



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 18.7.2011
SEC(2011) 907 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

ПРЕПОРЪКА НА КОМИСИЯТА

**относно достъпа до основна разплащателна сметка
(текст от значение за ЕИП)**

{C(2011) 4977 окончателен}
{SEC(2011) 906 окончателен}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

В днешно време използването на пари в брой намалява, тъй като изплащането на заплати, социалните плащания и плащането на сметки за комунални услуги се извършва все по-често по банков път. Банковата сметка има водеща роля като необходимо средство за достъп до други основни финансови услуги, от електронните плащания до потребителските кредити, ипотеките и застраховките „живот“¹. Достъпът до банкова сметка, предлагаща набор от основни разплащателни операции по банков път, се превърна в ключово условие за пълноценно участие във вътрешния пазар и за улесняване на упражняването на правото на свободно движение на хора.

2. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

2.1. Проблеми

2.1.1. Обхват на проблема

Въпреки че достъпът до основни финансови услуги се превърна в необходимо условие за пълноценно участие в съвременния икономически и социален живот, примерите² показват, че все още се изискват съществени усилия на цялата територия на Европейския съюз за осигуряването на достъп до операции по банков път за всички. Понастоящем, поради липсата на достъп до електронни разплащателни средства, много хора в Европейския съюз не могат да се ползват от постиженията на вътрешния пазар и понасят големи разходи, тъй като извършват плащания единствено в брой. Тази ситуация води до трайно неравенство в обществото, както и до изолиране на значителен брой граждани на Европейския съюз от финансовите или социалните процеси³.

По актуални данни 7 % от всички потребители в Европейския съюз, т.е. 30 милиона европейци над 18-годишна възраст, не притежават банкова сметка⁴. Предполага се, че около 6,4 милиона от тези 30 милиона граждани без банкова сметка са лишени от възможност за откриване на банкова сметка или се боят да помолят за откриване на такава, макар че биха желали го направят.⁵ В Европейския съюз ситуацията по отношение на банковите сметки е много разнородна, като голям контраст се наблюдава по-специално между ЕС-12 и ЕС-15: средно 91 % от възрастното население на ЕС-12

¹ Доклад 2008 година за европейската финансова интеграция, SEC (2009) 19 окончателен
² Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion [„Предоставяне на финансови услуги и предотвратяване на социалното изключване“], ГД „Трудова заетост, социални въпроси и равни възможности“, Европейска комисия 2008, Study on the Costs and Benefits of Policy Actions in the Field of Ensuring Access to a Basic Bank Account [„Изследване върху разходите и ползите от мерките за осигуряване на достъп до основна банкова сметка“], ГД „Вътрешен пазар и услуги“, Европейска комисия, 2010, наричана по-нататък „изследването CSES“

³ Доклад 2008 година за европейската финансова интеграция, SEC (2009) 19 окончателен

⁴ Флаш Евробарометър 282, Consumers' Views on Switching Providers [„Мненията на потребителите за смяната на доставчици“], Европейска комисия, предстоящо.

⁵ В тази цифра не се взема под внимание мобилността, при която могат да се срещнат трудности при откриването на банкова сметка в чужбина, т.е. в държава-членка, различна от постоянното местопребиваване.

притежава банкова сметка, докато при ЕС-15 процентът е 97 %. В случаите с Румъния и България около половината от запитаните не притежават банкова сметка.

Липсата на банкова сметка предизвиква съществен ущърб на потребителите, които не ползват банкови услуги, поради по-високите разходи, породени от спорадичната употреба на разплащателни услуги и липсата на достъп до стоки и услуги у дома и зад граница. Потребителите, които не ползват банкови услуги, е твърде вероятно да се сблъскат с проблеми, свързани с работа, наемане на жилище и получаване на заплата или социални плащания. Хората, които отиват в чужбина с цел обучение, стаж или (временна) работа също могат да се сблъскат с тези проблеми, тъй като има вероятност да им бъде отказан достъп до банкова сметка поради определено постоянно местопребиваване.

2.1.2. Причини за липсата на достъп до банкови сметки

Причините за липса на достъп до банкова сметка могат да бъдат открити както от страна на предлагането, така и от страна на търсенето. От страна на търсенето, хората се въздържат от достъп и ползване на банкови услуги по ред психологически, културни и образователни причини. Много от тях се обясняват с липсата на основна финансова грамотност или с липсата на осведоменост относно предимствата от ползването на банкови услуги.

От страна на предлагането, остротата на проблема се дължи донякъде на степента на развитие на банковия сектор: в обществата с по-ниско икономическо благосъстояние, където и степента на развитие на банковия сектор е съответно по-ниска, броят на граждани с достъп до банкова сметка като цяло е също по-нисък. Независимо от нивото на икономическо и финансово развитие в Европейския съюз обаче продуктите, които потребителите възприемат като търговски непривлекателни, не са много. За този тип потребители е възможно продуктите да са също така твърде скъпи, но и „мобилните“ потребители могат да страдат от цени, които са по-високи от цените за потребителите в съответната държава. Освен това, липсата на ясна информация за общата сума на таксите по сметката и свързаните с нея услуги също може да възпре някои потребители от подаването на молба за откриване на сметка. На някои потребители бива отказван достъп до банкова сметка, тъй като не изпълняват определени условия за достъп, произтичащи от правни разпоредби (напр. проверка на самоличността) или практики и изисквания, наложени в банковия сектор на съответната държава (изисквания за пребиваване, доказване на доходите, изгода за банката, оценка на риска, кредитна история и т.н.). Много хора, които подават молба за откриване на банкова сметка, трябва да представят настоящия си адрес или документ за пребиваване в страната. Това създава проблем за гражданите на Европейския съюз, които упражняват правото си на свободно движение като работят или учат в държава-членка, различна от тази, в която пребивават постоянно, и те се сблъскват със затруднения при откриването на банкова сметка в приемащата държава.

2.2. Последствия

Така очертаните проблеми водят до следните последствия за потребителите, за доставчиците на услуги и за публичните администрации:

2.2.1. Последствия за потребителите

Ограничен избор на стоки и услуги

Все повече се увеличава предлагането на стоки и услуги по интернет. В такива случаи липсата на достъп до електронни разплащателни средства е във вреда на потребителите, тъй като те не могат да се ползват в пълна степен от достиженията на вътрешния пазар; като цяло те разполагат с по-малък избор на стоки и услуги, често — на по-високи цени. Пазаруването онлайн (електронната търговия) не може да бъде използвано без достъп до плащания по електронен път.

По-високи цени

Спорадичното използване на банкови услуги за потребителя е по-скъпо, отколкото ако е постоянен клиент на банката. Потребителят без банкова сметка може да плати такса или да използва посредник при осребряване на чек, комисионата за което може да достигне 3 % от стойността на чека. Ако такъв потребител желае да направи плащане, напр. да плати текущи разходи, стоки или услуги, може да се наложи да закупи чек или да използва услуга за паричен превод, което може да струва скъпо. Може да се наложи презграничните или сезонните работници, които отиват в друга държава-членка, да изпращат пари на близките си у дома, и ако го направят извън банковата система, да платят висока цена за паричния превод. Освен това, потребителите без банкова сметка нямат достъп до намаленията, предлагани от доставчиците на комунални услуги при плащане по електронен път.

Финансова изолация, социална изолация и капан на бедността

Потребителят без достъп до банкова сметка може да се сблъска с проблеми с достъпа до други финансови услуги и да се окаже в социална изолация. Много е вероятно такъв потребител да бъде ощетен и в други области на ежедневието, тъй като в днешно време заплатите се изплащат все по-често на банкова сметка и собствениците на жилища и доставчиците на комунални услуги все по-често изискват плащане по електронен път. Това важи с особена сила в държавите, където плащанията в брой са по-малко разпространени. При все това, има вероятност и потребителите в държавите-членки, където банковото дело не е широко разпространено, да се сблъскат с този проблем през идните години.

Докато финансовата изолация може да доведе до изключване от обществото, т.е. социална изолация, социалната изолация, на свой ред, може да доведе до финансова изолация, при която групите в неравностойно положение не могат да си открият банкова сметка поради цената ѝ или поради критериите за право на достъп, наложени от банките.

Препятствие пред свободното движение на хора

Трудностите, свързани с откриването на банкова сметка, не би следвало да застрашават упражняването на правото на гражданите на Европейския съюз на свободно движение. В действителност, Единната зона за плащания в евро (ЕЗПЕ) цели да гарантира една банкова сметка да бъде достатъчна за извършването на всички национални и презгранични операции. ЕЗПЕ обаче се отнася само до плащанията в евро в рамките на ЕИП и все още не е завършена. На второ място, тя засяга само операциите по

електронен път. Когато потребителите се преместят временно в друга държава-членка, която не принадлежи към еврозоната, за тях може да е по-изгодно да си открият банкова сметка в тази държава-членка.

2.2.2. Последствия за доставчиците на услуги.

Все по-голям брой доставчици предоставят намаления при плащане по електронен път или предлагат стоки и услуги онлайн. В такива случаи липсата на достъп до електронни разплащателни средства означава, че както доставчиците, така и потребителите не могат да ползват пълноценно възможностите, създадени от вътрешния пазар. Потребителите разполагат с по-малък избор на стоки и услуги, често — на по-високи цени, а доставчиците губят възможности за продажба.

Обслужването на потребители без банкова сметка оскъпява дейността и за доставчиците на комунални услуги. Нещо повече, липсата на банкова сметка не позволява ползването на директен дебит като разплащателно средство, което подsigурява паричните потоци⁶ и улеснява управлението на касовите наличности.

2.2.3. Последствия за публичните администрации

Изследванията⁷ показват силна корелация между нивото на дохода и отсъствието на банкова сметка, т.е. гражданите с ниски доходи (в Европейския съюз около 84 милиона души са застрашени от бедност), нетрудоспособните, безработните и самотните родители са тези, които най-вероятно не ползват банкови услуги. Изброените групи са и най-вероятните получатели на социални плащания. Освен това се наблюдава корелация между отсъствието на банкова сметка и възрастта, като най-често нямат банкова сметка старите хора, т.е. получаващите пенсии (предимно в ЕС-12).

Държавите-членки, които не изплащат социално-осигурителни обезщетения или пенсии по електронен път, напр. чрез директно кредитиране, понасят по-високи разходи. Тъй като понастоящем няколко държави-членки изпитват сериозни бюджетни затруднения, намаляването на разходите чрез използване на плащания по електронен път вместо физическа обработка става все по-наложително. Това предполага администрациите на държавите-членки да осигурят необходимата инфраструктура за извършването и получаването на плащания по банков път. Нещо повече, целта на Програмата в областта на цифровите технологии и на електронното управление за пълна цифровизация на връзката между гражданите и публичните администрации няма да може да бъде постигната, ако получателите на социални плащания нямат възможност да си открият банкова сметка.

2.3. Динамичен изходен сценарий

В динамичния изходен сценарий трябва да се вземат под внимание редица фактори, които могат да допринесат за решаването на проблема с гражданите на Европейския съюз без банкова сметка. Първо, специфичната ситуация в България и Румъния, където почти половината от населението няма банкова сметка, се очаква съгласно

⁶ Поне на теория, тъй като при определени обстоятелства потребителите с нисък доход могат да предпочетат директно кредитиране или друго платежно средство, позволяващо им да контролират стриктно финансите си.

⁷ Вж. бележка под линия 2.

предвижданията за икономическия им растеж и развитието на финансовия сектор в тези държави в близките 15-20 години да достигне нивото на Унгария.

Второ, възниква въпросът дали настоящата икономическа ситуация няма да подтикне доставчиците на финансови услуги да интензифицират усилията си да се възползват от всички възможности за печалба, включително за сметка на сегмента от потребители с ниски доходи, който вероятно ще се увеличава. При все това, няма гаранция, че това ще се случи, тъй като доставчиците могат да предпочетат по-консервативна стратегия, опитвайки се да укрепят отношенията със съществуващата база от клиенти.

Трето, инициативата за саморегулация по отношение на прозрачността и съпоставимостта на банковите такси, предприета от банковия сектор, следва да позволи на потребителите да взимат информирани решения, което в комбинация с възможностите, свързани със смяната на банкова сметка на национално равнище, ще допринесе притежателите на банкова сметка да се възползват от по-силната конкуренция. Ограниченията на тази инициатива се състоят в това, че тя е разработена на национално, а не на европейско равнище, и не засяга структурните условия на националните пазари.

В заключение, докато действията на нивото на ЕС или на държавите-членки относно финансовото ограмотяване могат с течение на времето да повишат осведомеността сред 30 милиона потребители без банкова сметка за предимствата от ползването на банкова сметка и така да доведат до увеличаване на броя на гражданите с банкова сметка, тези действия вероятно няма да решат същината на проблема — възглед, който споделят много организации на потребителите.

3. ЦЕЛИ НА ПОЛИТИКАТА

Общите цели на инициативата са, първо, да подпомогне пълноценното участие на всички граждани на ЕС във вътрешния пазар, и второ, да подпомогне финансовата и социалната приобщеност. Специфичната цел е да се подобри достъпът до платежни сметки и електронни платежни средства на цялата територия на ЕС. Оперативните цели са:

- да се гарантира предлагането на подходящи продукти на потребителите, смятани за търговски непечеливши (търговски непривлекателни)
- да се гарантира, че условията за откриване на банкова сметка позволяват приобщаването на потребителите, които не отговарят на условията на банката за достъп до банкова сметка (напр. по отношение на доход, икономическо положение, кредитна история или изисквания за пребиваване).

4. НЕОБХОДИМОСТТА ОТ ДЕЙСТВИЯ НА НИВО ЕС

Посочените проблеми ощетяват част от нашето общество, тъй като намаляват избора от стоки и услуги, увеличават разходите и затрудняват приемането на работа и получаването на доходи. Понастоящем, мнозинството от държавите-членки все още не са решили проблема с достъпа до основна разплащателна сметка на национално равнище, а тези, които са го разрешили, не предоставят достъп за потребители от друга държава-членка. Отсъствието на действия на национално равнище в повечето държави-

членки води до недостатъчно оптимално функциониране на вътрешния пазар и създава излишни пречки пред презграничната мобилност. Нещо повече, действията на държавите-членки изглеждат недостатъчни от гледна точка на ЕС: на нивото на ЕС ситуацията е твърде разнородна. Малко вероятно е състоянието да се промени в близко бъдеще, особено с оглед на последствията от глобалните финансови сътресения и свиването на националните пазари.

Гарантираният достъп до разплащателна сметка на цялата територия на ЕС ще представлява първата крачка на потребителите към достъп до финансови услуги и ползване от възможностите на финансовите пазари на ЕС. Достъпът до разплащателна сметка също така ще позволи на потребителите да се възползват от Единната зона за плащания в евро, както и от правата и защитата съгласно Директивата за платежните услуги. Социалните плащания от страна на публичните администрации ще се извършват по-лесно и икономично. Гражданите без банкова сметка не са в състояние да се ползват от достиженията на единния пазар, и по-специално — от неговото електронно измерение.

Осигуряването на достъп на потребителите до основни разплащателни сметки ще доведе до дългосрочна взаимна изгода както от национална, така и от презгранична гледна точка. Препятствията пред достъпа до разплащателни сметки, а оттам — и пред пълноценното участие на потребителите от ЕС във вътрешния пазар могат да бъдат преодолени чрез съответните инициативи за политики на ЕС.

5. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКА

Установени бяха няколко варианта на политика. Те са обобщени в представената по-долу таблица. Избраните варианти са представени с текст в курсив и с удебелен шрифт. Анализът показва, че тези варианти са най-ефективни и ефикасни за изпълнението на горепосочените цели.

Продукти и услуги
1: Да не се въвеждат никакви промени.
2: Да се гарантира предлагането на основни разплащателни услуги от доставчиците на разплащателни услуги
3: Да се гарантира предлагането на основни разплащателни услуги и разплащателна карта от доставчиците на разплащателни услуги
4: Да се гарантира предлагането на основни разплащателни услуги, разплащателна карта и овърдрафт (кредитна линия) от доставчиците на разплащателни услуги
Цена на основната разплащателна сметка
1: Не е необходима намеса на ниво ЕС
2: Да се гарантира разумна цена там, където основната разплащателна сметка се заплаща
3: Безплатно предоставяне на основна разплащателна сметка
Условия за достъп до основна разплащателна сметка

1: Да не се въвеждат никакви промени.
2: Достъп до основна разплащателна сметка за домакинства без банкова сметка
3: Изискване всички потребители без банкова сметка да имат достъп до основна разплащателна сметка
3.1: Достъп само за потребители без банкова сметка, живеещи в държава-членка по произход
3.2: Достъп за потребители без банкова сметка, пребиваващи или непребиваващи в съответната държава
4: Достъп до основна разплащателна сметка за всеки потребител в ЕС
4.1: Достъп само за потребители без банкова сметка, живеещи в държава-членка по произход
4.2: Достъп за потребители без банкова сметка, пребиваващи или непребиваващи в съответната държава

6. ВЪЗДЕЙСТВИЕ

Очаква се предпочитаните варианти да имат дългосрочно положително въздействие върху финансовата и социалната приобщеност и доверието на потребителите, което ще стимулира също така презграничната мобилност. Въвеждането на посочените варианти ще окаже особено положително въздействие върху потребителите, ще подпомогне пълноценното им участие във вътрешния пазар, ползването и ценовата достъпност на основните разплащателни сметки. Това ще доведе до значително подобрене на достъпа до разплащателни сметки и средства за разплащане по електронен път на цялата територия на ЕС.

Очаква се доставчиците да имат както потенциални печалби, така и разходи. Поради това цялостното въздействие ще бъде в скалата от слабо положително или неутрално до отрицателно. Ключовият фактор тук е цената и дали потенциалните загуби се покриват пълно или частично от други страни или изобщо не се покриват.

Цялостното въздействие за администрациите на държавите-членки също ще бъде резултат от потенциалните разходи и печалби. Един от важните проблеми в това отношение е свързан с това дали и до каква степен държавите-членки биха поели разходите, ако има такива, на доставчиците, които предоставят основни разплащателни сметки на загуба. Очаква се въздействието да бъде в скалата от умерено положително до отрицателно.

Вероятно е обобщеното въздействие в количествено отношение да бъде подчертано положително, тъй като предимно положителното въздействие върху потребителите (и в по-малка степен — върху държавите-членки) ще надделее над потенциалното отрицателно въздействие върху доставчиците.

Въздействието на предпочитаните варианти ще се усети на цялата територия на ЕС, като преобладаващо ще засегне ЕС-12 и голяма част от ЕС-15, където засега не се предлагат основни разплащателни сметки. Ползите и разходите ще бъдат умножени в онези държави-членки, на които се налага значително да приспособят съществуващите правила или да въведат цялостна регулаторна рамка.

При голяма част от посочените варианти се очаква административната тежест да бъде несъществена.

7. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализът води до заключението, че най-ефикасните/предпочитаните варианти представляват прогресивен подход, чрез който Европейската комисия установява с препоръка набор от принципи и действия, които държавите-членки следва да съблюдават и разработят, за да гарантират достъпа до основна разплащателна сметка за потребителите, които нямат банкова сметка в държавата, в която желаят да си открият такава. Инициативата ще гарантира на всички граждани на ЕС и на пребиваващите в ЕС достъп до банкова сметка на разумна цена.

Държавите-членки се приканват да гарантират, че най-малко един доставчик на разплащателни услуги предлага основни разплащателни сметки. В случай, че доставчиците на разплащателни услуги не предлагат доброволно основни разплащателни сметки, държавите-членки могат да определят един индивидуален доставчик (както в Австрия, където беше учредена специална банка за „социален“ тип разплащателни услуги) или да гарантират разпределението на молбите за откриване на основна разплащателна сметка между различни доставчици (както е във Франция), или да задължат всички доставчици да предоставят основни разплащателни сметки (както е в Белгия, където всички банки са длъжни да предлагат основни разплащателни сметки).

Съчетаването на вариантите на политика ще подпомогне пълноценното участие на всички потребители в ЕС във вътрешния пазар, и особено на тези с ниски доходи, които се намират във финансова изолация и са уязвими, и като цяло ще допринесе за утвърждаването на финансовата и социалната приобщеност. То ще подобри също така презграничната мобилност, и по-конкретно — тази на работниците, стажантите и студентите.

Предложената препоръка предвижда оценка на ефективността на механизма за достъп до основни платежни сметки, както и на прилагането му в държавите-членки за постигането на поставените цели.

Предимство на препоръката е, че тя ще изпрати бърз и ясен сигнал за това какви действия са необходими и се очаква да бъдат предприети от държавите-членки за преодоляването на тази слабост на пазара. Тя ще подейства като катализатор за разработването на последователни принципи, които да се прилагат на цялата територия на Европейския съюз. Тя ще даде на държавите-членки ясен ориентир, който ще им позволи впоследствие плавното въвеждане на задължителни изисквания, ако това е необходимо.