяхната дейност, спецификите на помирителното производство и други. Към средата на месец ноември 2014 г. този правилник вече е напълно изготвен и се осъществява неговото съгласуване, като той предстои да бъде издаден в най-скоро време.

В Закона за защита на потребителите е записан и друг метод за решаване на спорове, извън този на помирителните комисии, а именно посредством функцията на медиатора. Министърът на икономиката, по предложение на председателя на Комисията за защита на потребителите, определя със заповед медиатори, които да съдействат за разрешаването на спорове между потребители и търговци. Медиаторите се определят от списъка на служителите на Комисията за защита на потребителите, но този способ по принцип не се използва в областта на финансовите услуги, където материята и потребителските спорове са по-комплексни и специализирани.

#### **4. Помирителната комисия за платежни спорове**

Помирителната комисия за платежни спорове е първата специализирана помирителна комисия в областта на финансовите услуги, която вече от години е изградена и функционира в страната. Тя е създадена на практика още през 2005 г. с отменения вече Закон за паричните преводи, електронните платежни инструменти и платежни системи. Въпросният закон е отменен с приетия през 2009 г. Закон за платежните услуги и платежните системи, който въвежда в българското законодателство Директива 2007/64/ЕО относно платежните услуги във вътрешния пазар (първата директива за платежни услуги)<sup>24</sup>. До влизането на този закон в сила на 1 ноември 2009 г. помирителната комисия в

---

<sup>24</sup> Директива 2007/64/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 ноември 2007 година относно платежните услуги във вътрешния пазар, за изменение на директиви 97/7/ЕО, 2002/65/ЕО, 2005/60/ЕО и 2006/48/ЕО и за отмяна на Директива 97/5/ЕО, ОВ L 319, 5.12.2007 г.

областта на плащанията е имала по-ограничен обхват, докато с новия закон той значително се разширява.

Помирителната комисия по платежни услуги към настоящия момент има правомощията да решава спорове между доставчици на платежни услуги и ползватели на платежни услуги, както и между издателите на електронни пари и техните клиенти във връзка с прилагането на Закона за платежните услуги и платежните системи и подзаконовите актове към него. Тази комисия има също така правомощия да решава спорове между доставчици и ползватели на платежни услуги във връзка с пряко приложимите Регламент (ЕО) № 924/2009 относно презграничните плащания в рамките на Общността и Регламент (ЕО) № 260/2012 за определяне на технически и бизнес изисквания за кредитни преводи и директни дебити в евро.

Практиката като цяло показва, че тази помирителна комисия е все по-разпознаваема сред потребителите на платежни услуги, увеличават се жалбите към нея, както и постигнатите споразумения<sup>25</sup>. В тази връзка и имайки предвид, че нейният опит може да бъде използван и в другите специализирани помирителни комисии във финансовия сектор, които предстои да бъдат създадени, ще представим съвсем накратко и правилата за нейната дейност.

Помирителната комисия за платежни спорове е създадена към Комисията за защита на потребителите. Тя се състои от председател и заместник-председател, определени от Българската народна банка (надзорният орган в областта на платежните услуги и платежните системи), както и от членове, които са лица, предварително посочени в листи. Тези лица следва да са утвърдени от представителната организация

---

<sup>25</sup> Виж „Помирителна комисия за платежни спорове“, презентация, публикувана на страницата на Комисията за защита на потребителите: <http://www.kzp.bg/>.

на банките (Асоциацията на банките в България, АББ) и от Комисията за защита на потребителите, като те трябва да имат необходимата квалификация да участват в подобни помирителни производства. Помирителната комисия е независима и към нея не могат да се отправят задължителни указания относно изпълнението на нейните дейности. Три месеца след изтичането на всяка календарна година нейният председател изготвя отчет за дейността, който представя пред Българската народна банка (БНБ), Асоциацията на банките в България (АББ) и Комисията за защита на потребителите.

Подобно на другите помирителни комисии, потребителят може да отнесе възражение (жалба) до нея единствено ако преди това е отправил възражение (жалба) до съответната платежна институция и не е получил отговор от нея в 7-дневен срок или не е удовлетворен от този отговор. Възражението (жалбата), което се отправя към Помирителната комисия по платежни спорове, следва да бъде направено в писмен вид и да съдържа изложение на фактите и искането на потребителя. Към това възражение следва да се приложат и всички документи, които са необходими за изясняването на предмета на спора. В допълнение на тези документи подателят следва да представи също така и декларация, че към момента на подаване на възражението той не е отнесъл същия спор за разрешаване пред съд, арбитражен съд или друга помирителна институция, както и че не е сключил спогодба с платежната институция.

В рамките на помирителната процедура е възможно да бъдат поискани допълнителни документи, а двете страни по спора следва да предоставят на помирителната комисия свои становища по спора. В срок до един месец след постъпване на всички документи, нови доказателства и становища помирителната комисия следва да разгледа спора. Помирителната комисия по платежни спорове може да извършва и проверки на място във връзка с предмета на спора. Тя може да разгледа спора и на открито заседание, като на него съответно разясни

приложимите нормативни разпоредби към спора и прикани двете страни към споразумение. Комисията следва да изготви и писмено помирително предложение за разрешаването на спора, което се приема с обикновено мнозинство от членовете на комисията.

Това помирително предложение може да бъде прието от двете страни по спора в срок до 10 дни след неговото получаване, като приемането става чрез писмено известие до комисията. Приемането на това предложение и от двете страни по спора има на практика силата на спогодба между тях. Страните по спора обаче не са длъжни да приемат това помирително предложение. Ако подобна спогодба не бъде постигната или съответно платежната институция не изпълни договореното в постигната спогодба, тогава потребителят на платежни услуги продължава да има правото да отпрати спора до съдебен орган.

Страните по спора не заплащат такса за неговото разглеждане от помирителната комисия, като разходите по време на помирителното производство по правило са за сметка на страните, ако не е уговорено друго. Разходите за възнаграждения на членовете на помирителната комисия се поемат от организациите, които са ги определили – БНБ, АББ и КЗП.

Помирителната комисия за платежни спорове е възможно да участва в решаването на презгранични случаи, като в тези ситуации тя трябва да си сътрудничи със съответните органи за извънсъдебно решаване на спорове в държавата членка, където е установена платежната институция или жалбоподателят (потребителят), както и да обменя информация и становища с тези органи.

Основните видове спорове, които се разглеждат от помирителната комисия по платежни спорове, са:

- оспорени трансакции с дебитни карти;
- оспорени трансакции с кредитни карти;
- оспорване на други извършени платежни услуги, включително

неоторизирани преводи при интернет банкиране, начисляване на такси и лихви по разплащателни сметки и други;

- спорове между издатели на електронни пари и техните клиенти;
- спорове, свързани с извършени неразрешени платежни операции с дебитни и кредитни карти, следствие на кражбата, изгубването или присвояването им;
- спорове, свързани с извършени неразрешени платежни операции, следствие на присвояване данните от платежен инструмент, копирането и използването им за изработване на дубликат („скимиране“);
- спорове, свързани с неразрешени платежни операции, извършени след посещение на „фалшиви“ интернет сайтове или при хакерство и „прихващане“ на въведените от картодържателя данни на платежния инструмент за покупка на стоки и услуги през интернет;
- други спорове – неуспешно теглене на суми от банкомат, оспорване на дължими такси по обслужване на платежни сметки и други.

Според информация от самата помирителна комисия около половината от случаите и споровете завършват с тяхното решаване. Решаването на спора става по два основни метода – поради доброволно уреждане на спора между страните в хода на самото помирително производство или поради приемане на изготвеното помирително предложение и сключването на спогодба между страните<sup>26</sup>.

## **5. Новата рамка на ЕС за алтернативно решаване на потребителски спорове**

Наскоро в Европейския съюз бяха приети два изцяло нови

---

<sup>26</sup> Данните са от презентацията на Помирителната комисия за платежни спорове от страницата на КЗП.



нормативни акта, които имат пряко отношение към алтернативните извънсъдебни способности за решаване на спорове. Те са с хоризонтален характер, като се прилагат за различни сектори, в т.ч. и за сферата на финансовите услуги. Това са Директива 2013/11/ЕС за алтернативно решаване на потребителски спорове<sup>27</sup> и Регламент (ЕС) № 524/2013 относно онлайн решаване на потребителски спорове<sup>28</sup>. Директивата следва да бъде въведена в националните законодателства на държавите членки на ЕС, като срокът за това е 9 юли 2015 г. Регламентът има пряко действие и той ще е директно приложим, като срокът за неговото прилагане е половин година по-късно, т.е. от 9 януари 2016 г.

Според данни на Европейската комисия понастоящем в ЕС оперират над 750 схеми за извънсъдебно решаване на спорове, които силно се различават както по своя обхват, т.е. какви въпроси могат да разрешават (хоризонтални или секторни), така и по вида на самата процедура (помирителна комисия, арбитраж, омбудсман и т.н.). Подобни схеми могат да бъдат създавани от публичните власти, бизнеса, потребителските организации или чрез сътрудничество между тях. Те обикновено са създавани на национално ниво. Както вече бе посочено, в някои страни техните решения могат да имат обвързваща сила за страните по спора, но обикновено се стремят на доброволен принцип да постигнат споразумение между тях<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Директива 2013/11/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2013 година за алтернативно решаване на потребителски спорове и за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004 и Директива 2009/22/ЕО (Директива за АРС за потребители), ОJ L 165, 18.6.2013 г.

<sup>28</sup> Регламент (ЕС) № 524/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2013 година относно онлайн решаване на потребителски спорове и за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004 и Директива 2009/22/ЕО (Регламент за ОРС за потребители), ОJ L 165, 18.6.2013 г.

<sup>29</sup> Европейска комисия (2011), „Алтернативно решаване на спорове и онлайн решаване на спорове за потребителите в ЕС: Въпроси и отговори“, МЕМО/11/840, Брюксел, 29 ноември 2011 г.

Всичко това прави тези схеми и механизми в ЕС много разнородни и с различен резултат. По този начин използването на подобни механизми става недостатъчно ефективно особено когато са налице презгранични спорове, където потребителят е от една държава членка на ЕС, а компанията или финансовата институция е от друга държава членка на Съюза.

Целта на новата директива за алтернативно решаване на потребителски спорове е да се хармонизират правилата на действие на подобни механизми в рамките на ЕС с цел потребителите да имат възможност да решават своите спорове по-надеждно и ефективно. С въвеждането на директивата следва да се гарантира, че схемите за извънсъдебно решаване на спорове ще обхванат всички потребителски сектори, в т.ч. всички сфери в областта на финансовите услуги. Тези следва да се занимават както със спорове, които възникват в рамките на съответната държава членка на ЕС, така и при презгранични спорове. Работата на тези схеми ще следва да бъде наблюдавана от специализираните компетентни органи във всяка държава членка. Схемите следва да продължат да предоставят своите услуги на потребителите безплатно или срещу минимална такса, като в преобладаващата част от случаите работата по определен спор следва да приключва в рамките на 90 дни.

Съгласно регламента относно онлайн решаване на потребителски спорове следва да се създаде обща за ЕС онлайн платформа, която да играе съществена роля при решаване на потребителски спорове при онлайн сделки. Идеята на платформата е да свърже националните схеми за алтернативно решаване на спорове в случай на сделка, осъществена онлайн. Платформата следва да оперира на всички официални езици на ЕС.

Българското законодателство следва да бъде допълнително изменено с цел да се отговори на изискванията на новата директива и да

се позволи прякото прилагане на регламента относно онлайн решаването на потребителски спорове.

## **6. Предизвикателства и проблеми при алтернативното решаване на спорове**

Функционирането на схемите за извънсъдебно решаване на спорове не е безпроблемно. Дейността на тези механизми се натъква на различни предизвикателства, най-голямото от които си остава недостатъчното доверие на потребителите към подобни схеми и към възможността те да решават споровете между тях и съответната финансова институция. Друг въпрос, върху който следва да се положат допълнително усилия, това е популяризирането на дейността на механизмите за алтернативно решаване на спорове. Потребителите все още не са достатъчно добре запознати с възможностите, които предоставят тези механизми, а в редица случаи дори и не подозират за съществуването им. Недостатъчното доверие на потребителите към тези схеми често се свързва и с обстоятелството, че в преобладаващата част от случаите решенията на тези схеми не са обвързващи за страните по спора.

Важно предизвикателство пред ефективното функциониране на схемите за алтернативно решаване на спорове е и специализираната материя в сферата на финансовите услуги и финансовите пазари. Общите и хоризонтални помирителни комисии например, които се занимават с различните видове потребителски спорове, обикновено не са достатъчно компетентни да решават и спорове в областта на финансовите услуги, където услугите и продуктите, които използват потребителите, са много по-сложни и е необходимо членовете на помирителната комисия да имат по-специализирани познания. Решение на този въпрос е именно създаването на специализирани помирителни комисии, които да действат

единствено в сферата на финансовите услуги. Възможно е и създаването на още по-тясно специализирани комисии, които да решават спорове само в определен подсектор на финансовите услуги.

Предизвикателство за ефективността на помирителните комисии например е и желанието на финансовите институции да съдействат в рамките на техните процедури. Участието на представителите на браншовите организации в съответния сектор и най-вече връзката на тези помирителни комисии с надзорните органи върху финансовия сектор предоставя по-голяма гаранция за пълноценното участие на финансовите институции в извънсъдебното решаване на спорове. Законовото закрепване на задължението за участие в подобни механизми също ще допринесе за по-отговорно и ефективно участие на финансовите институции в тези механизми. Веднъж установили полезността на подобни схеми за извънсъдебно решаване на спорове, финансовите институции ще започнат не само по-активно да участват, но и да подкрепят съществуването на подобни механизми.

Съществено предизвикателство остава и финансирането на дейността на подобни схеми за извънсъдебно решаване на спорове. В повечето случаи участието на членовете в помирителните комисии се финансира от съответните институции и организации, които ги изпращат. Това обаче не е достатъчно, тъй като са необходими и редица други организационни разходи, които са свързани с дейността на тези схеми. Тяхното функциониране обаче следва да остане безплатно или на минимална цена за потребителите. В противен случай те може да не искат да им се доверят и да използват техните услуги. В случай че се постигне консенсус да се отдели специален бюджет за функционирането на определена схема за извънсъдебно решаване на спорове (например под формата на финансов омбудсман), в т.ч. чрез средства от финансовата индустрия, това може да доведе до създаването на още по-ефективен

механизъм за извънсъдебно решаване на спорове.

Всички тези предизвикателства би следвало да се решат до голяма степен с новата правна рамка на ЕС. Справянето с тези предизвикателства ще зависи и от отношението на всички участници, които имат роля в схемите за извънсъдебно решаване на спорове: потребители, финансови институции, помирителни комисии, браншови и потребителски организации, публични институции и органи.

## **7. Заключение**

Създаването и функционирането на ефективни схеми за извънсъдебно решаване на спорове са една от главните предизвикателства и въпроси, за някои от които следва да се положат допълнителни усилия както от публичния сектор, така и от финансовата индустрия и потребителските организации. Предимствата от използването на тези механизми за алтернативно решаване на спорове обаче са безспорни. Те предоставят на потребителите възможността по-бързо, по-евтино и по-лесно да се търси решението на техните спорове и проблеми, отколкото това може да стане в едни сравнително по-дълги, по-скъпо струващи и по-сложни съдебни процедури. Ползите са налице както за финансовите институции и за публичните институции и органи, така и за обществото като цяло.

В България вече функционират схеми и механизми за извънсъдебно решаване на спорове, като в някои случаи те са постигнали и конкретни резултати при защитата на правата на потребителите. Все още обаче има какво да се направи както от гледна точка на промяна в нормативната база, така и във връзка с изграждането и осигуряването на плавното функциониране на тези механизми.

Основен въпрос за ефективността на тези схеми за извънсъдебно решаване на спорове е доверието на потребителите, което все още не е на

необходимото ниво, за да може тези механизми да постигнат по-значими резултати. Необходимо е да се работи в тази посока, като най-добрата „реклама“ могат да предоставят самите механизми. Когато те започнат още по-ефективно и бързо да вземат решения, както и да привлекат по-активното участие на финансовите институции в решаването на тези спорове, тогава и самите потребители ще повишат още повече доверието си в тези схеми и ще отправят своите жалби до тях.

Съществен въпрос е също така добрата информираност за наличието на тези схеми за извънсъдебно решаване на спорове, както и за условията за тяхното сезиране и за документите, които следва да се предоставят при отправяне на жалба. За всичко това следва да спомогне подобряването на финансовото образование и повишаването на финансовата грамотност на населението.

## ПОВИШАВАНЕ НА ФИНАНСОВАТА ГРАМОТНОСТ

Снежанка Колева,  
*държавен експерт, дирекция „Държавен дълг и финансови пазари“,*  
*Министерство на финансите*

### 1. Увод

Докато в началото на прехода към пазарна икономика доставчиците на финансови услуги бяха държавни, за много кратко време се появиха частни компании, предоставящи различен вид финансови услуги. Същевременно българският пазар се отвори изцяло към европейските и световните доставчици, а многообразието на предлаганите на пазара финансови услуги се увеличи значително. В тези условия възможностите за избор на потребителите се увеличиха, а заедно с това и нуждата от информация за продуктите при вземането на решение за ползване на един или друг вид услуга.

Днес финансовите услуги на дребно имат много съществена роля в живота на гражданите. Понастоящем всеки от нас използва под една или друга форма определена финансова услуга – от откриване на банкова сметка за превод на работна заплата, стипендия, пенсия и др., сключване на застраховка живот и имущество, пенсионно осигуряване, до ползване на потребителски кредити и кредити, обезпечени с ипотека за покупка на недвижим имот. Затова е много важно правата на потребителите на финансови услуги да бъдат добре защитени и същите да са добре запознати със своите права.

В глобален мащаб световната финансова криза, която започна през 2008 г., разклати сериозно доверието на потребителите на финансови услуги в сектора. И докато в България, поради по-консервативния модел на финансов пазар и факта, че хората още помнят кризата от 1996–1997 г. и използват финансовите услуги по-резервирано, ефектът на кризата

се усети по-леко, в САЩ и много от държавите членки последиците бяха сериозни.

Като една от причините за кризата бе посочено неразбирането от страна на потребителите на някои финансови услуги. Т.е. потребителите не притежават достатъчно знания и предпазливост при използването на финансовите услуги, но и самото законодателство не осигурява достатъчни правила за прозрачност и разкриване на информация, за да могат потребителите да вземат подходящите и информирани инвестиционни решения.

Загубата на доверието на инвеститорите и потребителите на финансови услуги във финансовите институции и във финансова система като цяло задълбочи ефекта от кризата и направи по-трудно възстановяването на икономиките и преодоляването на негативните последици от кризата. Затова ефективната защита на потребителите на финансови услуги и, в частност, повишаването на тяхната финансова грамотност и разбиране за продуктите са важен фактор за възстановяване на тяхното доверие във финансовата система, което спомага за ефективно функциониране на финансовите пазари и способства за понижаване на рисковете по отношение на финансовата стабилност.

## **2. Информираност на потребителите**

Нуждата от специална защита на потребителя произтича от фактическата неравнопоставеност между потребител и търговец, изразяваща се в превъзходството на търговеца над потребителя.

Тази неравнопоставеност се дължи основно на следните фактори:

- *Липсва достатъчно обективна информация за предлаганите услуги.*

Обичайно, различните финансовите институции рекламират преимуществата на своите продукти, като премълчават техните недостатъци. В резултат на това потребителите купуват най-



рекламираното, най-атрактивното от гледна точка на външен вид, най-скъпото или най-евтиното и т. н., независимо че тези продукти и услуги не са най-качествените, финансово най-изгодните, а много често дори не съответстват на техните нужди. Такава неравнопоставена позиция може да доведе до изкривяване на пазара и неефективно функциониране на пазарните механизми.

- *Ограниченото време за проучване на пазара.*

В съвременния свят финансовите продукти заемат все по-съществена част от нашето ежедневие. С увеличаване на броя на предлаганите финансови продукти, които стават все по-сложни и софистицирани, на потребителя се налага да отдели все повече време за извършването на пазарно проучване и вземането на информирано решение за най-подходящия продукт, което още повече затруднява ефективността на неговите решения.

- *Непознаване на продукта/правните последици.*

Потребителят не винаги е в състояние да определи кой продукт най-добре удовлетворява интересите му и не винаги е наясно с пълните последици от дадена сделка, както и значението на отделните клаузи в предлагания му договор. Той доста често не е запознат нито с правата си в дадена ситуация, нито с начините за реализирането им. Към това трябва да прибавим и нежеланието да се отстояват правата в съда поради непознаване на съдебната система или разхода на време и средства, който е неоправдан при спорове с ниска стойност. От друга страна, финансовите институции имат опит в уреждането на спорове, разполагат със специализирани експерти (юристи) и притежават финансов ресурс за водене на продължителни и скъпи съдебни процеси.

Усещането за недоверие и несправедливост у потребителя може да обхване широки слоеве от населението и да предизвика социално недоволство и недоверие в пазара. Това, от своя страна,

свива потреблението и се отразява негативно на икономическото развитие. Тези процеси налагат нуждата държавата да се намеси по-активно в отношенията между потребителя и търговеца, разработвайки допълнителна регулация и специални механизми за защита.

Два са основните начини за осигуряване на ефективната защита на потребителите на финансови услуги: регулация и финансово обучение. И докато със законови регулации може да се вмени на финансовата институция да предоставя необходимата информация на потребителя, за да може последният да бъде в състояние да вземе информирано решение, то недостатъчните познания у потребителя да борави с тази информация ще направи законовите мерки неефективни. Затова е важно наред с императивните разпоредби, вменяващи задължения за финансовата институция, да се реализират мерки за финансово обучение на потребителя, за да може същият да повиши финансовата си грамотност и да се възползва в пълна степен от неговите потребителски права и възможностите за информиран избор.

Финансовото обучение е процес, посредством който потребителите повишават познанията си за финансовите продукти и основните финансови концепции и чрез информация, инструкции и обективни съвети развиват уменията си и увереността си, така че да разбират финансовите рискове и възможности, да вземат рационални и информирани решения, да са наясно къде могат да получат помощ и да са в състояние да предприемат други ефективни действия за повишаване на благосъстоянието си.

Финансовото обучение допълва рамката на защитата на потребителите на финансови услуги, като същевременно е важен инструмент за финансова стабилност и постигане на целите на икономическата политика. Финансовото обучение е инструментът, чрез който позитивно се влияе на нивото на финансова грамотност.

Повишената финансова грамотност води до по-добри решения, свързани с използване на финансови продукти, и до устойчиво икономическо развитие.

### **3. Финансова грамотност и благосъстояние**

Финансова грамотност е съвкупност от финансови знания и умения, мотивация и увереност за използването им при вземането на ефективни финансови решения, така че в резултат да се повишава благосъстоянието на индивида и обществото и да се осигури ползотворното участие на индивида в икономиката.

Финансовата грамотност е ключово умение за съвременния човек, от което зависи качеството му на живот. Финансовата грамотност, като основна предпоставка за рационалното и отговорно поведение при вземането на финансови решения, е пряко свързана със способността на индивида да се грижи за собственото си благосъстояние и това на своето семейство. Хората с добри финансови познания обичайно са в по-добра финансова ситуация, защото те по-умело управляват личните си финанси, избират финансови продукти, чиято същност разбират и които съответстват на нуждите им, търсят информация и се съобразяват с възможните рискове. Редица проучвания сочат пряката положителна зависимост между финансовата грамотност и благосъстоянието на индивида.

Разглеждана в по-широк аспект, финансовата грамотност е фактор, който стимулира търсенето на финансови продукти заради осъзнатите ползи от тях, като така въздейства в положителна насока върху пазарния растеж и икономическия просперитет. Същевременно, финансово грамотните потребители чрез своя информиран и рационален избор и чрез осъзнатото упражняване на правата си създават условия за повишаване на пазарната конкуренция, за развитие на иновациите и за повишаване качеството на услугите.

#### **4. Международен контекст**

Темата за повишаване на финансовата грамотност на населението добива все по-широка популярност. Същата е предмет на дискусия както на ниво Европейски съюз (ЕС), така и в рамките на някои международни организации като Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), Световната банка и на международни форуми като Групата на двайсетте (Г-20). В рамките на ОИСР дискусии по отношение необходимостта от финансово обучение се водят и от неговата Международна мрежа по финансово обучение (ММФО). Освен като активен участник на срещите на Г20, ОИСР провежда различни инициативи за повишаване на финансовата грамотност сред потребителите, като допринася за утвърждаването на добри практики за финансово обучение и за повишаване на заинтересоваността по темата.

Световната банка взема активно участие в дебата за необходимостта от повишаване на финансовата грамотност в рамките на дейностите си по защитата на потребителите. През м. ноември 2010 г. бе поставено началото на глобална програма за защита на потребителите и финансова грамотност, чиято цел е да се помогне на страните да постигнат конкретни и измерими подобрения в тази област. Програмата обединява публичния и частния сектор и се съсредоточава върху три типа финансови услуги – кредити, спестявания и платежни услуги.

#### **Европейска перспектива**

Финансовата криза изигра ролята на катализатор за предприемането на целенасочени действия за насърчаване на инициативи в областта на финансовото обучение в ЕС, припомняйки, че са необходими познания за вземането на информирани и ефективни решения по отношение на управлението на парите, както и за избора на подходящ за потребностите и финансовото положение на потребителя финансов продукт, особено в условията на бързо развиващите се финансови пазари. Политиката на ЕС в областта на финансовото обучение първоначално се развива

чрез самостоятелни актове – препоръки, комуникета, решения, в които се очертава насоката на развитие в тази област. Насърчаването на финансовото обучение е подкрепено и от Европейския парламент, който в резолюция от 18 ноември 2008 г. подчертава, че повишаването на нивото на финансова грамотност на потребителите следва да се превърне в приоритет както на равнище държави членки, така и на европейско равнище.

През 2011 г. ЕК извършва цялостен преглед на предприетите инициативи в областта на финансовото обучение. В прегледа се оценява въздействието на приетите от ЕК мерки и се насърчава разработването на национални стратегии за финансово обучение и включването на финансовото обучение в училищните програми.

През последните години в редица доклади Комисията отбелязва необходимостта от защитата на потребителите чрез тяхната по-добра информираност и предприемането на мерки за отговорно кредитиране и отговорно вземане на заеми, което да допринесе за предотвратяване и разрешаване на проблемите на задлъжнялостта. Същевременно се наблюдава нова тенденция в политиката на ЕС по отношение на финансовата грамотност – включване на конкретни изисквания за насърчаване на финансовата грамотност в предлаганите от Комисията директиви и регламенти (Директива 2014/17/ЕС относно договорите за кредити за жилищни недвижими имоти за потребители; Директива 2014/92/ЕС относно съпоставимостта на таксите по платежните сметки, прехвърлянето на платежни сметки и достъпа до платежни сметки за основни операции и др.). По този начин ЕС задължава държавите членки да развиват самостоятелно мерки и инициативи, които да подобряват финансовите познания на потребителите, включително и чрез разработването на ефективни национални програми за финансова грамотност.

## **Мерки на държавите членки на ЕС**

Според анализ на ЕК от 2011 година специални програми на национално ниво по отношение на финансовото обучение са въвели следните държави: Чехия, Холандия, Португалия, Испания, Великобритания и Швеция. Според същия доклад държавите, в които има въведено задължително финансово обучение като предмет в учебните заведения (основно и средно образование), са Чехия и Унгария. През 2012 година правителството във Великобритания обсъжда идеята за въвеждане на задължително финансово образование не само в средното, но и в началното образование.

Сред държавите членки Великобритания и Ирландия се открояват като лидери по отношение на изграждането на национални програми за финансова грамотност на потребителите. Както във Великобритания, така и в Ирландия тези програми се координират от национален орган за финансов надзор и се основават на модела на публично-частното партньорство. Сред държавите, разработили национална стратегия, попадат също Испания, Холандия, Чехия, Португалия и Словения. В националните стратегии на тези страни са включени основните дейности и инициативи, които се предвиждат в областта на финансовото обучение, приложимите принципи и методи, целеви групи и т.н. Въпросът за финансовото обучение е от съществено значение и в Германия, Австрия и Италия, където се предприемат редица мерки за повишаване на информираността на потребителите. В друга група държави, сред които Гърция, България, Румъния и Латвия, дейността в тази област обаче все още е в начален стадий.

Според доклада на Европейската банкова асоциация въпреки липсата на официални национални стратегии във всички държави членки на ЕС присъстват програми, насочени към повишение на финансовото образование сред населението. В повечето държави членки инициативите са координирани от участниците във финансовата система:

централни банки, банкови асоциации, фондови борси или асоциации на застрахователните компании. В по-голяма част от държавите членки участието на тези инициативи на ниво средно образование е оставено в компетенциите на отделните училища. Като цяло, те са насочени към повишаване на културата сред всички възрастови групи.

В държавите с незадължително финансово образование присъстват предмети в средните училища, които са въведени по желание на съответните училища в съвместната им работа с представители на финансовия сектор. Честа практика е служителите в банковия сектор да провеждат учебни занятия в средните училища като част от часовете по математика (Естония, Холандия, Португалия, Норвегия, Дания). Отличава се и практиката основните теми, разяснявани в различните програми, да бъдат свързани с превенция срещу ранно задлъжняване на младежите (Австрия, Финландия, Франция, Лихтенщайн). В някои държави е разпространена практиката банкови асоциации да провеждат занятия на учителите, които след придобиване на знанията преподават на учениците. Така се използва добрата педагогическа подготовка на учителите (Чехия, Франция). В държавите, в които липсват занимания в класните стаи, асоциациите, занимаващи се с проблема, често предоставят на училищата т.н. „училищни чанти“ с информационни материали на тема финансово образование (Финландия, Австрия, Германия).

Прави впечатление, че във всички държави, в чиито училища има въведено задължително финансово образование, е избран подходът на комбинация от класни и извънкласни занимания чрез използването на интернет базиран софтуер. Евентуално въвеждане на такава комбинация би оказало положителен натиск за въвеждане на технологии в преподаването на традиционни предмети в училищното образование. Така освен директния ефект от повишение на образованието съществуват и два косвени ефекта: намаляване на информационната асиметрия на

кредитния пазар вследствие на повишената финансова култура и стимул за въвеждането на технологии в образователния процес и в други предмети.

## **5. Мерки за повишаване на финансовата грамотност в България**

До момента са реализирани редица инициативи, насочени към повишаване на финансовата грамотност на населението в България. Доколкото същите са били епизодични и при липса на координирана и консистентна национална политика, реализираните мерки не са постигнали в достатъчна степен необходимия резултат.

С цел повишаване на информираността на потребителите Българската народна банка (БНБ) публикува на интернет страницата си актуална информация, свързана с новостите в банковия сектор, като например: Наръчник – информация за клиенти на финансови продукти и услуги (2012 г.); Становище на Европейския банков орган относно добри практики за отговорно отпускане на ипотечни кредити (2013 г.); Становище на Европейския банков орган относно добри практики за работа с кредитополучатели със затруднения при погасяване на ипотечни кредити (2013 г.).

С цел повишаване на потребителската култура, от една страна, и коректността на търговците, от друга, на своята интернет страница Комисията за защита на потребителите (КЗП) периодично публикува информация и съвети към потребителите на финансови услуги. КЗП развива политика на сътрудничество и взаимодействие с всички заинтересовани институции, браншови организации и потребителски сдружения. Комисията популяризира правата на потребителите съвместно с тези организации чрез издаване на брошури, обособяване на кътове на потребителя в различни търговски обекти и други образователни и информационни кампании.



Подобряване на защитата на потребителите на услуги и продукти, предоставяни от финансовите пазари, е осъзната необходимост от Комисията за финансов надзор (КФН), в качеството ѝ на регулатор на небанковия финансов сектор, и в тази връзка този въпрос е един от основните приоритети в Стратегията за развитие на КФН за периода 2012–2015 г. През март 2012 г. КФН прие Програма за защита на потребителите на финансови услуги и повишаване на финансовата грамотност, която да се изпълнява в периода 2012–2015 г. Част от програмата са следните инициативи на КФН:

- ежегодна инициатива „Ден на защита на потребителя“;
- информационен потребителски сайт с интегрирани интерактивни образователни помагала, достъпен на адрес: [www.tvoitefinansi.bg](http://www.tvoitefinansi.bg);
- ден на отворените врати в КФН като част от глобална инициатива, която се провежда в над 80 държави и е координирана от неправителствената организация Child and Youth Finance International (CYFI);
- реализирането на образователни инициативи с практическа насоченост за повишаване на знанията и информираността на важни за КФН целеви групи – ученици, студенти, преподаватели, журналисти, представители на регулирания от КФН бизнес.

В рамките на дейността на националния Управителен комитет за дейности по защита на потребителите на финансови услуги и финансова грамотност през 2013 г. успешно завърши осъществявания съвместно със Световната банка (СБ) проект относно механизмите за извънсъдебно решаване на потребителски спорове в сферата на финансовите услуги. Проектът беше с продължителност една година и включваше множество срещи между заинтересованите български институции и експерти от СБ. Като резултат от сътрудничеството, през юни 2013 г. бяха публикувани два доклада на СБ: „Варианти за алтернативно решаване на спорове в областта на финансовите услуги“ и „Уебсайтове за сравняване на

цени, администрирани от публичния сектор: Анализ на казуси и добри практики<sup>4</sup>. В процес на реализация е нов проект със СБ за финансова грамотност. Като част от проекта СБ и КФН организираха през м. юни 2014 г. Регионална конференция за защита на потребителите и финансова грамотност.

Има реализирани и редица инициативи от неправителствения сектор.

В България стартира подготовка на Национална стратегия за повишаване на финансовата грамотност. Целта на стратегията ще бъде да идентифицира проблемите, да очертае целевите групи и да дефинира конкретни мерки и отговорни институции за реализирането им. Финансовото обучение се планира да бъде включено поетапно в средните училища. В подготовката на стратегията участват представители на държавните институции, надзорните органи, неправителствени организации, браншови организации, както и на академичните среди.

## **6. Заключение**

В заключение, за да постигнат пълния си потенциал императивните разпоредби, вменяващи задължения за финансовата институция, успоредно с тях следва да се реализират мерки за финансово обучение на потребителя, за да може той да повиши финансовата си грамотност и да се възползва в пълна степен от своите законоустановени потребителски права и възможностите за информиран избор.

Постигането в пълна степен на тази цел е възможно единствено чрез прилагането на координирана и консистентна политика, която, от една страна, да вземе под внимание целия спектър на възможни мерки и, от друга, да отчита спецификата на националните финансови пазари, евентуалните ограничения и обективните възможности за реализация на мерките.

Подобряването на финансовото благосъстояние на населението

чрез повишаване на финансовата грамотност е осъзнат приоритет както в европейски, така и в световен мащаб. Този приоритет е припознат и от българските институции, но следва да се положат допълнителни усилия за реализирането му.

### **Библиография:**

1. Европейска комисия, „Преглед на инициативите на Европейската Комисия в областта на финансовото обучение“, март 2011 г., Брюксел.
2. ОИСР, „Подобрене на националните стратегии за финансово обучение“, септември 2013 г.
3. Европейска банкова асоциация, „Финансовото образование – специален фокус върху деца и подрастващи“, ноември 2012 г., Брюксел.
4. ОИСР, „Препоръки за принципите и добрите практики в областта на финансовото обучение“, юли 2005 г.
5. ОИСР/ММФО, „Основни принципи за национални стратегии за финансово обучение“, януари 2012 г.
6. Европейска комисия, „Измерване на финансовото обучение – резултати от ОИСР/Международна мрежа за финансово обучение, пилотен проект“, Адел Аткинсон, Флор-Ан Меси, 2012 г.
7. Финансовата криза и финансовото обучение, април 2009 г., Брюксел.
8. Комисия за финансов надзор, „Програма за защита на потребителите на небанкови финансови услуги и повишаване на финансовата грамотност 2012–2015 г.”
9. Интернет страница на фондация „Инициатива за финансова грамотност“: <http://www.financialliteracy.eu/>.
10. Росица Вартоник, „Финансовата грамотност – необходимото условие за успешно „навигиране“ в съвременния свят“, 29 януари 2014 г., <http://www.zastrahovatel.com/>.

11. Европейска комисия, Интернет страница за финансово обучение:  
[http://ec.europa.eu/internal\\_market/finservices-etail/capability/index\\_en.htm#maincontentSec3](http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-etail/capability/index_en.htm#maincontentSec3).
12. Справка от БНБ, КФН и КЗП относно реализираните инициативи за повишаване на финансовата грамотност.



Министерство  
на финансите

1040 София, ул. „Г. С. Раковски“ 102,  
[www.minfin.bg](http://www.minfin.bg)