

**СОФИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ „СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ“,
ФИЛОСОФСКИ ФАКУЛТЕТ,
КАТЕДРА „ЕВРОПЕИСТИКА“**



**Научна специалност 3.3 – Политически науки (Европеистика –
Икономически изследвания на ЕС)**

АВТОРЕФЕРАТ

**На дисертация за присъждане на образователна и научна степен
„Доктор“ на тема:**

**ЕФЕКТИВНОСТ НА ИНСТРУМЕНТИТЕ ЗА ЗАЩИТА НА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ НА
ФИНАНСОВИ УСЛУГИ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

на

Снежанка Георгиева Колева

**Научен ръководител: проф. д-р Ингрид Шикова, СУ „Св. Климент
Охридски“**

**СОФИЯ
2022**

Дисертационният труд е с общ обем 253 страници, от които увод, четири глави и заключение; използвана литература и две приложения. В изложението са включени 5 таблици, 2 фигури и 9 графики. Библиографията съдържа общо 182 източника, от които 92 на български език и 90 на английски език.

Дисертационният труд е обсъден от катедра "Европеистика", Философски факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“ на 11.04.2022 г.

Научно жури:

Проф. д-р Нели Ангелова Огнянова, катедра „Европеистика“, Философски факултет, СУ „Св. Климент Охридски“;

Доц. д-р Тодор Тодоров Ялъмов, Стопански факултет, Катедра Стопанско управление;

Проф. д-р Ингрид Симеонова Шикова, гост-преподавател в Катедра „Европеистика“, Философски факултет, СУ „Св. Климент Охридски“;

Проф. д-р Даниела Николова Бобева-Филипова - Институт за икономически изследвания, Българска академия на науките;

Доц. д-р Силвия Захариева Кирова, Катедра „Международни икономически отношения и бизнес“, Факултет, „Международна икономика и политика“, Университет за национално и световно стопанство.

Материалите по защитата са на разположение в канцеларията на катедра „Европеистика“, 410 кабинет, блок 2, на кампус „Изток“ на СУ „Св. Климент Охридски“, както и на сайта на университета www.uni-sofia.bg.

СЪДЪРЖАНИЕ НА АВТОРЕФЕРАТА

1. Структура и съдържание на дисертационния труд
2. Обща характеристика на дисертационния труд
3. Кратко изложение на дисертационния труд
 - 3.1. Първа глава: Теоретични основи на защита на потребителите на финансовите услуги в Европейския съюз
 - 3.2. Втора глава: Инструменти за защита на потребителите на финансови услуги
 - 3.3. Трета глава: Политика за защита на потребителите на финансови услуги в европейския съюз
 - 3.4. Четвърта глава: Ефективност на инструментите за защита на потребителите на финансови услуги
4. Заключение
5. Научни приноси в дисертационния труд
6. Списък на публикациите по темата и проблематиката на дисертационния труд

1. Структура и съдържание на дисертационния труд

Увод

Глава 1 – Теоретични основи на защита на потребителите на финансовите услуги

- 1.1 Основни концепции и дефиниции, свързани със защита на потребителите на финансови услуги
- 1.2 Теоретични основи на политиката за защита на потребителите
- 1.3 Основни теоретични подходи
 - 1.3.1 Икономика на информацията
 - 1.3.2 Нова институционална икономика
 - 1.3.3 Поведенческа икономика
 - 1.3.4 Асиметрия на потребителската информацията
- 1.4. Пазарът и защитата на потребителите
- 1.5. Защита на потребителите на финансови услуги като клон от политиката за защита на потребителите

Глава 2 – Инструменти за защита на потребителите на финансови услуги

- 2.1. Въведение във видовете инструменти за защита на потребителите на финансови услуги
- 2.2 Инструменти на политиката за защита на потребителите, насочени към страната на търсенето
 - 2.2.1. Осигуряване на информация
 - 2.2.2. Повишаване на финансовата грамотност като инструмент за защита
 - 2.2.3. Регулиране на условията в договорите
 - 2.2.4. Периоди за размисъл (право на отказ от договор)
 - 2.2.5. Консултиране
- 2.3. Инструменти на политиката за защита на потребителите, насочени към страната на предлагането
 - 2.3.1. Лицензиране и акредитация

2.3.2. Морално въздействие

2.3.3. Кодекси за поведение

2.3.4. Стандарти

2.3.5. Принудителни мерки

2.3.6. Забрани

2.4. Извънсъдебно решаване на спорове – същност и видове

2.4.1. Медиация/помирителна комисия

2.4.2. Арбитраж

2.4.3. Финансов омбудсман (комисия по жалбите и т.н.)

2.5. Финансови инструменти (санкции)

Глава 3 - Политика за защита на потребителите на финансови услуги в Европейския съюз

3.1. Хронология и основни подходи

3.1.1. Развитие на политиката за защита на потребителите на финансови услуги в ЕС

3.2. Правна рамка за защита на потребителите на финансови услуги в ЕС

3.2.1. Основни права на потребителите

3.2.2. Нелоялни търговски практики и сравнителна и подвеждаща реклама

3.2.3. Услуги, свързани с информационното общество, електронната търговия, плащанията по електронен път и трансграничните плащания

3.2.4. Договори за продажба от разстояние

3.2.5. Защита на правните интереси на потребителите

3.2.6. Секторно законодателство в областта на защита на потребителите на финансови услуги

3.3. Политика за защита на потребителите на финансови услуги в България. Правна рамка

Глава 4 - Ефективност на инструментите за защита на потребителите на финансови услуги

4.1. Оценка на правната рамка за защита на потребителите на финансови услуги в ЕС

4.2. Оценка на ефективността на отделните инструменти за защита на потребителите на финансови услуги

4.2.1. Обучение на потребителите

4.2.2. Предоставяне на информация и други мерки за оповестяване

4.2.3. Лицензиране и акредитация. Надзорна рамка.

4.2.4. Механизми за решаване на спорове

4.3. Финансово включване и финансово благосъстояние

4.4. Анализ на резултатите от проведените дълбочинни интервюта

4.4.1. Методология за провеждане на дълбочинните интервюта

4.4.2. Анализ на резултатите от проведените дълбочинни интервюта

4.4.3. Изводи

4.5. Анализ на данни относно информираността на потребителите за техните права в Европейския съюз

4.5.1. Методология за провеждане на анкетното проучване . Етапи и обхват на изследването

4.5.2. Анализ на резултатите от анкетното проучване

4.5.3. Изводи

4.6. Препоръки

4.6.1. Препоръките по отношение на подобряване на рамката за защита на потребителите на финансови услуги и нейното ефективно прилагане в България

4.6.2. Препоръките по отношение на подобряване на рамката за защита на потребителите на финансови услуги и нейното ефективно прилагане в Европейския съюз

Заклучение

Библиография

Приложение 1 – Въпросник за дълбочинно интервю

Приложение 2 – Анкетна карта

2. Обща характеристика на дисертационния труд

Правната рамка за защита на потребителите и в частност потребителите на финансови услуги има за цел да регулира отношенията между потребител и търговец като предотврати измамите при търговия със стоки и услуги, нелоялните търговски практики и защита срещу монополно положение, като същевременно повиши доверието на потребителите и насърчи потреблението. Терминът „защита на потребителите“ предполага, че потребителят има нужда от специална защита, тоест, че той е по-слабата страна в пазарните отношения.

През последните десетилетия законодателството на Европейския съюз (ЕС) за защита на потребителите на финансови услуги значително се разви . Действията и на държавите членки в тази посока също са налице. Мерките, обаче, се оказаха недостатъчни, за да предотвратят, или поне да ограничат съществено ефектите от финансовата криза от 2007-2008 г.

Като една от основните причини за финансовата криза от 2007-2008г. се посочва недостатъчно добре развитата правна рамка за защита на потребителите на финансови услуги, т.е. не само, че рамката за защита на потребителите не беше достатъчно добра и не осигуряваше в достатъчно висока степен необходимите правила за прозрачност и разкриване на информация, за да могат потребителите да взимат подходящите и информирани инвестиционни решения, но и самите потребителите не притежаваха достатъчно знания и предпазливост при използването и анализиране на наличната информация с цел реализиране на техните права по най-подходящия за тях начин.

Загубата на доверието на инвеститорите и потребителите на финансови продукти във финансовите институции в частност и във финансова система като цяло, задълбочи ефекта от финансовата криза и направи по-трудно възстановяването на икономиките от негативните последици. Независимо от сериозните усилия на регулаторите и на надзорните органи, както и множеството мерки, които бяха предприети през последните години за повишаването на нивото на защита на потребителите, последните в много малка степен успяват да възвърнат доверието си във финансовата система.

Наред с недобрата информираност и недостатъчното разбиране на основните характеристики и същността на финансовите продукти, като допълнителен проблем се очертава и усещането на потребителя за липса на ефективни инструменти за защита на неговите права и законни интереси, включително при възникнали конфликти между него и финансовата институция по повод предоставянето на определена финансова услуга.

Липсата на ефективна правна защита е особено осезаема при трансграничните сделки, които са разпространени във финансовия сектор в рамките на ЕС. Потребителите, които по правило се въздържат да навлизат в непозната търговска среда, са несигурни и притеснени от евентуалното възникване на проблеми във връзка с направена в друга държава членка транзакция с цел закупуване на услуга или продукт. Те се опасяват, че различията в законодателствата на държавите членки, езиковата бариера, евентуално по-високите разходи и непознати процедурни правила за решаването на спорове в друга държава-членка на ЕС ще затруднят осъществяването на техните потребителски права. В редица случаи потребителите често се отказват да търсят защита на правата си, защото не знаят към кого да се обърнат за решаване на спора между тях и доставчика на финансова услуга, ако същият се намира в друга държава членка. Несигурността по отношение на гарантирането на правна защита се отразява неблагоприятно върху доверието на потребителите при трансгранично пазаруване и възпира реализирането на пълния потенциал на единния пазар.

Пандемията COVID-19 засегна всички аспекти на обществата и икономиките по света. Наред с другите последици, пандемията се отрази и върху потребителите на финансови услуги. Като резултат беше ограничен техния достъп до използването на финансови услуги поради загуба на работа, намаляване на доходите, развитие на дигитализацията в сектора и/или ограничаване на физическия достъп до финансовите институции. От друга страна, пандемията оказва значително въздействие и върху регулаторите и надзорните органи, отговорни за формирането и реализирането на политиката за защитата на потребителите на финансови услуги и финансовото включване по отношение на прилагането и наблюдението на мерки за защита и подкрепа на финансовите потребители, за да преодолеят кризата.

За много кратък срок пандемията коренно промени и моделите на потребление и мобилност на хората. Мерките за изолация в домашни условия подчертаха съществената роля на цифровите технологии във всекидневието на хората, даващи им възможност за закупуване на стоки и на достъп до услуги, въпреки физическите ограничения. Кризата засегна много области от живота на потребителите и подчерта критичното значение на високото ниво на тяхната защита и на тясното сътрудничество между органите в ЕС, отговорни за осъществяване на тази политика. В същото време тя разкри някои пропуски в рамката на ЕС за защита на потребителите.

Наред с идентифицираните проблемни области в резултат на финансовата криза от 2007-2008 г., друга критична област, която излезе на преден план по време на пандемията, е увеличаването на онлайн измамите на потребители, заблуждаващите маркетингови техники и измамата при онлайн пазаруване, на които са станали и продължават да стават жертва голям брой потребители.

Особената актуалност на темата произтича и от факта, че в днешно време всеки от нас използва под една или друга форма определена финансова услуга – от откриване на банкова сметка за превод на пенсия, стипендия, работна заплата и др., сключване на застраховка живот и имущество, пенсионно осигуряване, до ползване на ипотечен кредит за покупка на недвижим имот. Отчитайки важността на темата, в ЕС през последното десетилетие се приеха редица регулации, целящи да възстановят доверието на потребителите на финансови услуги във финансовите пазари и да посрещнат бъдещи рискове за евентуални възможни проблеми в сектора.

Следва да се отбележи, че финансовите услуги притежават своите характеристики и се различават значително от другите услуги, които се предлагат на пазара. С оглед комплексния си характер и дълготрайните ефекти върху потребителите, финансовите пазари и индиректно финансовата стабилност, наред с общите инструменти за защита, те предполагат разработване на допълнителни инструменти, отчитащи спецификите на този сегмент на пазара.

По мнение на автора, въпреки високата значимост на темата, на този етап броят на научните изследвания, на аналитичните и практически разработки,

свързани с различните инструменти за защита на потребителите на финансови услуги и оценката на тяхната ефективност е недостатъчен.

Обект на изследването е защитата на потребителите на финансови услуги в ЕС.

Предмет на изследването е ефективността на инструментите за защита на потребителите на финансови услуги в ЕС

Основната цел на настоящата дисертация е на базата на количествен анализ и емпирични изследвания да се установи ефективността на отделните инструменти за защита на потребителите на финансови услуги в ЕС.

Формулираната основна цел определя и конкретните **задачи** на дисертационния труд:

1. Да се изведат основните теоретични постановки, имащи отношение към политиката за защита на потребителите на финансови услуги;
2. Да се направи изчерпателен анализ на инструментите за защита на потребителите на финансови услуги;
3. Да се анализират основните политики на ЕС, които имат отношение към защитата на потребители на финансови услуги, правната рамка и проблемите, които те адресират;
4. Да се направи анализ на ефективността на отделни инструменти за защита на потребителите на финансови услуги;
5. Да се проведе проучване чрез дълбочинни интервюта, имащи за цел да осигурят детайлна и емпирична информация за състоянието на политиките за защита на потребителите на финансови услуги и да се проучат възможностите за подобряване на инструментите за защита;
6. Да се проведе емпирично анкетно проучване сред потенциалните потребители на финансови услуги за оценка на информираността им за техните права и да се анализират резултатите от него;
7. Да се изведат препоръки за подобряване на рамката за защита на потребителите на финансови услуги в България и в ЕС.

Изследването е интердисциплинарно по своя характер, като е използван научният инструментариум на икономическите и юридическите области. По

отношение на **методологията** за постигане на изследователската цел на изследването, авторът се опира основно на аналитичния и емпиричния подход. Изследователските методи, които са използвани в дисертацията са както количествени, така и качествени.

Извършен е качествен анализ на правната рамка на ЕС и на България. Анализирани са видовете инструменти за защита, които се прилагат в държавите-членки. Използвани са макро данни за оценка на ефективността на отделни инструменти за защита на потребителите на финансови услуги. Основните методи на емпиричното изследване са анкетно проучване и дълбочинни интервюта. Анкетното проучване е проведено сред членовете на Българската национална асоциация „Активни потребители“, като в него са се включили 1007 респондента. Дълбочинните интервюта са проведени с 11 професионални респонденти, представителни на публични и частни организации, академични среди и неправителствени организации.

Изведена е методология за оценка на ефективността на отделни инструменти за защита на потребителите на финансови услуги.

Настоящото изследване е направено и при отчитането на някои **ограничения** по време и обхват, които са свързани с конкретния му фокус и задачи, а именно:

1. Първото ограничение е по отношение на времевия обхват на изследването. Основната цел на изследването е да се направи анализ на развитие на политиката на защита на потребителите на финансови услуги за периода 2007 г. - 2021 г. включително, в т.ч. и относно инструментариума за защита и неговата ефективност. Началната дата е избрана така, че да съвпада с началото на финансовата криза от 2007-2008г. , която провокира динамично развитие в политиката за защита на потребителите на финансови услуги. Началната дата на изследването съвпада и с присъединяването на България към Европейския съюз, като преди това политиката за защита на потребителите на финансови услуги в България почти отсъства. Анализът включва и пандемията COVID-19, икономическите и социални последици от нея, както и нейният ефект върху политиката за защита на потребителите на финансови услуги.

2. Второто ограничение е свързано с географския обхват на изследването. Въпросът за защита на потребителите в широк смисъл е поставен за пръв път в САЩ,

съществуват много международни форуми, обсъждащи тези теми, поради което настоящият труд се опитва да направи ретроспекция на цялостната динамика на зараждане на политиката за защита на потребителите, и в частност защита на потребителите на финансови услуги. Редица международни организации, в това число Световната банка и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) работят задълбочено по тези теми. Основният изследователски фокус на автора, обаче, е развитието на политиката за защита на потребителите на финансови услуги в ЕС, видовете инструменти за защита и тяхната ефективност.

3. Следващото ограничение се отнася до вида на изследваната съвкупност при анкетното проучване, което намалява възможностите за използване на някои методи за анализ. Основната трудност, която бе срещната, се отнася до конструирането на представителна извадка за анкетното проучване сред членовете на Асоциация „Активни потребители“, поради недостатъчния обем от статистическа информация и ниското ниво на откликване на респондентите. Беше невъзможно да се диверсифицира вида на респондентите спрямо географско разпределение, социален статус, възраст, други признаци.

Дисертационният труд е структуриран по следния начин: В първа глава са очертани теоретични основи и историята на развитието на защита на потребителите на финансовите услуги. Втора глава изследва отделните инструменти за защита на потребителите на финансови услуги. Политиката за защита на потребителите на финансови услуги в Европейския съюз и нейното развитие е проследена в трета глава. В четвърта глава се прави емпиричен анализ на ефективността на отделните инструменти за защита на потребителите на финансови услуги в ЕС, както и оценка на ефективността на отделните инструменти за защита. В края на четвърта глава са изведени препоръки за изготвяне на цялостна рамка за защита на потребителите на финансови услуги в България, както и препоръки за подобряване на правната рамка на ЕС. В заключение са направени обобщени изводи за състоянието на политиката за защита на потребителите на финансови услуги в ЕС и в България.

3. Кратко изложение на дисертационния труд

3.1. Глава 1: Теоретични основи на защита на потребителите на финансовите услуги

В първа глава на дисертационния труд са изведени основните използвани понятия като потребител, защита на потребителите, финансови услуги, финансова грамотност, финансово обучение и ефективност и са изследвани теоретичните основи за възникване на политиката за защита на потребителите и в частност защита на потребителите на финансови услуги. Осъществен е анализ на предпоставките в исторически, политически и икономически план за възникване и развитие на политиката за защита на потребителите на финансови услуги. В направения обзор са разгледани подробно идеите на Икономиката на информацията, както и идеите на Новата институционална икономика и на Поведенческата икономика.

Теоретични основи на политиката за защита на потребителите

Съгласното утвърденото в икономиката разбиране свободният пазар е система, в която цените на стоки и услуги се саморегулират от продавача и купувача, договаряни на свободен пазар. В идеалната концепция за свободния пазар държавата не трябва да се намесва чрез регулиране на предлаганите на пазара стоки и услуги, на цените им, да налага тарифи, да субсидира формирането на монополи и пр.

На свободния пазар държавата се намесва в отношенията между потребител и търговец, само в случаи, свързани със забрани и ограничения с цел защита от принуда и мошеничество при извършване на пазарната размяна. Примери за такива забрани са монополите, икономически привилегии, изкуствен недостиг¹.

Системата на свободния пазар се базира върху разбирането, че двете страни в отношенията между потребител и търговец встъпват в договорни отношения

¹ Popper, Karl (1994). *The Open Society and Its Enemies*. Routledge Classics.

доброволно и ако някоя от страните усеща неравнопоставеност в отношенията, не го сключва. Това е налице при допускането за съвършен пазар, т.е. че пазарът функционира оптимално.

Обратно на свободния пазар е концепцията за регулиран пазар, която е предмет на изучаване от клонове на науката като политическа икономика, новата институционална икономика, икономическа социология и политически науки. Всички тези клонове на науката акцентират върху важността в съществуващите пазари наред със законите на търсенето и предлагането да има намеса на регулиращ орган, който да контролира функционирането на пазари и при нужда да интервенира.

Неокласическата теория за съвършения пазар не предполага теоретична отправна точка за намеса на държавата в отношенията потребител-търговец, респективно развитие на политиката за защита на потребителите. Допускането за съвършен пазар, който води до оптимална цена и структури на качество, е достатъчна гаранция за защита на правата и интересите на потребителите.

От неокласическата гледна точка, потребителят се разглежда като суверен - като рационално действащ икономически субект, който е наясно със своите осъзнати нужди, както и с факта кои стоки ще му донесат удовлетворение и съответно къде може да ги придобие. Пълна информация е едно от изричните предположения на неокласическата икономическа теория, а цената на стоките и услугите включва цялата подходящата и необходима информация за да може потребителя да вземе информирано решение. Поведението на потребителите се определя от неговите индивидуалните доходи, индивидуални предпочитания, както и от предлаганите на пазара стоки и услуги заедно с техните цени. Тоест пазарната система, която е структурирана по модела на съвършената конкуренция, е достатъчна за да осигури ефективно функциониращ пазар и да гарантира интереса на потребителите. Държавната намеса за защита на интересите на потребителите би имала негативно въздействие върху благосъстоянието като цяло, тъй като внася допълнителни разходи за изпълнение.

За разлика от неокласическия икономически модел за съвършен пазар и приемането за потребителския суверенитет, днешният потребител е подложен на редица ограничения. Нуждата от специална защита на потребителя произтича от

фактическата неравнопоставеност между потребител и търговец , изразяваща се в превъзходството на търговеца над потребителя.

Основни теоретични подходи

Изследванията в тази посока обхващат основно последните пет десетилетия, като отбелязват по-голяма интензивност от началото на XXI век. Редица автори са публикували трудове и оценки за различните икономически подходи, прилагани при анализиране на проблемите и предизвикателствата на отделните теории, както и при разбирането за добрата политика за защита на потребителите².

С цел да се изясни икономическата обосновка на политиката за защита на потребителите и в частност политиката за защита на потребителите на финансови услуги, в дисертацията са разгледани различни теоретичните подходи, които имат отношение към зараждането и развитието на политиката за защита на потребителите на финансови услуги. В тази връзка са анализирани и последиците за политиката за защита на потребителите от прилагането на икономиката на информацията, новата институционална икономика и поведенческата икономика включително и разкриването на някои определени проблеми, свързани с тях.

Икономиката на информацията

Икономиката на информацията е клон от макроикономическата теория, който изучава как информацията и информационните системи се отразяват върху икономиката и икономическите решения. Информацията има специална характеристика: лесно е да я създадеш, но е трудно да ѝ се довериш; лесно е да я разпространиш, но е трудно да я контролираш; тя влияе върху много решения. Тези

² 1. Salinger, M. A., Behavioral economics, consumer protection, and antitrust, Competition Policy International, (2010);

2. Armstrong M., Interactions between competition and consumer policy, Economic discussion paper, A report prepared for the OFT, OFT991, April 2008;

3. Rischkowsky F., Döring T., Consumer Policy in a Market Economy: Considerations from the Perspective of the Economics of Information, the New Institutional Economics as well as Behavioural Economics', Consum Policy, (2008) 31, 285–313

характеристики (в сравнение с други видове стоки) създават проблеми за много стандартни икономически теории.

Икономиката на информацията анализира пазарните неуспехи (дефекти), които се дължат на недостатъчната информация относно процесите, които протичат на пазара, както и съответното поведение на участниците.

От гледна точка на икономиката на информацията, в сферата на политиката за защита на потребителите е валидно *върховенството на пазара преди държавната намеса* т.е. намеса от страна на държавата е оправдана, само тогава, когато пазарните механизми не успяват. Такива са случаите, когато потребителят не е в състояние да оцени качеството на стоките и услугите, или го оценява на твърде висока цена, или когато след употреба на стоката или услугата потенциалните рискове от използването ѝ стават ясни за потребителя, но е твърде късно³.

Информираните потребители представляват положителен външен фактор в полза на неинформираните потребители. Въпреки, че съвършените пазари не изискват всички потребители да бъдат напълно информирани, тези външни фактори предполагат, че ще се създаде твърде малко информация за продукта като цяло. Като резултат, външните ползи от съвършените пазари могат да доведат до недостатъчно представяне на информация.

Свойствата на самата информация, придаващи ѝ характер на обществено благо, могат да повлияят на пазарното равновесие. Понякога пазарните мерки могат да доведат до негативни последици и в тези случаи е необходимо държавно регулиране.

От гледна точка на икономиката на информацията, информацията под оптималното равнище води до ситуация, при която дори потребителите да са готови да платят, не намират подходящото предложение. Това може да доведе до търсене на информация под оптималното равнище, когато информираните потребители създадат положителни външни ефекти в резултат на натиска от техните решения за покупка, а неинформираните потребители се възползват от тези ефекти.

³ Becker, T., To what extent are consumer requirements met by public quality policy? In T. Becker (Ed.), Quality policy and consumer behaviour in the European Union, (2000). 247–266

Следвайки икономиката на информация, правителствените инструменти, които трябва да повлияят на разходите за търсене на информация от потребителите, включват задължение за информиране от страна на доставчика във връзка с предлаганата от него стока или услуга, премахване на информационни ограничения (например чрез разрешаване на сравнителната реклама); определяне на стандарти или показатели за конкретизиране на информацията, предоставена от доставчици; забрана на подвеждаща информация и др. Когато мерките за подходящо предоставяне на наличната информация за потребителите са недостатъчни, предлагането на информация от правителството е оправдано. Защитниците на икономиката на информация отхвърлят всички правителствени мерки, които имат за цел коригиране на потребителските предпочитания⁴.

Видно от изследванията по темата, е установено, че при потребителите възникват проблеми в ситуации, когато от гледна точка на неокласическата теория би следвало да се очаква положителен резултат благодарение на конкурентните пазарни структури. Това дава допълнителен фокус върху проблема с недостига на информация в рамките на пазарните процеси, като обект на изследване на икономика на информацията. Този научен подход осигурява най-важните теоретични мотиви за формиране и реализиране на политиката за защита на потребителите.

Асиметрия на потребителската информация

В икономиката и в договорната теория асиметрията на информация се занимава с изследване на проблема когато едната страна разполага с по-пълна или по-добра информация, отколкото другата страна при сделки или транзакции. Това е особено осезаемо, когато едната страна в отношенията е търговец (има по-голям капацитет и ресурс да събере и анализира информацията), а другата страна е потребител, разполагащ с ограничен ресурс за достъп и анализ на информацията, свързана с определен продукт или услуга.

⁴ Rischkowsky F., Döring T., Consumer Policy in a Market Economy: Considerations from the Perspective of the Economics of Information, the New Institutional Economics as well as Behavioural Economics', J Consum Policy, (2008) 31, 285–313

Когато има съвършена конкуренция, пазарните цени са определени пазарно, в зависимост от нивото на търсенето и предлагането. Това предполага, че цените се определят в зависимост от търсенето и предлагането, като и двете страни разполагат с цялата необходима информация. В този случай говорим за симетрично разпространение на информацията, която дава възможност на пазарните участници да вземат информирано решение. Но в действителност съвършена конкуренция е невъзможна, така че купувачите и продавачите на пазара винаги се сблъскват с неравномерното разпределение на информация. Една от страните (обичайно това е търговецът или производителят) винаги разполага с повече информация от другата страна.

Нова институционална икономика

Новата институционална икономика⁵ обяснява с методологичния инструментариум на неокласиката защо наред с пазара като единствена институция, разглеждана в рамките на неокласическия модел, съществуват и други институции за колективно вземане на решения по отношение на разпределението на ограничени ресурси. Най-общо това е така, тъй като пазарът може да бъде по-малко ефективен като механизъм за преразпределяне от други институции, т.е. да води до неоптимални решения. Противно на неокласиката, в новата институционална икономика се приема, че хората не знаят всичко по всяко време. Икономическите субекти трябва да си набавят информация за стоките, потенциални търговски партньори, конкуренти и др. свързани с пазара обстоятелства, което е свързано с извършването на разходи. Резултатът от тези разходи, свързани с използването на пазарите, е, че алтернативни институционални решения могат да се окажат по-евтини и ефективни при разпределението на стоки и ресурси. С това новата институционална икономика поставя единствения механизъм в неокласиката за разпределение на оскъдни ресурси в човешките групи – пазара – в критичния си фокус и набляга върху приложението на алтернативни форми на разпределение. Необходимо е да се подчертае, че класическата теория, неокласическата теория и новата институционална икономика изхождат от едно и също основно допускане, че индивидите са рационални и постъпват егоистично. В

⁵ Хенрик Егберт, Теодор Седларски, „Марсел Мос и новата институционална икономика“, Икономически и социални алтернативи, брой 4, 2016

новата институционална икономика това допускане се поставя във връзка с ограничението, че информацията, с която хората разполагат, е непълна.

Поведенческа икономика

Въз основа на резултатите от психологически, когнитивни и социални изследвания за вземане на решения, **поведенческата икономика** изследва защо хората вземат ирационални решения и защо и как тяхното поведение не следва прогнозите на икономическите модели. Заедно с под-сектора поведенчески финанси изучават ефектите от психологическите, социални, когнитивни и емоционални фактори, имащи отношение към икономическите решения на индивидите и институциите, и последствията върху динамиката на цените на пазара, печалба, разпределение на ресурсите, както и ефекта от различните типове поведение в различни ситуации⁶.

Има редица фактори, които влияят върху финансовите решения на индивида, най-важните от които са възраст, пол, професия, социален статус, склонност да поема финансови рискове. Склонността да поема финансови рискове може да бъде дефинирана като готовност на индивида да се ангажира с финансови операции, изходът от които е неясен. Склонност да поема финансови рискове се явява ключов фактор, който влияе върху голям брой финансови решения⁷. Поведенческите модели обичайно съдържат елементи от психологията, невронауката и микроикономическата теория, като покриват голям обем от понятия, методи и области. Науката за поведенческа икономика включва и как пазарните решения се вземат и механизма как да се стимулира определен публичен избор⁸.

Използването на разбиранията от поведенческата икономика за по-добра защита на потребителите, участващи във финансови операции изглежда от особено значение предвид сложността на финансовите продукти и услуги за обикновения потребител, и на големия избор от продукти.

⁶ Lin, Tom C. W., A Behavioral Framework for Securities Risk (April 16, 2012). 34 Seattle University Law Review 325 (2011)

⁷ Chavali, K., & Mohanraj, M. P. (2016). Impact of Demographic variables and Risk Tolerance on Investment Decisions-An Empirical Analysis. *International Journal of Economics and Financial Issues*, 6(1).

⁸ Minton, Elizabeth A.; Kahle, Lynn R. (1 December 2013). [*Belief Systems, Religion, and Behavioral Economics: Marketing in Multicultural Environments*](#). Business Expert Press

Сравняването на продуктите е трудно, тъй като всеки от тях има специфични характеристики, а ценовите компоненти не винаги са напълно прозрачни. Освен това финансовите избори обичайно са важни житейски решения за потребителите, включващи емоционални елементи (напр. инвестиране на спестявания за цял живот, планиране за пенсиониране, закупуване на застраховка, включваща обезщетения при смърт). Допълнителен аспект е, че взетите решения ще имат ефект само в дългосрочен план, че рискът и несигурността могат да играят по-голяма роля. Също така е трудно за потребителите да се поучат от опит, тъй като финансовите продукти често са еднократни покупки. Тези трудностите се засилват, когато потребителите са по-възрастни или уязвими поради физическото или психическото си състояние, социално и икономическо положение, семейно положение, възраст и т.н.

В днешно време с бързото развитие на технологиите потребителите се възползват от разширената гама от канали за предлагане и закупуване на финансови услуги и продукти. Това носи със себе си и повече рискове като например измами, заблуждаваща реклама, непълна или неточна информация. Това е предизвикателно за потребителите да намерят и анализират подходящата и точна информация във всеки конкретен случай. Ето защо е особено важно потребителите да се възползват от еквивалентна защита, независимо от канала, който използват за закупуване на финансовия си продукт или обслужване.

Пазарът и защитата на потребителите

Защита на потребителите представлява днес ключов проблем за всяка модерна икономика, тъй като отразява потенциала на държавата за предоставяне на благосъстояние на гражданите на основата на ефективно функциониращи пазари.

Идеята да се защити потребителят, по-уязвимата страна в отношенията между търговец и потребител, не е нова и не е хрумване на модерното общество. Едва през последните 50 години, обаче, защитата на потребителя приема формата на цялостна и стройна система от правни, икономически, институционални и информационни мерки и стандарти.

За начало на съвременната потребителска защита можем да говорим от 60-те години на XX век. За основополагащ документ се счита обръщението на президента Джон Ф. Кенеди към Конгреса на САЩ от 15 март 1962 г., свързано с проблемите на защитата на потребителите. Именно датата 15 март по решение на Организацията на обединените нации е определена и се чества като Световен ден на потребителите от 1983 г. насам.

Нуждата от специална защита на потребителя произтича от фактическата неравнопоставеност, изразяваща се в превъзходството на търговеца над потребителя. Тази неравнопоставеност може да доведе до изкривяване на пазарните сили и да предизвика неефективно функциониране на пазарните механизми вследствие на обстоятелството, че потребителят не винаги може да направи информиран избор.

В крайна сметка, подчиненото положение на потребителя на пазара и възможността търговецът да злоупотребява с това, води до изкривяване на пазарния механизъм, както и до несправедливост и нестабилност в икономическия и обществен ред. Усещането за несправедливост може да обхване широки слоеве от населението и да предизвика социално недоволство и недоверие в пазара. То от своя страна, свива потреблението и се отразява негативно на икономическото развитие и растеж. Всичко това мотивира икономически развитите държави да обърнат специално внимание на нуждата от разработване на механизми с цел защита на правата на потребителите и тяхната реализация.

Още при зараждането на модерната потребителска защита се оформят и основните потребителски права, чието зачитане е главната цел на потребителската защита. В обръщението на Джон Ф. Кенеди са формулирани първите 4 права – правото на безопасност, правото на информация, правото на избор и правото да бъдеш чуто. В последствие, през 1985 г., с приемането на Ръководство за защита на потребителите, Организацията на обединените нации добавя още 4 – правото на задоволяване на основните потребности, правото на компенсация, правото на образование и правото на здравословна околна среда.

За целите на настоящия труд най-съществено значение имат правото на информация, правото на образование, правото на обезщетение, и правото на избор. Останалите права не са разгледани в дълбочина в настоящия труд, тъй като не се

отнасят или в значителна степен не се отнасят към защита на потребителите на финансови услуги.

3.2. Глава 2: Инструменти за защита на потребителите на финансови услуги

Добро разработване на политиките за защита на потребителите изисква институциите, отговорни за формиране на политиката за защита на потребителите, съвместно с контролните органи и потребителските организации, да идентифицират и проучат проблемите на потребителите внимателно, преди да решат дали и каква намеса от страна на държавата е необходима.

Веднъж след като е взето решение да се намеси, ключовият въпрос, на който регулаторът трябва да отговори е какво трябва или може да бъде направено. Предизвикателство пред регулатора е да идентифицира и оцени най-подходящият инструмент, който да приложи, за да се справи с възникнал или с потенциален проблем. Освен оценка на ефективността на инструмента, регулаторът често трябва да оцени индиректните ефекти, които инструментът би могъл да има върху пазара или обществото.

Има голям брой инструменти, приложими за страната на търсенето и за страната на предлагането, които имат за цел да се справят с предизвикателствата, с които потребителите се сблъскват. Във втора глава е извършен анализ на инструментите за защита на потребителите. Следва да се направи уточнение, че инструментите за защита на потребителите поради хоризонталния си характер се прилагат и по отношение на защита на потребителите на финансови услуги. При защита на потребителите на финансови услуги, обаче, съществуват определени специфики, отчитайки вида на услугата, която се предоставя. Те са взети под внимание и са разгледани подробно в дисертационния труд.

Анализирани са дванадесет инструмента за защита на потребителите, приети от ОИСР⁹:

1. Обучение на потребителите;
2. Предоставяне на информация и други мерки за оповестяване;

⁹ ОИСР (2010), Комплект от инструменти на политика за защита на потребителите

3. Регулиране условията на договорите;
4. Пробни периоди;
5. Морално въздействие;
6. Кодекси на поведение;
7. Стандарти;
8. Лицензиране и акредитация на фирми;
9. Финансови инструменти (санкции);
10. Забрани;
11. Механизми за разрешаване на спорове;
12. Принудителни мерки.

В допълнение към описаните инструменти, като инструмент на защита на потребителите може да бъде включено и консултирането, което се причислява към инструментите на политиката за защита на потребителите, насочени към страната на търсенето.

За да са ефективни информационните инструменти, трябва да притежават следните качества¹⁰ :

- *да се тестват;*
- *да са разбираеми за потребителите;*
- *да са коректни, всеобхватни и т. н.;*
- *да са леснодостъпни;*
- *да са законни;*
- *да съответстват на предназначението;*
- *да се прилагат отговорно;*
- *да са полезни за потребителя;*

¹⁰ Etgeton S., Transparency as a Necessary Fiction – Consumer Information between Demand and Excessive Demand, International Symposium “Consumer Information – Market Regulation by Means of Transparency?”, 30 - 31 May 2011, Potsdam, Germany, Proceeding of Symposium, Volume 7, pp. 11 – 24

- *да могат да оценяват информацията.*

Колкото повече от изброените качества притежава един инструмент, толкова по-ефективен ще е той.

Инструменти на политиката за защита на потребителите, насочени към страната на търсенето

Инструментите на политиката за защита на потребителите, *насочени към страната на търсенето* имат за цел да подпомогнат потребителя, за да може същият да е в състояние да вземе информирано решение, което е най-благоприятно за него. Тяхната основна цел е да повишат информираността на потребителя, но и да осигурят обучение на потребителите, за да могат същите да придобият необходимите знания и компетентности да оценяват наличната информация и според нея да вземат рационално решение съгласно техните нужди и предпочитания.

Ключовите инструменти на политиката за защита на потребителите, насочени към страната на търсенето и чиято ефективност е оценена в четвърта глава са Инструмент 1 (Обучение на потребителите) и Инструмент 2 (Предоставяне на информация и други мерки за оповестяване).

Осигуряване на информация

Наличието на качествена – ясна, систематизирана и разбираема информация за финансовите продукти и услуги се приема като основна предпоставка на рационалното потребителски поведение. Тук се прави допускането, че добре информираният потребител ще бъде в по-добра позиция, за да направи своя информиран избор, който съответства на предпочитанията му. В този смисъл е от голямо значение потребителят да получи необходимата информация, която е директно свързана с неговите непосредствени решения. Когато информацията е предложена само в името на пълното ѝ оповестяване, без да се отчитат специфичните нужди на потребителя, това подробно оповестяване може да има по-скоро негативен ефект.

Осигуряването на информация има за цел да подпомогне потребителя, но то има и някои ограничения¹¹:

- За да разбере дори и ясно структурираната информация, потребителят трябва да разполага с достатъчно финансови познания, за да може да обработи информацията, както и да осмисли последиците от дадено финансово решение в дългосрочен личен план;
- Изобилието на информация и алтернативи за избор, води до информационно „пренастищане“ и в известна степен се проявява в отказ от ползване на всички предоставени информационни възможности с всички произтичащи от това негативни последици за потребителите;
- Разпръснатостта на информацията води до допълнително затруднение за потребителите, тъй като потребителите не са в състояние да направят изчерпателно сравнително проучване. За да могат те да направят информиран избор, се предполага, че трябва да сравнят наличните на пазара оферти за дадени финансови продукти и услуги. Този проблем е адресиран в европейското законодателство чрез въвеждане на редица изисквания за разработване и поддържане на интернет сайтове за ценово сравнение на финансови продукти.

Изисквания в тази насока са нормативно въведени за редица финансови продукти. Въвеждат се стандартизирани форми за разкриване на информация, като например за колективните инвестиционни схеми – „документ с ключова информация за инвеститора“, потребителските кредити – „стандартен европейски формуляр“, ипотечните кредити, др.

В допълнение, потребителите трябва да притежават необходимите знания и компетентности, за да оценят наличната информация и според нея да вземат рационално решение според техните нужди и предпочитания¹².

Инициативите за насърчаване на образованието и осведомеността на потребителите помагат за подобряване на прозрачността на пазарите и служат на

¹¹ Вартоник Р., Христов Л., Панайотова Т, Бяла книга на финансовата грамотност в България, 2016

¹² Ben-Shahar, O., C. E. Schneidern, The failure of mandated disclosure, University of Pennsylvania Law Review, (2011), 159 (3), 647 – 749

потребителите да придобият знания, умения и увереност, необходими за стимулиране на потреблението, така че същите да бъдат в състояние да направят информиран избор. Високото ниво на финансова грамотност и осведоменост спомагат за насърчаване на критично и активно ангажиране от страна на потребителите на пазара.

Повишаване на финансовата грамотност като инструмент за защита

Финансовата грамотност е основна предпоставка за рационалното и отговорно поведение при вземането на финансови решения и е пряко обвързана със способността на индивида да се грижи за собственото си благосъстояние и това на своето семейство. 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.

Финансовата грамотност, в качеството си на основна предпоставка за рационалното и отговорно поведение при вземането на финансови решения, е пряко обвързана със способността на индивида да се грижи за собственото си благосъстояние и това на своето семейство. Хората с 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.

Финансовото благосъстояние на индивида може да бъде дефинирано като способност да взема правилни решения относно приходите си, разходите, спестявания и кредити, които да му позволят да постигне персоналните цели, посреща своите финансови задължения (настоящи и бъдещи), като същевременно се наслаждава на добър стандарт на живот.

По-конкретно можем да говорим за финансово благосъстояние, когато индивидът:

- *има контрол върху ежедневните и месечните си финанси* - Индивидът има контрол върху ежедневните си финансови нужди. Той управлява своите финанси а не обратното, в състояние е да покрива финансовите си разходи, да плаща сметките си навреме без притеснение;
- *има капацитета да абсорбира финансови шокове* - Индивидът също има капацитета да абсорбира финансови шокове. Поради комбинацията от фактори (като помощ от семейството, наличие на спестявания, различни видове застраховка, други активи), негативни шокове като загуба на работа или извънреден разход няма да се отрази фатално и той ще успее да се справи с възникналите неочаквани финансови предизвикателства;
- *е в състояние да реализира финансовите си цели* – Индивидът има финансов план и работи за постигане на целите си (например спестява, за да си купи къща, изплащане на студентски заем, спестяване за старини, др.);
- *има финансовата свобода да прави избори, позволяващи му да се наслаждава на живота* – Индивидът може да си позволи луксозни разходи като например вечеря в скъп ресторант, екзотична ваканция или скъп подарък, благотворителност, в допълнение към основните си ежедневни разходи.

Инициативите за финансово обучение и образование, имащи за цел повишаване на финансовата грамотност на населението могат да доведат до подобряване на прозрачността на пазара, но също така да помогнат на потребителя да придобие знания, компетентности и увереност, необходими за да може същият да е в състояние да вземе най-подходящото за него решение, и по този начин да подобри финансовото му състояние. Информационните инициативи могат не само да информират потребителя, но и да повлияят върху неговото поведение (например стимулирайки отговорно поведение).

Инструменти на политиката за защита на потребителите, насочени към страната на предлагането

Инструментите на политиката за защита на потребителите, насочени към *страната на предлагането* имат за цел да дисциплинират търговеца и да ограничат нелоялните търговски практики, подвеждаща реклама, липса на информация, др. Ключовият инструмент на политиката за защита на потребителите, насочени към *страната на предлагането* и чиято ефективност е оценена в четвърта глава е Инструмент 8 (Лицензиране и акредитация на фирми).

Лицензиране и акредитация. Надзорна рамка

Лицензирането и акредитацията (разрешение) са подходящи за икономически сектори с висока степен на риск или в сектори изискващи високи професионални познания, когато за потребителите е трудно да преценят, дали една фирма има експертни знания и умения да достави задоволително и безопасно стока или услуга. Лицензионните схеми обичайно се регистрират от публичен орган, регулаторен орган или от индустрията, които имат правомощия да въвеждат задължения на търговците. Лицензионните схеми установяват:

- Условия, на които трябва да отговарят дружествата - за да получат лиценз за осъществяване на определена дейност, дружествата трябва да докажат, че отговарят на определени критерии: минимални изисквания за капитал, образование, ниво на професионална компетентност, професионален опит, чисто съдебно минало, др. ;
- Задължения, които трябва да спазват при започване и осъществяване на дейността - неспазването на тези задължения може да доведе до неиздаване на лиценз или отнемането на вече издаден лиценз.

Лицензът може да допринесе за изграждане и поддържане на доверие у потребителите, тъй като осигурява по-високо ниво на сигурност на пазара и прозрачност по отношение на доставчика на определена услуга. Ефективността на лицензионния режим може да постигне високо ниво на добрите практики, които да са от полза както за потребителя, така и за търговеца и за пазарите като цяло.

Ефективният надзор е ключов елемент от цялостната рамка за защита на потребителите на финансови услуги. Той следва да има дисциплиниращ ефект, който води до промяна на поведението на доставчиците на финансови услуги и

гарантира ефективното прилагане на правната рамка от тяхна страна. Надзорните органи трябва да имат оперативна самостоятелност и независимост от изпълнителната власт, но същевременно трябва да има предвидени механизми за отчетност и контрол върху дейността на тези органи. Нужни са гаранции, че правилата за бизнеса се прилагат еднакво спрямо всички, отчитайки принципа на пропорционалност.

Инструменти на политиката за защита на потребителите, насочени към страната на търсене и на предлагане

Съществуват инструменти, приложими за страната на търсенето и за страната на предлагането, които имат за цел да се справят с предизвикателствата, с които потребителите се сблъскват. Решаване на спорове и финансови инструменти са такива, които се отнасят се към страната на търсене и към страната на предлагане. В четвърта глава е направена оценка на ефективността на Инструмент 11 (Механизми за разрешаване на спорове).

Извънсъдебно решаване на спорове – същност и видове

Когато потребителите не са удовлетворени от продукта (стока или услуга), те могат да потърсят компенсация, изразяваща се в замяна или в отстраняване на дефекта на стоката или услугата. В много случаи оплакванията от страна на потребителите могат да бъдат разрешени успешно между двете страни. В други случаи, е необходимо спорът да бъде решен с включване на трета страна чрез формален или неформален обвързващ или необвързващ механизъм.

Механизмите за решаване на спорове могат да бъдат създадени от бизнеса или от правителството. И в двата случая те могат да предлагат индивидуални или колективни решения. Възможността на потребителя да подава жалби и да намира решение на проблема е важна част от политиката за защита на потребителите.

Вътрешни правила и процедури за разглеждане на жалби от финансовата институция – критерии за ефективност

Съгласно Добрите практики за защита на потребителите на финансови услуги¹³ е необходимо да има минимални регулаторни изисквания по отношение на вътрешните процедури за разглеждане на жалби от финансовата институция и разпространение на съответната информация, като изискванията следва да са идентични по отношение на доставчиците, предоставящи сходни финансови услуги/продукти. Изискванията трябва да осигуряват необходимото ниво на гъвкавост, да не създават прекомерна административна тежест, да са пропорционални, за да могат малките доставчици на финансови услуги да бъдат в състояние на покриват тези изисквания.

- Всяка финансова институция трябва да има подходяща структура и писмени правила по отношение на разглеждане на жалби (структура в рамките на финансовата институция с ясно определени функции и отговорности) с цел разрешаване на възникналите проблеми ефективно и бързо. Тази функция следва да е независима от останалата дейност на финансовата институция;
- Доставчиците на финансови услуги трябва да покриват основните стандарти по отношение на процедурите, което включва: кратки срокове за решаване на спора, като информира потребителя за сроковете; осигуряване на различни канали за комуникация, където потребителят може да депозира жалбата си; ясна информация как потребителят да депозира жалбата си и каналите за това; информиране на потребителят относно хода и окончателното решение по спора, същността на предлаганото споразумение, както и съществуването на схеми за алтернативно решаване на спорове - т.нар. АРС схеми; квалифициран персонал за обработване на жалбите; информира потребителя; да съхранява база данни относно отделните процедури;
- Финансовата институция трябва да съхранява и предоставя на надзорния орган информация за отделните жалби, включително статистически данни;
- Доставчиците на финансови услуги трябва да се насърчават да използват аналитичните данни от жалбите, за да подобрят техните продукти, услуги и процедури.

¹³ Good Practices for Financial Consumer Protection, 2017 International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank Group

Ако потребителите не са удовлетворени от резултата от тези процедури в рамките на доставчика на финансова услуга, те следва да имат право в разумни срокове да отправят искането си за решаване на спора до схема за APC. Тази процедура не следва да е задължителна предпоставка потребителят да сезира схема за APC за разрешаване на спора.

Схеми за алтернативно решаване на спорове (APC)

Схемите за APC са друг способ за извънсъдебно решаване на потребителски спорове между доставчиците и потребителите на финансови услуги. Потребителят може да се възползва от този способ ако между него и финансовата институция не е постигнато съгласие в рамките на вътрешната процедура за разглеждане на жалби на потребители от страна на финансовата институция. За разлика от предходната процедура, обаче, тук има включване на трета независима страна при разглеждане и решаване на спора.

Предимствата на схемите за APC пред съдебната процедура са много. Първото е бързината при вземане на решение. Схемите за APC вземат много по-бързо решение, отколкото това става в рамките на съдебните процедури. В повечето случаи схемите за извънсъдебно решаване на спорове вземат своето решение в кратки срокове.

Друго предимство е наличието на опростена и разбираема процедура. Процедурите във връзка с APC са кратки, ясни и разбираеми за потребителите. Характерен елемент на APC е, че за разлика от съдебните процедури, процедурите в рамките на извънсъдебно решаване на спорове са безплатни за потребителите или със заплащане на минимални разходи.

Добро съотношение между стойността на спора и ефективността – в повечето случаи потребителите избягват да оспорват в съда сделки на малка стойност, тъй като разходите и загубеното време не оправдават воденето на дълги съдебни спорове. При схемите за извънсъдебно решаване на спорове се наблюдава много по-голяма ефективност при разглеждането на дребни спорове поради естеството на бързата, ясна и безплатна процедура.

От анализите в глава втора на дисертационния труд стана ясно, че органите за защита на потребителите имат на разположение набор от инструменти за защита, които да използват, за да отстранят възникнали или потенциални проблеми на пазара. Техният обхват е широк: от инструменти, които се насочват директно към потребителите (напр. инициативи за обучение и осведоменост на потребителите) до такива, ориентирани към промяна на поведението на производителите и търговците (напр. мерки свързани с прилагане на задължителни продуктови стандарти или създаване на доброволни Кодекси на поведение).

Идентифициране и оценяване на проблемите на потребителите и дали размерът на вредата за потребителите изисква предприемане на действия от страна на правителството, са най-големите предизвикателства пред регулаторите. Мерките, които те следва да предприемат трябва да са пропорционални на вредите, да не отиват отвъд целите, за постигането на които се приемат и разходите по тяхното прилагане да не превишават ползите.

Дефинирането на проблема и неговия източник ще помогне да бъдат идентифицирани институциите и другите заинтересовани страни, които биха могли да бъдат ангажирани при формиране на политиката за защита на потребителите. Източници на проблеми, които обичайно са идентифицирани, са поведението на търговците (напр. нелоялни търговски практики, подвеждаща реклама), липса на информация, поведенчески отклонения при потребителите и пазарни и регулаторни неуспехи.

Една ефективна рамка за защита на потребителите на финансови услуги трябва да осигурява на потребителите: прозрачност чрез предоставяне на пълна, разбираема, адекватна и лесна за сравняване информация за цена, срок и условия, възможни рискове при използване на финансовите продукти и услуги; избор на продукти чрез осигуряване на справедливи, доброволни и разумни практики в продажбата на финансови продукти и събиране на плащанията; извънсъдебно решаване на спорове чрез осигуряване на евтини и бързи механизми за адресиране на жалби и решаване на спорове между търговците и потребителите; и поверителност чрез осигуряване на контрол върху достъпа до лични данни.

В допълнение, потребителите трябва да имат достъп до програми за финансово обучение и образование, които да ги подпомогнат да развият

финансовите си способности, необходими за да разбират финансовите продукти и услуги, както и да упражняват правата и задълженията си като потребителите на финансови продукти.

Правилното формиране и прилагане на политиката за защита на потребителите на финансови услуги е съществен елемент за развитие на финансовия сектор най-малко поради следните причини¹⁴:

Първо, това повишава доверието на потребителите във финансовата система и спомага за намаляване на риска за финансовата стабилност. И защита на потребителите, и финансовата грамотност са необходими предпоставки за изграждане на доверие във финансовата система. Добре информираният и образован потребител взема информирани решения за разумното използване на финансови услуги. Рамката за защитата на потребителите и финансовата грамотност допринася за съхраняване на финансовата стабилност като по-добре предпазва себе си от поемане на прекомерен риск на пазара.

Второ, защитата на потребителите във финансовия сектор и финансовата грамотност спомагат за преодоляване на дисбаланса на възможности, информация и ресурси между потребителя и търговеца по повод предоставянето и ползването на финансова услуга. Този дисбаланс често е характерен за финансовите пазари. Финансовите институции познават добре продуктите, които предлагат на пазара, но отделният потребител често среща трудности или допълнителни разходи, за да получи нужната информация за конкретен финансов продукт. В допълнение, сложните финансови продукти може в много случаи да са трудни за разбиране и оценка дори и когато необходимата информация е налице.

Трето, защитата на потребителите на финансови услуги и финансовата грамотност подобряват ефективността и прозрачността на финансовите пазари на дребно. Потребителите, които разполагат с необходимата информация и притежават необходимите познания за да я оценят, са важен източник на пазарна дисциплина. Това насърчава конкуренцията между финансовите институции,

¹⁴ Rutledge, S., Country Studies Provide Powerful Lessons in Financial Consumer Protection, Knowledge Brief, July 2010, Volume 26, The World Bank

стимулирайки ги да предлагат на пазара по-добри продукти и услуги вместо да се възползват от зле информираните потребители.

3.3. Глава 3: Политика за защита на потребителите на финансови услуги в Европейския съюз

В настоящата глава е направен преглед на политиката за защита на потребителите на финансови услуги в ЕС и в България. Анализирана е правната рамка и други инициативи, свързани със защита на потребителите на финансови услуги и е направен изводът, че е налице изчерпателна правна рамка, която е добра основа за доразвиване на политиката за защита на потребителите на финансови услуги в държавите – членки на ЕС. Налице са и редица стратегически документи, които очертават идентифицираните слабости и бъдещите приоритети на Съюза за подобряване на рамката за защита на потребителите на финансови услуги в ЕС.

Хронология и основни подходи

От 1987 г. ЕС има най-строгите правила за защита на потребителите в света и понастоящем разполага с цялостен набор от права на потребителите. Потребителските разходи представляват 56 % от БВП на ЕС¹⁵. Ключов фактор за икономическия растеж е добрата потребителска среда. Европейската политика за потребителите е донесла реални ползи чрез важни законодателни актове, уреждащи правата на пътниците, правата на потребителите, нелоялните търговски практики и неравноправните клаузи в потребителските договори. Благодарение на това европейските граждани и предприятия разполагат с високо равнище на защита и сигурност, но пазарът бързо се променя.

Политическата цел за развитието на политиката за защита на потребителите всъщност не е установена в Учредителния договор на Европейската икономическа общност от 1958 г. (Договор за ЕИО), но в преамбюла му се формулира задачата за непрекъснато подобряване на условията за живот.

¹⁵ Евростат, БВП и основни компоненти (продукция, разходи и приходи) [nama_10_gdp], P31_S14_S15. Разходи на домакинствата и нестопанските институции, обслужващи домакинства, за крайно потребление.

Обособяването на обща политика за защита на потребителите в рамките на ЕС започва доста след като отделните държави членки създават собствени закони в тази област¹⁶. Първият документ на Общността е приетата през 1975 г. „Първа програма относно политиката за защита и обучение на потребителите“, а през 1981 г. е приета Втора програма със значително по-голям тематичен обхват. Третата програма от 1986 г. се насочва към ползите за потребителите от създаването на вътрешен пазар в Общността. В допълнение са издадени и няколко директиви за отговорността при дефектни продукти, безопасността на детските играчки, "продажби от врата на врата" и др. в полза и защита на европейския потребител¹⁷.

Други успешни мерки за защита на правата и интересите на потребителите са станали възможни едва в Единния европейски акт (1987), който предвижда "високо ниво на защита на потребителите" в рамките на осъществяването на вътрешния пазар. По този начин политиката за защита на потребителите става част от общата политика за пълното осъществяване на вътрешния пазар.

В последвалите три десетилетия ЕС приема множество регламенти, директиви и препоръки за хармонизиране на правните системи на държавите-членки в различни аспекти на потребителската защита.

През 1992 г. с приемането на Договора от Маастрихт потребителската защита прераства до самостоятелна общностна политика, а чрез процедурата за съвместно вземане на решения Европейският парламент също е включен в нейното формулиране (чл. 153 (4) от ДЕО). Разширяването на Съюза, създава ново предизвикателство: степента на осъзнаване на значението на въпросите, свързани с политиката за защита на потребителите, в държавите членки се различава от тази в страните кандидатки. Спектърът от различни мнения по въпроса обхваща и искания за по-строго регламентиране и настоявания да се води по-либерална политика в полза на икономиката.

Първият план за действие на ЕС в сферата на защитата на потребителите е приет през 1993 г. и обхваща периода 1993 – 1995 г. Той включва развитието и консолидирането на законодателството и образованието на потребителите, както и

¹⁶ Micklitz, H.-W., S. Weatherill, Consumer policy in the European community: before and after Maastricht, *Journal of Consumer Policy*, (1993), 16, 285–321

¹⁷ Reisch, L., Principles and visions of a new consumer policy, *Journal of Consumer Policy*, (2004), 27, 1–42

засилването и разширяването на правната защита на потребителите. Като ключова област за развитие се явява правната основа на трансграничната търговия в държавите членки.

Развитието на политиката за защита на потребителите е в синхрон с приоритетите на развитието на ЕС¹⁸. В последните десетилетия Европейската политика за защита на потребителите успешно се справя с редица предизвикателства, включително и тези, свързани с разширяването на ЕС, като се имат предвид различията между държавите-членки¹⁹. Философията и целите на защитата на потребителите в ЕС се формулира чрез седемгодишни стратегии. Те служат за основа при разработването и приемането на правните актове и за провеждането на други дейности, обезпечаващи прилагането им.

Във финансовия сектор значително развитие на политиката за защита на потребителите се наблюдава в резултат на финансовата криза 2007-2008 г. и кризата, предизвикана от COVID 19.

В отговор на новите предизвикателства на 13 ноември 2020 г. Европейската комисия прие **новата програма за потребителите**²⁰ - актуализирана обща стратегическа рамка за политиката на ЕС за потребителите. Целта е ЕС да бъде по-добре подготвен за:

- преодоляване на новите предизвикателства пред правата на потребителите и възможностите за тяхното овластяване, породени от екологичния и цифровия преход, пандемията от COVID-19 и плановете за възстановяване след COVID-19;
- по-ефективна защита на уязвимите потребители в контекста на новите икономически реалности на кризата с COVID-19 и вероятните последици от нея;

¹⁸ Micklitz, H.-W., S. Weatherill, Consumer policy in the European community: before and after Maastricht, Journal of Consumer Policy, (1993), 16, 285–321

¹⁹ Wahlen S., K. Huttunen, Consumer policy and consumer empowerment: comparing the historic development in Finland and Germany, International Journal of Consumer Studies, (2012) 36, 2–9

²⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0696&from=EN> – Нова програма за потребителите, 11.2020

- отчитане на нарастващото значение на международното сътрудничество и ефективното правоприлагане за гарантиране на правата на потребителите в ерата на глобализацията.

В новата програма за потребителите („програмата“) е представена визия за политиката на ЕС за защита на потребителите от 2020 г. до 2025 г., която се основава на програмата за потребителите от 2014 г. (чието действие изтече през 2020 г.) и на новия търговски механизъм за потребителите от 2018 г.²¹ С нея също така се цели да се даде отговор на непосредствените нужди на потребителите в условията на продължаващата пандемия от COVID-19 и да се повиши тяхната устойчивост. Пандемията доведе до значителни предизвикателства, които засягат ежедневието на потребителите, по-специално във връзка с наличието и достъпността на продукти и услуги, както и пътуването на територията на ЕС, до и от ЕС.

Програмата обхваща пет основни приоритетни области: (1) екологичен преход; (2) цифрова трансформация; (3) правна защита и прилагане на правата на потребителите; (4) специфични потребности на определени групи потребители; както и (5) международно сътрудничество.

Развитие на защита на потребителите на финансови услуги в ЕС

Финансовите услуги на дребно са важна част от ежедневието на гражданите на ЕС. Въпреки значителният напредък през последните години, проучванията показваха, че интегрирането на финансови услуги на дребно все още не бе достигнало потенциала си и конкуренцията в някои области бе недостатъчна, което не позволяваше на потребителите от ЕС да се възползват напълно от предимствата на единния европейски пазар.

В последните десетилетия Европейската комисия (ЕК) прие редица стратегически документи, представящи виждането си за бъдещата политика на ЕС относно финансовите услуги на дребно и защита на потребителите на финансови услуги. Документите очертават слабостите в сектора на финансовите услуги на дребно и защита на потребителите и очертават бъдещите политики в тази област. Част от мерките, включени в стратегическите документи са законодателни, други с

²¹ https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/consumer-protection-law/review-eu-consumer-law-new-deal-consumers_en - Нов търговски механизъм за потребителите, 04.2018

ненормативен характер. Стратегическите документи отчитат динамиката на развитие на сектора и новите предизвикателства, пред които са изправени потребителите и доставчиците на финансови услуги.

Правна рамка за защита на потребителите на финансови услуги в ЕС

Правното основание в Договора за функциониране на ЕС (ДФЕС) за приемане на общностно законодателство в областта на защита на потребителите е установено в членове 114 и 169 от ДФЕС.

Целите са да се гарантира, че всички потребители в Съюза независимо от това къде живеят, пътуват или пазаруват в ЕС могат да разчитат на високо общо ниво на защита срещу рискове и заплахи за безопасността им и икономическите им интереси, и да се повиши способността на потребителите да защитават собствените си интереси.

Основните актове, регулиращи защитата на потребителите са с хоризонтален характер и се прилагат и за потребителите на финансови услуги. В допълнение към общото законодателство за защита на потребителите, в последните десетилетия са приети редица актове в областта на финансовите услуги на дребно и защита на потребителите на финансови услуги, което доразвива правната рамка на ЕС за защита на потребителите, отчитайки спецификите при защитата на потребителите на финансови услуги.

През последните десетилетия законодателството на ЕС за защита на потребителите на финансови услуги значително се разви. В тази посока са и действията на държавите членки. Целта на новите регулации е да адресира дефицитите в правната рамка, сочени като една от основните причина, сочена за финансовата криза от 2007-2008г. Развитието на финансовите пазари, навлизането на дигиталните услуги и кризата с COVID 19 поставиха допълнителни предизвикателства пред регулаторите, с които те трябва да се справят.

Политика за защита на потребителите на финансови услуги в България.

Със започване на прехода в България и преминаването от планирано към пазарно стопанство се поражда и необходимостта от възприемане на мерки за защитата на интересите на потребителите. Въпреки че още от началото на 90-те години се откриват различни мерки, защитаващи интересите на потребителите, за начало на системни действия и обособяване на политика за защита на потребителите може да се говори от края на 1998 г., когато се приема първия в България *Закон за защита на потребителите и за правилата за търговия*²². С него са въведени съществени изисквания към производители, вносители и търговци, с които се цели да се компенсира изначално заложената неравнопоставеност между потребители и търговци на пазара. Силен импулс за разработването и приемането на закона оказва перспективата за присъединяване на България към Европейския съюз. Първият документ в тази насока е подписаното през 1993 г. Европейското споразумение за асоцииране, където в чл. 93 се посочва, че „страните ще сътрудничат с цел да постигнат пълна съвместимост между системите за защита на потребителите в България и в Общността”²³.

Разпоредбите на закона въвеждат изцяло в българското законодателство няколко Директиви на ЕС относно обозначаването на цените, заблуждаваща и непочтена реклама, отговорност за вреди причинени от дефект на стока, неравноправни клаузи в потребителските договори и частично Директивите относно продажбите от разстояние и продажбите извън търговския обект.

Развитието на правната рамка за защита на потребителите на финансови услуги започва във връзка с присъединяването на България към Европейския съюз. България напълно е въвела секторното законодателство в тази област.

От анализа в тази глава е направен изводът, че Европейският съюз е създал обширна система за осигуряване на благоприятни условия за потребителите и функциониране на Единния европейски пазар и в частност на пазарите на отделни видове продукти. По-голяма част от правната рамка на ЕС е съставена от директиви, които дават възможност на държавите членки да изберат най-подходящите форми

²² Закон за защита на потребителите и за правилата за търговия (обн. ДВ. бр. 30 от 2.04.1999 г.)

²³ Европейското споразумение за асоцииране, чл. 93

за въвеждане изискванията на тези директиви в националните законодателства, отчитайки националните специфики на пазара на финансови услуги. Предприети са систематични действия по одобряване и прилагане на общностното законодателство. Тези мерки са въведени в държавите членки, като е осигурено добро ниво на информираност и защита на потребителите на финансови услуги.

Анализът разкри, че ЕС, респективно държавите членки, разполагат с широк инструментариум и всеобхватна рамка за защита на потребителите на финансови услуги. Въпреки законовата рамка и големия набор от инструменти, все още са налице празноти в правната рамка за защита на потребителите на финансови услуги и слабости при нейното прилагане на рамката, което води до недостатъчна ефективност при защита на права и законни интереси на потребителите на финансови услуги в ЕС. Тези празноти са поради причината, че секторът на финансовите услуги се развива динамично в последните десетилетия и освен новите продукти и услуги, които се предлагат на пазара и са свързани с дигитализацията на финансовите пазари, се променят и начините за предоставяне на тези услуги, респективно и рисковете за потребителите от променящата се среда.

Въпреки това, за да се достигне пълният потенциал от прилагане на правната рамка за защита на потребителите на финансови услуги мерки и максимални ползи за потребителите, е необходимо потребителите да притежават необходимото ниво на знания и компетентности, за да разбират ползите и характеристиките на предлаганите на пазара финансови продукти и да са в състояние да изберат най-подходящия за тях продукт, осъзнавайки последиците от техния избор.

3.4. Глава 4: Ефективност на инструментите за защита на потребителите на финансови услуги

В четвъртата глава от дисертационното изследване е анализирана ефективността на отделни инструменти за защита на потребителите на финансови услуги. За целите на настоящото изследване е направен по-детайлен анализ върху ефективността на инструменти 1, 2, 8 и 11. Изборът на инструменти е направен като е взето под внимание кои от тях имат най-голям ефект върху формиране и реализиране на политиката за защита на потребителите на финансови услуги. Два

от инструментите (1 и 2) са насочени към страната на търсене. По мнение на автора, това са ключовите инструменти на политиката за защита на потребителите, насочени към страната на търсенето имат за цел да подпомогнат потребителят, за да може същият да е в състояние да вземе информирано решение, което е най-благоприятно за него. Тяхната основна цел е да повишат информираността на потребителя, но и да осигурят обучение на потребителите, за да могат същите да придобият необходимите знания и компетентности да оценят наличната информация и според нея да вземат рационално решение съгласно техните нужди и предпочитания.

Инструмент 8 е насочен към страната на предлагането. Инструментите на политиката за защита на потребителите, насочени към страната на предлагането имат за цел да дисциплинират търговеца и да ограничат нелоялните търговски практики, подвеждаща реклама, липса на информация, др.

Инструмент 11 се отнася както към страната на търсене и към страната на предлагане.

Останалите инструменти ще останат извън анализа на настоящия труд поради следните съображения:

Авторът счита, че инструменти 5, 6 и 7 нямат сериозно отражение върху политиката за защита на потребителите на финансови услуги към настоящия момент. Въпреки, че европейското законодателство въвежда минимални изисквания (стандарты) по отношение на някои финансови продукти (напр. застраховка гражданска отговорност, пан-европейски пенсионен продукт), е трудно да се говори за стандартизация във финансовия сектор поради големия брой и разновидности продукти, които се предлагат на пазара. Кодексите за поведение и моралното въздействие също нямат широко приложение върху оценяването на ефективността на инструментите за защита на потребителите във финансовия сектор.

По отношение на инструмент 4 „Пробни периоди“ в секторното законодателство в областта на финансовите услуги, респективно в националното

законодателство, са предвидени възможности за пробни периоди (право на отказ)²⁴. Авторът не се спира подробно на този инструмент, тъй като той се реализира в рамките на отношенията между потребител и доставчик и липсват данни за неговата ефективност.

Инструмент 9, 10 и 11 са мерки, насочени към доставчика на финансовите услуги/продукти и прилагани от страна на надзорните органи. Въпреки, че има ясна взаимовръзка между ефективността на надзора и поведението на търговците, липсват конкретни данни относно пряката зависимост.

По мнение на автора, към тези дванадесет инструмента може да бъде добавен и допълнителен инструмент **„(Финансово) консултиране“**. Този инструмент би имал пряк положителен ефект върху състоянието на политиката на защита на потребителите на финансови услуги най-малко поради следните съображения:

- Финансовите продукти много често са със сложен и комплексен характер, а решенията за закупуването на такъв продукт биха могли да имат сериозни последици като финансов ефект и продължителност (напр. ипотечен кредит, пенсионен продукт, застрахователен продукт, др.);
- Отчитайки не достатъчно високото ниво на финансова грамотност в ЕС и ниското ниво на финансова грамотност в България, наличието на един такъв инструмент би помогнало на потребителите да взимат рационални и навременни решения за най-подходящия за тях продукт/услуга;
- Това от своя страна би довело до по-високо ниво на финансово включване и повишаване на благосъстоянието и финансовата устойчивост на индивида.

Във всички случаи наличието на такъв инструмент трябва да е съпроводено с гаранция, че финансовият консултант е независим от доставчика на финансовата услуга, или че потребителят разполага с пълната информация относно връзката и финансовата зависимост между консултанта и финансовата институция. Този

²⁴ Такива възможности са предвидени в Директивата за потребителския кредит, Директивата за предоставяне на финансови услуги от разстояние, Директивата за кредитите за недвижими имоти, в сферата на застраховането, пенсионното осигуряване, др.

инструмент е включен от автора във въпросника за дълбочинно интервю и анкетните проучвания, проведени сред потребителите на финансови услуги.

Освен анализ на ефективността на отделни инструменти за защита на потребителите на финансови услуги, е използван и емпиричен качествен метод за събиране на данни чрез дълбочинно интервю и анкетно проучване.

Основната цел на изследването, направено с *дълбочинното интервю*, е да се осигури детайлна и емпирична информация за състоянието на политиките за защита на потребителите на финансови услуги и да проучи възможностите за подобряване на инструментите за защита. Използваният инструментариум е пряко лично интервю, осъществено с всеки един респондент поотделно по предварително установени тематични области, предмет на изследването. Извършен е анализ и обобщение на получените резултати от дълбочинното интервю, като при набирането на емпиричния материал е използван полуструктуриран въпросник, при който са определени темите, около които протичат интервютата, като формулировките на въпросите и тяхната последователност са фиксирани. Дълбочинното интервю е проведено с 11 респонденти, специалисти, ангажирани в сферата на финансовите услуги и в частност защита на потребителите на финансови услуги. Изборът на респонденти е направен с цел да бъдат обхванати представители на звена в публичната администрация, надзорните органи, браншови организации, потребителските организации, неправителствени организации, отговорни за формиране и прилагане на политиката и рамката за защита на потребителите на финансови услуги в България, тъй като това са професионалистите, които най-ясно могат да оценят състоянието на рамката за защита на потребителите на финансови услуги и да измерят ефективността на отделните инструментите за защита.

С цел да се установи нивото на финансова грамотност сред потребителите на финансови услуги е проведено допитване сред потенциалните потребители на финансови услуги за оценка на информираността на потребителите на финансови услуги за техните права. Използваният инструментариум е анкетно проучване, проведена сред членовете на Българската национална асоциация „Активни потребители“.

Извършен е анализ и обобщение на получените резултати от анкетното проучване, като при набирането на емпиричния материал е използван структуриран

въпросник, при който са определени въпросите и тяхната последователност са фиксирани.

Изследванията са структурирани и обобщени с цел анализиране и доказване на основната теза на настоящата дисертация, като са обобщени основни изводи от проучванията.

Препоръки

Резултатите от настоящото изследване, свързани с ефективността на инструментите за защита на потребителите на финансови услуги в България в ЕС позволяват да бъдат направени *препоръки за подобряване на рамката за защита на потребителите на финансови услуги*. Препоръките могат да се използват както от управленските органи, осъществяващи дейност по защита на потребителите на финансови услуги, така и от академичната общност, неправителствени организации и браншови асоциации. Препоръките са структурирани в две отделни точки: препоръки насочени към мерки на ниво ЕС и такива, насочени за подобряване на рамката за защита на потребителите на финансови услуги и нейното ефективно прилагане в България. По мнение на автора реализирането на препоръките ще допринесе за оптимизиране на рамката за защита на потребителите на финансови услуги в ЕС и в частност в България и ще повиши нивото на потребителската защита и доверието на потребителите във финансовите пазари.

Следва да се отбележи, че България като член на ЕС прилага в пълнота правната рамка на ЕС. В този смисъл препоръките ще бъдат приложими и за България. Препоръките насочени само за България, отчитат спецификата на правната и институционална рамка, нейното прилагане и нивото на финансова грамотност на населението.

Препоръките по отношение на подобряване на рамката за защита на потребителите на финансови услуги и нейното ефективно прилагане в ЕС

1. Промяна на правната рамка за защита на потребителите на финансови услуги

- Трябва да се подобри качеството и вида на предоставяната информация за финансовите продукти, за да бъде същата по-достъпна, по-разбираема и по-лесна за сравняване;
- Трябва да се предвидят промени в законодателството за намаляване на правните и регулаторните пречки пред доставчиците на услуги, когато искат да разширят дейността си в чужбина (напр. общи критерии за оценяване на кредитоспособността и улесняване обмена на данни между кредитни регистри);
- Трябва да се осигури по-голяма преносимост на продуктите, например частната здравна застраховка, когато граждани на ЕС се преместват от една държава на ЕС в друга;
- Създаване на надеждност и доверие у потребителите, за да пазаруват извън границите, и подобряване на правната защита (поправка или компенсация в случай на рекламация);
- Мерки за развитието на новаторска цифрова среда, която може да преодолее някои от съществуващите пречки пред единния пазар. Въвеждане на електронната идентификация и удостоверителните услуги могат да бъдат използвани за проверка на самоличността на клиентите;
- Промяна на правилата за органите за алтернативно решаване на спорове в посока по-високо ниво на хармонизация.

2. Повишаване на финансовата грамотност на населението

- Изготвяне на рамка на компетентностите за възрастни и за младежи в ЕС. Рамката ще послужи като основа за изготвяне на националните рамки за компетентности в отделните държави членки, като по този начин нивото на финансова грамотност в отделните страни ще се оценява и анализира по-лесно;

- Обмяна на добри практики, свързани с мерките за повишаване на финансовата грамотност в отделните държави членки, на база на което ЕК може да изготви препоръки за финансова грамотност;
- Организиране на европейски инициативи за повишаване на финансовата грамотност.

Препоръките по отношение на подобряване на рамката за защита на потребителите на финансови услуги и нейното ефективно прилагане в България

Препоръките по отношение на необходимите мерки, които следва се предприемат на национално ниво могат да се очертаят в три основни групи:

1. Промяна на правната рамка за защита на потребителите на финансови услуги

Въпреки, че правната рамка не е оценена като основния проблем при прилагане на политиката за защита на потребителите на финансови услуги, същата има потенциал да бъде подобрена с цел по-ефективно функциониране на рамката за защита на потребителите. Необходима е промяна на правната рамка в следните направления:

- Институционалната рамка е неясна и трябва да бъде подобрена - различни институции имат различни правомощия по отношение на различни продукти. Много често правомощията на тези институции за разписани в различни нормативни актове, което затруднява потребителя да се ориентира в кои случаи кой е компетентният орган и какви са неговите правомощия;
- Надзорната рамка е недостатъчно ефективна. Недостатъчният капацитет (вкл. контролни правомощия) пречи на регулаторите да извършват качествен надзор и да реагират достатъчно адекватно и своевременно на лоши търговски практики. Това следва да се адресира с промяна на регулациите в посока контролните органи да разполагат с пълния

инструментариум правомощия за качествен и навременен надзор. Тези правомощия следва да са изчерпателно разписани;

- Необходимо е да се повишаване качеството на предоставяната информация в посока по-лесна съпоставимост на продуктите. За някои финансови продукти съществува единен формуляр за основната информация на продукта (напр. за договорите за потребителски кредити или договорите за кредити за недвижими имоти), което прави по-лесна съпоставимостта на продуктите, но за повечето финансови продукти такова изискване не съществува. Предвиждането на единен формуляр за останалите продукти ще улесни потребителите при техния избор за най-подходящ и изгоден продукт;
- Други законови мерки, които биха подобрили рамката за защита на потребителите на финансови услуги са: регламентация на фалита на физически лица, разработване на нормативна уредба по отношение на арбитражните съдилища, стимулиране на финансовото консултиране, таксите на доставчиците трябва да бъдат разходоориентирани;
- Трябва да се прави регулярна оценка на въздействието на действащото законодателство и оценка на ефективността на провежданите политики в областта на защита на потребителите на финансови услуги с цел подобряване на правната рамка.

2. Създаване на специализиран орган за защита на потребителите на финансови услуги

Създаване на специализиран орган ще подобри ефективността на осъществявания контрол.

- Този орган следва да разполага с необходимия капацитет, инструментариум и финансиране за осъществяване на ефективен контрол. Концентрирането на контролните правомощия в един орган би оптимизирало наличния административен капацитет (тъй като същият ще е концентриран в един орган, а не разпръснат в няколко такива), ще осигури еднакво прилагане на правилата за всички участници на пазара и ще улесни потребителите при защита на техните права и законни интереси;

- Контролът следва да е насочен в посока да води до промяна на поведението на доставчиците на финансови услуги в положителна посока, да бъде балансиран пропорционален и да стимулира конкуренцията и иновациите на пазара;
- Наред с контролните правомощия, органът следва да има компетенции за извънсъдебно решаване на спорове.

3. *Повишаване на финансовата грамотност на населението*

Повишаване на финансовата грамотност на населението е от ключово значение за оптимизиране на рамката за защита на потребителите на финансови услуги. За целта трябва да се предприемат следните действия:

- Трябва да се направи анализ кои са най-уязвимите групи и какви са празнотите от знания и умения, които трябва да се адресират;
- С цел максимална ефективност и устойчивост на мерките е важно да има координирана политика с водеща роля на държавата. Необходимо е да се определи кой ще е водещият орган за координиране на политиката в тази област;
- Необходимо е да се приеме национална стратегия за финансова грамотност с план за действие, съдържащ конкретни мерки и отговорни институции;
- Необходимо е да се изготви рамка за компетенциите, описваща съвкупността от знания и умения, което едно лице трябва да притежава, за да бъде финансово грамотно. Рамката трябва да отчита спецификите на отделните целеви групи. Тази рамка ще спомогне за периодичната оценка на нивото на финансова грамотност на населението;
- На база на рамката за компетентност трябва да се изготвят образователни програми, отчитащи специфичните нужди от знания за всяка целева група;
- Рамката следва да се актуализира регулярно, за да отчита новите тенденции на пазара, респективно новите знания и умения, които потребителите трябва да притежават. Отчитайки динамиката на пазара на финансови продукти, образователните програми следва да се актуализират регулярно на база на

рамката за компетентност, отчитайки новите тенденции на пазара и новите знания и умения, които потребителят трябва да притежава;

- Образователните програми трябва да бъдат подготвяни съвместно от държавата, регулаторните органи, браншовите организации, представители на неправителствения сектор и потребителски организации;
- Необходимо е да се осигури финансиране за реализиране на мерките и образователните програми. Доколкото бизнесът има пряк интерес от реализиране на такива програми, тъй като финансово грамотният потребител е активен потребител и по-високата финансова грамотност ще доведе до по-високо използване на финансови услуги и продукти и ще бъде намалено финансовото изключване на уязвимите групи, то трябва да участва във финансирането и реализирането на тези мерки;
- Трябва да се прави регулярен преглед (на всеки 5 години) какъв е ефектът от прилаганите мерки и образователни програми и при нужда да се коригират.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключителната част от дисертацията са представени обобщено етапите, през които е преминало изследването, както и достигнатите в резултат на този процес научни изводи.

В рамките на дисертационното изследване бе доказана **изследователската теза**, а именно че въпреки детайлното законодателство в ЕС, което продължава да се развива, и множеството инструменти за защитата на потребителите на финансови услуги, тези инструменти, правила и мерки не са достатъчно ефективни и не защитават в необходимата степен потребителите на финансови услуги.

Причините за това са както в самите регулации, така и в недостатъчното ниво на финансова грамотност на населението.

В изследването беше постигната **основната цел** на базата на анализ да се установи ефективността на отделните инструменти за защита на потребителите на финансови услуги в ЕС.

Изпълнени са и **конкретните задачи** на изследователския труд. На първо място са изследвани теоретичните основи и са изведени основните теоретични постановки, имащи отношение към политиката за защита на потребителите на финансови услуги и беше направен анализ на *икономическите подходи на политиката за защитата на потребителите*, което може да се разглежда като важна предварителна стъпка за постигане на целите на изследването. В направения обзор са разгледани подробно идеите на Икономиката на информацията, както и идеите на Новата институционална икономика и на Поведенческата икономика. В резултат може да се заключи, че в основата си, политиката за защита на потребителите има за цел да осигури необходимата информация за потребителя за да може потребителят да вземе информирано решение, като по този начин се адресира проблема с асиметрични информационни структури и се осигурява ефективно функциониране на пазарите на финансови услуги.

Изпълнена е и следващата изследователска задача да се направи изчерпателен анализ на инструментите за защита на потребителите на финансови услуги. Анализът на *инструментите за защита на потребителите* показва, че на разположение са разнообразни инструменти за защита, които да използват, за да отстранят възникнали или да предотвратят потенциални проблеми на пазара. Техният обхват е широк: насочени директно към потребителите (напр. инициативи за обучение и осведоменост на потребителите, инициативи за повишаване на финансовата грамотност) до такива, адресирани към доставчиците на финансови услуги, ориентирани към промяна на поведението им (напр. принудителни мерки, забрани, финансови инструменти, задължителни продуктови стандарти и доброволни Кодекси на поведение).

Голяма част от инструменти са с превантивен характер и имат за цел потребителят да бъде в състояние да вземе информирано решение, разполагайки с

цялата необходима за това информация, за най-подходящия продукт на пазара отчитайки специфичните нужди (така наречените инструменти към страната на търсенето). Друга част от инструментите са насочени към страната на предлагането, като по-голямата част от тях имат задължителен характер.

Една добра правна рамка за защита на потребителите на финансови услуги предполага държавата да е в състояние навременно и ефективно да идентифицира и оценява потенциални и вече възникнали проблеми на потребителите, както и дали размерът на вредата за потребителите изисква предприемане на действия от страна на правителството. Мерките, които те следва да предприемат трябва да са пропорционални на вредите, да не отиват отвъд целите, за постигането на които се приемат и разходите по тяхното прилагане да не превишават ползите.

Заклученията от прегледа на политиката за защита на потребителите на финансови услуги в ЕС и в България по отношение на правната рамка в Глава 3 показва, че е налице изчерпателна правна рамка, която е добра основа за доразвиване на политиката за защита на потребителите на финансови услуги в държавите членки. Налице са и редица стратегически документи, които очертават идентифицираните слабости и бъдещите приоритети на Съюза за подобряване на рамката за защита на потребителите на финансови услуги в ЕС.

България е възприела напълно европейските подходи чрез въвеждане на необходимото законодателство за защита на потребителите с хоризонтален характер, така и на секторното законодателство в областта на финансовите услуги на дребно. В същото време, страната ни е изправена пред очевидни предизвикателства и ограничения, свързани с прилагането на тази политика, като основните проблеми, които се очертават са недостатъчното ниво на финансова грамотност сред българските граждани и недостатъчно ефективните схеми за извънсъдебно решаване на спорове. В допълнение, съдебните процедури са тромави и скъпи, което ги прави труднодостъпни и недостатъчно ефективни. С подробното разглеждане на прегледа на политиката за защита на потребителите на финансови услуги в ЕС и в България се постига *третата задача* на изследването.

На база на направения анализ в Глава 2 на инструментите за защита на потребителите на финансови услуги, в Глава 4 авторът е направил задълбочен

анализ на *ефективността* на избрани инструменти за защита. Изборът на тези инструменти е направен като е взето под внимание кои от тях имат най-голям ефект върху формиране и реализиране на политиката за защита на потребителите на финансови услуги. Заключениеето което може да се направи е, че инструментите за защита, насочени към страната на търсенето (потребителите) не са достатъчно ефективни и не могат да постигнат своята цел, ако нивото на финансова грамотност на потребителите е незадоволително. С това е постигната *четвъртата задача* на изследването.

Проведени са емпирично анкетно проучване сред потенциалните потребители на финансови услуги за оценка на информираността на потребителите на финансови услуги за техните права и емпирично проучване чрез дълбочинни интервюта, имащи за цел да осигурят детайлна и емпирична информация за състоянието на политиките за защита на потребителите на финансови услуги. За целта бяха разработени въпросник за анкетно проучване и въпросник за дълбочинно интервю. В резултат беше осигурена детайлна и емпирична информация относно информираността на потребителите на финансови услуги за техните права и за състоянието на политиките за защита на потребителите на финансови услуги, и бяха изведени препоръки за подобряване на инструментите за защита.

Заключенията от проведените емпирични проучвания показват, че нивото на финансова грамотност на българите е незадоволително и под средното за ЕС. Българският потребител като цяло не е в състояние да намира, съпоставя и разбира информацията във връзка с предлаганите на пазара финансови продукт поради ниското ниво на финансова грамотност на населението. Този проблем се наблюдава по-осезаемо при социално уязвимите групи (пенсионери, безработни, ниско образовани), и не толкова осезаемо сред младите хора и хората на средна възраст, ползващи активно интернет, както и хората с високи доходи, образование, живеещи в големите населени места. По-ниската финансова култура на хората с по-нисък социален статус задълбочава финансовите им проблеми, тъй като непознаване на продуктите и на правата им води до допълнителни разходи/загуби и до по-лошо управление на личните им финанси, което допълнително влошава финансовото им

състояние. Това от своя страна води до финансово изключване и до невъзможност на финансовите пазари да развият потенциала си.

За да се адресират тези проблеми е важно да се работи в посока повишаване на финансовата грамотност на населението. Финансовата грамотност осигурява достъп до и използване неподходящи финансови продукти, насърчава спестяванията, инвестициите и използването на пенсионни продукти. Финансовата грамотност е фактор, който стимулира търсенето на финансови продукти заради осъзнатите ползи от тях, води до намаляване на безотговорното вземане на кредити и задлъжнялостта на гражданите, допринася за предотвратяване и намаляване на финансовите измами. Индиректно финансовата грамотност допринася за повишаване на доверието във финансовите институции, което допринася за цялостната финансова стабилност.

Наред с ниското ниво на финансова грамотност, други проблеми, идентифицирани в емпиричните проучвания са неефективния надзор (вкл. неясна институционална рамка), недостатъчен капацитет (вкл. контролни правомощия) на регулаторите да извършват качествен надзор и да реагират достатъчно адекватно и своевременно на лоши търговски практики с промяна в регулациите). Други проблеми са недостатъчно ефективната система за решаване на извънсъдебно решаване на спорове и бавна и скъпа съдебна процедура. Голяма част от тези слабости следва да се адресират с промяна на правната рамка.

Анализът в Глава 4 на проведените емпирични проучвания постигат *пета и шеста задача* от изследването. Независимо че, провеждането на емпиричните проучвания са проведени през 2016 г., изводите и препоръките от тях са валидни и днес, тъй като в периода от 2016 г. до днес няма съществено развитие на рамката за защита на потребителите на финансови услуги в България.

В изпълнение на *последната изследователска задача* от изследването в края на Глава 4 са изведени препоръки за мерки, които следва да се предприемат в ЕС и в частност в България за оптимизиране на рамката за защита на потребителите на финансови услуги и нейното ефективно прилагане.

С изложеното се доказва изследователската теза че в ЕС е въведено и продължава да се разработва детайлно законодателство, предвиждащо богат набор от инструменти, отнасящи се пряко до защитата на потребителите на финансови

услуги. Тези правила, инструменти и мерки, обаче, не са достатъчно ефективни и не защитават в пълна степен потребителите на финансови услуги, тъй като средното ниво на финансова грамотност в ЕС е незадоволително. Липсата на достатъчно високо ниво на финансова грамотност действа като възпиращ фактор за потребителите за реализиране на пълния потенциал от предлаганите на пазара финансови услуги и продукти, тъй като потребителите не знаят да се възползват от тези инструменти за защита и да реализират своите права. Това, от своя страна, води до по-ниско ниво на финансово включване и по-ниска финансова устойчивост на индивида.

Една добре работеща ефективна рамка за защита, съпроводена с програми за повишаване на финансовата грамотност на населението, би довела до реализиране на пълния потенциал на финансовите пазари, икономически растеж, подобряване на благосъстоянието и финансовата устойчивост, както и намаляване на финансовото изключване в Европейския съюз, в т.ч. и в България.

5. Научни приноси в дисертационния труд

- Изследвани са теоретичните постановки, свързани с развитието на политиката за защита на потребителите и потребителското поведение.

- Осъществен е детайлен анализ на правната рамка на ЕС и на България за защита на потребителите на финансови услуги, изследвани са видовете инструменти за защита, които се прилагат в държавите-членки на ЕС.
- Изработена е методология за оценка на ефективността на отделни инструменти за защита на потребителите на финансови услуги.
- Осъществен е анализ и обобщение на резултатите от проведена анкета сред потребители на финансови услуги за оценка на информираността им за техните права.
- Проведени са дълбочинни интервюта със специалисти, ангажирани в сферата на финансовите услуги и в защитата на потребителите на финансови услуги и са обобщени резултатите от тях.
- Изведени са препоръки за развитие на инструментариума за защита на потребителите на финансови услуги в България и в Европейския съюз.

6. Списък на публикациите по темата и проблематиката на дисертационния труд

- **Колева, Снежанка** (2016), „Необходима ли е специална защита на потребителите на финансови услуги“, Сборник с доклади от обща докторантска конференция Катедра „Европеистика“ и Катедра „Политология“, Философски факултет на СУ „Св. Климент Охридски“ и Фондация за свободата „Фридрих Науман“ на тема „Бъдещето на Европейския съюз – ново начало или предизвестен край?“;
- **Колева, Снежанка** (2015), „Фигурата на финансовия омбудсман – приложима ли е за България“, Сборник с доклади от студентска научна конференция на випуск „Лудвиг Ван Бетовен“, специалност „Европеистика“, СУ „Св. Климент Охридски“ на тема „Моята Европа е...“;
- **Колева, Снежанка** (2014), „Инициативи на Европейския съюз и на държавите-членки за повишаване на финансовата грамотност“, Сборник с доклади от студентска научна конференция на випуск „проф. Иван Шишманов“, специалност „Европеистика“, СУ „Св. Климент Охридски“ на тема „Европейският съюз – икономика и/или политика“;
- **Колева, Снежанка** (2014), „Повишаване на финансовата грамотност“, Сборник с материали от информационна конференция „Защита на потребителите на финансови услуги: Предизвикателства и перспективи пред България, произтичащи от новата правна рамка на ЕС“, организирана от Министерството на финансите в рамките на Комуникационна стратегия на Република България за Европейския съюз за 2014 г.;
- **Колева, Снежанка** (2013), „Способи за извънсъдебно разрешаване на спорове - защита на правата на гражданите на ЕС като потребители на финансовите услуги“, Сборник с доклади от студентска научна конференция на випуск „Виктор Юго“, специалност „Европеистика“, СУ „Св. Климент Охридски“ на тема „Европа за гражданите и гражданите за Европа“.