



Брюксел, 8.5.2013 г.  
SWD(2013) 165 final

**РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА**

**ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

*придружаваща*

**Предложението за  
ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА**

**относно съпоставимостта на таксите по платежните сметки, прехвърлянето на  
платежни сметки и достъпа до платежни сметки за основни операции**

{COM(2013) 266 final}  
{SWD(2013) 164 final}

## 1. ВЪВЕДЕНИЕ

Всеки гражданин на Европейския съюз следва да има право на достъп до основни банкови услуги в целия ЕС независимо от националността и/или мястото си на пребиваване, тъй като този достъп се е превърнал в съществено условие за участие в икономическия и обществения живот. Не всички имат достъп до такива услуги. Подобряването на достъпа до основни банкови услуги би позволило на всеки потребител да се възползва изцяло от предимствата на вътрешния пазар, тъй като така например се насърчава свободното движение на хора и се улеснява купуването на стоки в други държави членки.

Освен това поради неясната информация за банковите такси за потребителите е трудно да изберат банкова сметка, която да бъде най-изгодна за тях. Тъй като офертите са трудни за съпоставяне, потребителите в ЕС са склонни да се въздържат от прехвърлянето на платежни сметки, при която биха могли да открият по-точно отговаряща на техните нужди сметка. Накрая, потребителите от ЕС, които искат да ползват банкови услуги в други държави членки, често са възпрепятствани от изисквания или практики на вътрешните пазари, които поставят в неизгодно положение чуждестранните лица. Вследствие на това се ограничава конкуренцията в сектора на банкиране на дребно. Ясно е, че тези проблеми и последиците от тях са взаимно свързани, както за отделния гражданин, така и за икономиката като цяло. Настоящата оценка на въздействието е предназначена за разрешаване на тези проблеми и съответно за постигане на следните цели:

- i. **Да бъде подобро функционирането на вътрешния пазар и да бъде предотвратено нарушаването на конкуренцията в банкирането на дребно.** Неравнопоставеността между пазарните участници води до по-слаба конкуренция и до пропуснати възможности. Без намеса съществува риск от по-нататъшно разпокъсване в предлагането на платежни сметки, а това застрашава дългосрочната интеграция на пазара.
- ii. **Да се предоставят повече права на потребителите, като им се даде възможност да правят информиран избор.** На конкурентен и ефективно функциониращ единен пазар с високо равнище на защита на потребителите гражданите на ЕС ще разполагат с всички необходими средства и по този начин ще получат възможността да търсят най-добрия продукт спрямо потребностите си, независимо дали в своята собствена или в друга държава членка.
- iii. **Да се даде възможност на всички европейски граждани да се възползват от вътрешния пазар чрез насърчаване на икономическото и финансовото приобщаване и чрез осигуряване на достъп до основни банкови услуги в целия ЕС.** Чрез осигуряването на достъп до основна сметка и съответните услуги ще бъде улеснено финансовото приобщаване, а това ще позволи на всички потребители да участват на вътрешния пазар и да се възползват от него (включително от цифровата му среда). Подобряването на достъпа до тази ключова услуга представлява действие в рамките на Европейската платформа срещу бедността и социалното изключване (водеща инициатива по стратегията „Европа 2020“), която е предназначена за борба със социалното изключване<sup>1</sup>.

Настоящата оценка на въздействието е съсредоточена върху платежните сметки на потребители. Сметките на предприятия, включително на малки или микропредприятия, освен ако се притежават в лично качество, са извън обхвата на настоящата оценка на въздействието. Настоящата оценка на

---

<sup>1</sup> Европейската платформа срещу бедността и социалното изключване: европейска рамка за социално и териториално сближаване [COM (2010) 758 и придружаващия документ SEC (2010) 1654].

въздействието не обхваща спестовните сметки, които могат да имат по-ограничени платежни функции.

## 2. КОНТЕКСТ

Усилия за справяне с тези проблеми са полагани и преди. През 2007 г. Комисията поиска от Комитета на европейската банкова индустрия (ЕВІС) да улесни потребителите при прехвърлянето на сметки от една банка в друга. В отговор ЕВІС разработи Общи принципи за прехвърляне на банкова сметка<sup>2</sup>. Въвеждането от националните банкови асоциации трябваше да бъде завършено до края на 2009 г. Проучванията обаче показват, че тези Общи принципи не са въведени адекватно<sup>3</sup> и не представляват подходящо средство за премахване на всички препятствия пред презграничната мобилност.

През август 2010 г. Комисията поиска от ЕВІС да повиши яснотата, съпоставимостта и прозрачността на таксите във връзка със сметките и да гарантира, че информацията за таксите е леснодостъпна за потребителите. Въпреки значителните усилия, които бяха положени до края на 2011 г. за постигане на споразумение за кодекс за саморегулиране на доставчиците на платежни услуги, основаващ се на определени принципи, инициативата не доведе до никакви резултати.

През юли 2011 г. Комисията прие Препоръка относно достъпа до основна разплащателна сметка<sup>4</sup>, в която са изложени принципите, осигуряващи на потребителите достъп до сметка в целия ЕС. Макар че от държавите членки беше поискано да изпълнят Препоръката до януари 2012 г., само в три от тях<sup>5</sup> нормативната уредба е съобразена с нея. Достъпът до услуги във връзка с платежна сметка е от съществено значение и за борбата срещу социалното изключване<sup>6</sup>.

На фона на тези неуспехи в саморегулирането и регулирането Европейският съвет и Парламентът подчертаха колко важно е да се гарантира, че единният пазар функционира за всички граждани. По-специално, в своята Резолюция относно единния пазар за европейците<sup>7</sup> Европейският парламент призова Комисията да представи до юни 2011 г. законодателно предложение за осигуряването на достъп до определени основни банкови услуги и за повишаване на прозрачността и съпоставимостта на банковите такси до края на 2011 г. През март 2012 г. Европейският съвет приветства намерението на Комисията да предложи нов кръг от мерки за платежните сметки, предназначени да разкрият нови области на растеж на единния пазар. Също така в скорошен доклад на Европейския парламент с препоръки към Комисията за достъп до основни банкови услуги<sup>8</sup> от Комисията се изисква да представи законодателно предложение в тази област до януари 2013 г.

Освен това в Акта за единния пазар (АЕП) II, приет на 3 октомври 2012 г., законодателната инициатива относно банковите сметки в ЕС бе определена като едно от дванадесетте приоритетни действия за практическо постигане на реални резултати и за укрепване на увереността на

---

<sup>2</sup> *The Common Principles for Bank Account Switching*,

<http://www.eubic.org/Position%20papers/2008.12.01%20Common%20Principles.pdf>.

<sup>3</sup> *Consumer Market Study on the consumers' experiences with bank account switching with reference to the Common Principles on Bank Account Switching* (Пазарно проучване на опита на потребителите при прехвърлянето на банкови сметки в съпоставка с Общите принципи за прехвърляне на банкова сметка), GfK, януари 2012 г. и проучвания на BEUC и на национално равнище в Обединеното кралство, Ирландия, Австрия

<sup>4</sup> Препоръка 2011/442/ЕС на Комисията от 18 юли 2011 г., 2011/442/ЕС, 18.7.2011 г.

<sup>5</sup> Белгия, Франция и Италия.

<sup>6</sup> COM(2010) 758 и SEC(2010) 1654.

<sup>7</sup> Резолюция на Европейския парламент (2010/2278/INI).

<sup>8</sup> Резолюция на Европейския парламент (2012/2055/INI).

гражданите и предприятията да използват единния пазар в своя полза<sup>9</sup>. Нейната цел е „предоставяне на достъп на всички граждани на ЕС до основна разплащателна сметка, осигуряване на прозрачност и сравнимост на банковите такси и улесняване на прехвърлянето на банкови сметки“<sup>10</sup>. Освен това като част от работната си програма за 2013 г. Комисията обяви предложения в областта на прозрачността и съпоставимостта на банковите такси и прехвърлянето на банкови сметки<sup>11</sup>.

### 3. ОПРЕДЕЛЕНИЕ НА ПРОБЛЕМА

#### 3.1. Достъп до основна платежна сметка и съответните услуги

Според проведено проучване броят на гражданите на ЕС без платежна сметка е между 30 и 68 милиона<sup>12</sup>. Много от гражданите без платежна сметка нямат нужда или не искат да имат такава сметка<sup>13</sup>. Това може да се дължи отчасти на психологически фактори, тъй като е възможно много потребители да бъдат просто уплашени от цената и от бюрократични усложнения във връзка със сметките и т.н. Все пак се смята, че около половината от гражданите без сметка желаят да имат такава<sup>14</sup>. Има различни причини, поради които потребителите нямат достъп до сметка.

*Неефективна, непоследователна или несъществуваща нормативна уредба*

Въпреки че от държавите членки се изискваше да изпълнят Препоръката относно достъпа до основна разплащателна сметка<sup>15</sup> до януари 2012 г. и макар че за средата на 2012 г. бе обявен преглед на Комисията, както се вижда от доклади на Европейската комисия и Парламента<sup>16</sup>, пропуски в нормативната уредба са довели до неефективно прилагане на Препоръката и до липса на въздействие върху пазара.

*Ограничена рентабилност на банките от операциите с определени групи потребители*

Различните стимули за доставчика на платежни услуги и потребителя водят до отхвърляне на заявлението на потребителя за откриване на платежна сметка. Това е особено вярно както за уязвимите потребители, които може да бъдат смятани от банките за клиенти, осигуряващи ниска рентабилност, така и за много мобилни потребители, за които може да има малко информация.

*Ограничен и по-скъп достъп до продукти и услуги*

За потребител без сметка може да се окаже по-трудно и скъпо да купува други финансови продукти, тъй като платежната сметка често представлява портал към други финансови продукти и услуги, например застраховане на жилища. Такива потребители имат ограничени възможности да използват електронната търговия, тъй като за повечето сделки е нужна кредитна карта или

<sup>9</sup> [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/barnier/headlines/news/2012/10/20121003\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/barnier/headlines/news/2012/10/20121003_en.htm)

<sup>10</sup> „Акт за единния пазар II — Заедно за нов растеж“, COM (2012) 573 от 3 октомври 2012 г., стр. 16.

<sup>11</sup> „Работна програма на Комисията за 2013 г.“, COM (2012) 629 от 23 октомври 2012 г., приложение I, стр. 5.

<sup>12</sup> Проучване на разходите и ползите от действията по различни политики за осигуряване на достъп до основна платежна сметка — окончателен доклад (CSES, юли 2010 г., стр. 14) и изчисления въз основа на специалното проучване „Евробарометър“ за финансовите услуги на дребно (Европейска комисия, февруари 2012 г.).

<sup>13</sup> Специално проучване „Евробарометър“ за финансовите услуги на дребно, Европейска комисия, февруари 2012 г., стр. 31.

<sup>14</sup> Изчисления на услугите на Комисията въз основа на данни от Евростат, *Measuring Financial Inclusion, The Global Findex Database*, Световната банка, април 2012 г., и специалното проучване „Евробарометър“ относно финансовите услуги на дребно, Европейска комисия, февруари 2012 г.

<sup>15</sup> Препоръка 2011/442/ЕС на Комисията, 18.7.2011 г.

<sup>16</sup> Резолюция на Европейския парламент 2012/2055(INI).

банков превод. Другите платежни средства обикновено са по-скъпи и неудобни<sup>17</sup>. В действителност едно проучване показва, че 22 % от потребителите с новооткрита банкова сметка са пазарували по телефона или интернет след откриването на сметката си<sup>18</sup>.

#### *Ниска степен на информираност за предлагането на основни платежни сметки*

В тези държави членки, в които съществуват основни платежни сметки, те често не се предлагат активно поради различните стимули за доставчиците и потребителите.

#### *Дискриминационни правила за достъп до платежни сметки*

Основната причина, поради която на потребителите се отказва откриване на сметка, е липсата на редовен доход; 40 % от потребителите, които са получили отказ, посочват това като причина. Други общи основания за отказ са фактът, че съответните потребители не са местни лица, и липсата на подходяща документация.

#### *Ниско доверие на потребителите във финансовата система*

Някои уязвими потребители може да се въздържат от откриване на сметка поради риска от изземване на оставащите средства (положителното салдо) по сметката.

#### *Ограничения върху използването на основни платежни услуги*

Различните характеристики на основната платежна сметка създават пречки за вътрешния пазар, например чрез основната платежна сметка може да се извършват само национални преводи или да се използват само терминални устройства АТМ в съответната държава. За мобилните и уязвимите потребители, живеещи в граничните райони или работещи и живеещи в повече от една държава членка, това представлява значителен проблем.

### **3.2. Представяне и улесняване на съпоставянето на банковите такси**

Платежните сметки и ценовите им структури се отличават с определена степен на сложност, което води до информационната асиметрия и затруднява избора на потребителите и конкуренцията между доставчиците.

#### *Широк спектър от услуги и такси*

Платежните сметки обхващат широк спектър от услуги и структурата на таксите може да бъде сложна. Сложността на таксите се отразява на способността на потребителя да разбере какво представляват те. Но разбирането на таксите е предпоставка за съпоставянето на различните оферти.

#### *Модели на ценообразуване*

Някои модели на ценообразуване, изглежда, имат по-проста структура на таксите (напр. въз основа на пакет, косвено базирани на доходите) отколкото други (въз основа на операциите, въз основа на сметка). Въпреки че на националните пазари често един модел на ценообразуване преобладава над другите, в редица държави членки се използват няколко модела. Въпреки че това разнообразие осигурява по-голям избор на продукти и не представлява отрицателно явление, то все пак повишава сложността на избора на подходящ продукт.

#### *Опростяване и прозрачност на таксите*

Използването на различна терминология, която се отнася до един и същ вид услуги, може да затрудни съпоставянето на офертите на банките. В едно проучване<sup>19</sup> бе установено, че докато две

<sup>17</sup> *Banking services and poorer households*, Financial Services Taskforce (Специална работна група по финансовите услуги), декември 2010 г.

<sup>18</sup> *Nothing is free: A survey of the social cost of the main payment instruments in Hungary* (Нищо не е безплатно: проучване на социалната цена на основните платежни инструменти в Унгария), Национална банка на Унгария, стр. 27.

трети от финансовите институции предоставят информация за таксите на интернет сайтовете си, 69 % от банките не предоставят ясна информация и е необходим допълнителен контакт с тях, за да бъдат получени разяснения относно обявените такси.

*Различия в цените на услугите по платежните сметки в рамките на държавите членки и между тях*

Наблюдават се големи различия в цените на услугите по платежните сметки, което поставя въпроса и за равнището на ценовата конкуренция на пазара. Тези различия създават и усещането, че цените на услугите по платежните сметки не са справедливи, като по този начин се подкопава доверието на потребителите в този сектор.

*Ценова дискриминация на клиентите*

Между различните клиенти има ценова дискриминация, така че техните разходи за даден продукт със съпоставими характеристики няма да бъдат еднакви. Освен това чрез ценообразуването за нови клиенти се добавя още едно препятствие пред яснотата и съпоставимостта на офертите на банките, а потребителите се затрудняват да разберат дългосрочните разходи, свързани с поддържането на сметка.

*Неефективна, непоследователна или несъществуваща нормативна уредба*

Действащата нормативна уредба се различава значително в отделните държави членки по отношение на своя обхват и задълбоченост. Макар че от кредитните институции се изисква да предоставят на потребителите договорни условия при откриването на сметка, в много държави членки няма специални изисквания за представянето им. Изискванията относно последващата информация също много се различават. Некоординираните действия на държавите членки водят до неравноправни условия на конкуренция в рамките на вътрешния пазар, което означава, че гражданите на ЕС не разполагат с еднакво равнище на защита на потребителите.

### **3.3. Прехвърляне на платежни сметки**

Възможната и действителната мобилност на клиентите създава конкуренция между доставчиците и ги насърчава да предлагат по-високо качество и по-евтини продукти. Едно проучване<sup>20</sup> обаче показва, че при платежните сметки положението е различно. Факторите, които понастоящем ограничават прехвърлянето, са следните:

*Неподходяща информация*

Съгласно Общите принципи<sup>21</sup> се изисква осигуряване на информация относно процедурата по прехвърляне, но това не се случва. При едно проучване<sup>22</sup> бе установено, че докато в 86 % от случаите е била предоставена информация в клон, по интернет или по телефона, равнището на предоставената информация се различава значително. В една трета от случаите на интернет сайта

---

<sup>19</sup> *Preparing the monitoring of the impact of the Single European Payments Area (SEPA) on consumers* (Подготовката на наблюдението на въздействието на единната зона за плащания в евро (ЕЗПЕ) върху потребителите), Van Dijk Management Consultants, 2008 г.

<sup>20</sup> *The Consumer Market Study on the consumers' experiences with bank account switching with reference to the Common Principles on Bank Account Switching* (Пазарно проучване на опита на потребителите при прехвърлянето на банкови сметки в съпоставка с Общите принципи за прехвърляне на банкова сметка), GfK, януари 2012 г. и проучвания на BEUC и на национално равнище (Обединеното кралство, Ирландия, Австрия).

<sup>21</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/finservices-retail/docs/baeg/switching\\_principles\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/docs/baeg/switching_principles_en.pdf)

<sup>22</sup> *Consumer Market Study on the consumers' experiences with bank account switching with reference to the Common Principles on Bank Account Switching* (Пазарно проучване на опита на потребителите при прехвърлянето на банкови сметки в съпоставка с Общите принципи за прехвърляне на банкова сметка), GfK, януари 2012 г.

на банката не е имало никаква информация относно прехвърлянето. В 45 % от случаите не е била осигурена подробна информация за процедурата, а в 80 % от случаите не е била предоставена разяснителна документация.

#### *Сложност на процедурата по прехвърляне*

Трудностите при прехвърляне на нареждания за периодични преводи и директни дебити представляват една от основните пречки пред мобилността на сметките; в едно проучване бе установено<sup>23</sup>, че в две трети от случаите потребителите са били уведомени, че банката не може да им помогне при прехвърлянето на нарежданията за периодични преводи. Прехвърлянето на сметки струва на потребителите време и усилия. През 2009 г. около 21 милиона потребители не са прехвърлили сметките си, защото е трябвало да вложат твърде много време и усилия<sup>24</sup>. Често няма яснота колко дълга ще бъде процедурата и какво ще се случи с директните дебити и кредитните преводи в „преходния период“. Проучванията също така показват, че сроковете, определени в Общите принципи, не се спазват<sup>25</sup>.

#### *Преки финансови разходи*

Потребителите, които прехвърлят платежните си сметки, понасят преки финансови разходи като разходите за поддържането на две сметки — за времето, през което продължава прехвърлянето. Други преки разходи, които могат да бъдат понесени, са таксата за прехвърляне на оставащите средства по сметката и кореспондентските разходи.

#### *Психологически фактори*

Нагласите на потребителите могат да възпрепятстват прехвърлянето на сметки. В Нидерландия делът на прехвърлянията е нисък, въпреки че от 2004 г. съществува система за пренасочване на сметките. Една от причините е, че продължава да съществува схващането, че процедурата е трудна, въпреки че тези, които са преминали процедурата по тази система, я намират лесна<sup>26</sup>.

#### *Ограничения пред презграничното прехвърляне на сметки*

Общите принципи за саморегулация не се прилагат за презграничното прехвърляне, което продължава да се характеризира с отделни процедури по откриване и закриване на сметката, разходите за които се плащат от клиентите. Но една услуга по презгранично прехвърляне би осигурила значителни ползи. Около 12,3 милиона граждани на ЕС, навършили 15 години, пребивават постоянно в друга държава членка и услугата по прехвърляне би улеснила тяхната мобилност. Като се имат предвид големите разлики в цените на услугите по платежните сметки, всички потребители — мобилните и тези с ниска мобилност — ще разполагат с възможността да избират доставчик и да спестяват пари чрез откриване на платежна сметка в друга държава членка.

## **4. ВЗАИМОВРЪЗКИ**

Достъпът до платежна сметка е от съществено значение в съвременната икономика. На един действително функциониращ вътрешен пазар такъв достъп следва да бъде осигурен в презграничен план, навсякъде в ЕС. Ако гражданин на ЕС от Полша се премести в Обединеното

---

<sup>23</sup> Пак там.

<sup>24</sup> *Мнението на потребителите относно смяната на доставчиците на услуги*, Евробарометър 243, Европейска комисия, стр. 18.

<sup>25</sup> Вж. бележка под линия 21. *Mobilité et tarifs Bancaires: le désolant palmarès des Banques*, UFC Que Choisir, 2010; *Kontowechsel: Wie funktioniert er?*, VKI, March 2010.

<sup>26</sup> *ICB Final report recommendations*, ICB, септември 2011 г., стр. 220.

кралство, но не е в състояние да си открие сметка, прозрачната информация за таксите и ефективната процедура по прехвърляне няма да бъдат от полза за него.

В едно проучване на Комисията в сектора на банкиране на дребно<sup>27</sup> бе установено, че ниските нива на мобилност на клиентите са пряко свързани с по-високата рентабилност за банките и че въздействието на мобилността на клиентите върху пазарната мощ на пазара на платежни услуги (измерена върху общата рентабилност на банкирането на дребно) е било такова, че увеличение на дела на прехвърлянията<sup>28</sup> с един 1 % е довело до съответно подобно намаление на коефициента на рентабилност преди данъчно облагане на банките. Непрозрачните структури на таксите създават пречки пред гладкото протичане на прехвърлянето, което прави трудно или дори невъзможно за потребителите да търсят по-добър продукт в случай на презгранични съпоставки. Действителното прехвърляне на сметките може да бъде осъществено само след като потребителят е направил избора на продукт въз основа на прозрачна и лесна за разбиране информация за таксите. Препятствията през прехвърлянето може да се окажат последният фактор за отказване на много потребители в края на дълга процедура. Иначе казано, в презграничен контекст прозрачността на таксите и/или начините за прехвърляне на сметките не могат да бъдат наистина ефективни, ако ограниченията на достъпа до презграничните пазари не бъдат отстранени.

В съчетание проблемите, установени в тези три области, водят до финансово изключване на някои потребители и възпрепятстват мобилността на потребителите, конкуренцията и ефективността на пазарите на платежни сметки. При все това те също така създават много практически затруднения по отношение на време, усилия и финансови разходи за потребителите и предприятията, които желаят да се местят в рамките на ЕС, което създава пречки пред растежа и снижава гъвкавостта на икономиката.

## 5. ЦЕЛИ

Основната цел на тази инициатива е да се създаде ефективен и конкурентен единен пазар (член 114, параграф 1 от Договора) с високо равнище на защита на потребителите (член 114, параграф 3 от Договора), който поощрява балансиран икономически растеж с по-висока степен на икономическо приобщаване. Целите на настоящата оценка на въздействието са описани в таблицата по-долу.

Общи цели	
<ul style="list-style-type: none"><li>• Да се повиши доверието на потребителите</li><li>• Да се разшири изборът на потребителите както по отношение на качеството на предлаганите продукти, така и по отношение на намалението на цените</li><li>• Да се улесни финансовото приобщаване и впоследствие мобилността на клиентите</li><li>• Да се улесни презграничната дейност на доставчиците на платежни сметки</li><li>• Да се гарантират равноправни условия на конкуренция между участниците на пазара</li></ul>	
Конкретни цели	Оперативни цели

<sup>27</sup> Определя се като дял на клиентите, които сменят доставчика си, за една година.

<sup>28</sup> *Report on the retail banking sector inquiry* (Доклад за проучването в сектора на банкирането на дребно), SEC(2007) 106, Европейска комисия, 31.1.2007 г.; [http://ec.europa.eu/competition/sectors/financial\\_services/inquiries/sec\\_2007\\_106.pdf](http://ec.europa.eu/competition/sectors/financial_services/inquiries/sec_2007_106.pdf)



<i>Достъп до основна платежна сметка и съответните услуги</i>	
<p>Да се улесни достъпът до основна платежна сметка и съответните услуги</p> <p>(без задължение за всички да имат платежна сметка)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Да се намали броят на европейците, които не ползват банкови услуги, с 6,4 милиона до 2020 г.<sup>29</sup></li> <li>▪ Да се осигури достъп до всички основни платежни средства за всички потребители с основни платежни сметки</li> <li>▪ Да се улесни презграничният достъп до основни банкови услуги за 3,5 милиона потребители до 2020 г.<sup>30</sup></li> <li>▪ Да се повиши осведомеността на потребителите относно основните платежни сметки</li> </ul>
<i>Представяне и улесняване на съпоставката на банковите такси</i>	
<p>Да се гарантира, че потребителите в ЕС получават ясна, пълна и съпоставима информация за банковите такси</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Потребителите да могат да разбират офертите на банките и да преценяват съотношението качество/цена</li> <li>▪ Офертите за платежни сметки да бъдат лесно съпоставими</li> <li>▪ Да се помогне на потребителите да избират офертата, което най-точно отговаря на техните нужди</li> <li>▪ Да се повиши осведомеността на потребителите за действително плащаните такси</li> <li>▪ Да се намали тежестта за потребителите във връзка с прехвърлянето на сметки</li> </ul>
<i>Прехвърляне на платежни сметки</i>	
<p>Да се гарантира, че потребителите в ЕС могат да прехвърлят платежните си сметки лесно и бързо.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Прехвърлянето да бъде гладка и лесна процедура</li> <li>▪ Потребителите да бъдат подпомогани и информирани за процедурата по прехвърляне по подходящ начин,</li> <li>▪ Броят от неточно изпълнените/неизпълнените плащания по време на прехвърлянето да бъде намален на по-малко от 5 % от периодичните операции</li> <li>▪ Преките финансови разходи за потребителите за прехвърляне да бъдат намалени</li> <li>▪ Продължителността на процедурата по прехвърляне да бъде най-много 14 дни</li> <li>▪ Мобилността на ползвателите на платежни сметки да се увеличи</li> </ul>

## 6. НЕОБХОДИМОСТ ОТ ДЕЙСТВИЕ НА РАВНИЩЕ ЕС

Тъй като платежните сметки са финансовият продукт, който е най-вероятно да се купува презгранично<sup>31</sup>, намирането на подходящи решения на описаните по-горе проблеми е от жизненоважно значение. Последниците от бездействието са тежки и включват ограничаване на развитието на пълноценно функциониращ вътрешен пазар със значително въздействие върху потребителите, предприятията и икономиката като цяло.

Инициативите за регулиране и саморегулиране, разгледани в раздел 2 по-горе, претърпяха неуспех. Въпреки публичните съобщения, че се извършва преглед на пазарите на платежни сметки<sup>32</sup>, съществуват малко, ако изобщо има такива, инициативи в процес на подготовка на национално равнище за подобряване на ситуацията. Комисията поема ангажимент да предприеме действия при неуспех на тези инициативи.

Съгласно принципа на субсидиарност действията на равнището на ЕС могат да бъдат предприети само когато поставените цели не могат да бъдат постигнати от държавите членки поотделно. Макар да може да се окаже, че с намесата на ЕС не е възможно лесно да бъдат отстранени някои нематериални проблеми на презграничното извършване на банкови услуги като езика или разстоянието, намесата на ЕС е оправдана за постигане на очертаните цели по няколко причини.

<sup>29</sup> Стратегията „Европа 2020“ има за цел да бъде намален броят на бедните и намиращите се в състояние на социално изключване с поне 20 милиона до 2020 г. посредством подобряване на достъпа до основни услуги, преодоляване на финансовото изключване и др.  
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751&langId=en>

<sup>30</sup> Пак там.

<sup>31</sup> Вж. бележка под линия 9.

<sup>32</sup> Вж. бележка под линия 4.

**Да бъде подобро функционирането на вътрешния пазар и да бъде предотвратено нарушаването на конкуренцията в банкирането на дребно**

Инициатива на равнището на ЕС ще обхване по-добър начин факторите, които възпрепятстват стопанската дейност или водят до по-високи разходи за нея в друга държава членка в сравнение с разходите за местните доставчици. Така ще бъде осигурено максимално повишение на ефикасността, ще бъде предотвратено създаването на нови бариери и ще бъде подсилен финансовият пазар на дребно. Неравнопоставеността между пазарните участници води до по-слаба конкуренция и до пропуснати възможности. Положението се утежнява от ниската мобилност на клиентите и неефективните процедури за прехвърляне на сметките, които създават пречки пред навлизащите на пазара участници да придобиват нови клиенти. Поради липсата на действия или предприемането на самостоятелни действия от държавите членки вероятно ще възникнат различни нормативни уредби, което ще доведе до пазари с ниско ниво на конкуренция и различно равнище на защита на потребителите в ЕС. И накрая, необходим е общ подход, за да се определят изискванията за представянето на банковите такси по позволяващ съпоставка начин, който обхваща както националните, така и презграничните пазари, тъй като отделните норми само за презграничната дейност могат да доведат до допълнително фрагментиране на националните пазари.

**Да бъдат предоставени повече права на потребителите, като им се даде възможност да правят информиран избор, и да им се осигури възможност да се възползват от предимствата на единния пазар**

Установените проблеми вредят на потребителите, намалявайки доверието им, повишавайки разходите им и ограничавайки мобилността им, както в национален, така и в презграничен план, и по този начин представляват разход за обществото като цяло. На конкурентен и ефективно функциониращ единен пазар с високо равнище на защита на потребителите всички граждани на ЕС ще имат необходимия инструментариум да търсят най-добрия продукт спрямо потребностите си навсякъде в ЕС.

**Да се осигури достъп до основни услуги за всички европейски граждани и да им се даде възможност да се възползват от вътрешния пазар чрез насърчаване на икономическото и финансово приобщаване**

Без действия от страна на ЕС ще бъде трудно ползвите от единния пазар да бъдат осигурени за всички граждани на ЕС. Равноправните условия на конкуренция на равнище ЕС ще помогнат на потребителите да се възползват изцяло от предимствата вследствие на интеграцията на европейския финансов сектор посредством улесняване на финансовото приобщаване, благодарение на което ще се даде възможност на всички потребители да се възползват изцяло от вътрешния пазар (например чрез участие в електронната търговия и съответно в цифровия пазар, включително с повече конкурентно презгранично предлагане на стоки и услуги). Достъпът до основни услуги, включително до основна сметка и съответните услуги<sup>33</sup>, допринася за стратегиите за активно приобщаване, насочени към повторно интегриране на хората, които са най-отдалечени от пазара на труда. Следователно осигуряването на такъв достъп представлява част от действията, установени от Европейската платформа срещу бедността и социалното изключване, една от водещите инициативи на стратегията „Европа 2020“, насочени към постигането на приобщаващ растеж в ЕС.

---

<sup>33</sup> Заедно с различни базови услуги като здравеопазване, грижи за децата, осигуряване на социални жилища и учене през целия живот.

Инициатива на основание член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз би спомогнала за постигане на целта за създаване и правилно функциониране на вътрешния пазар при високо равнище на защита на потребителите и за предотвратяване на нарушаването на конкуренцията в банкирането на дребно. Тя ще бъде съобразена с принципите на субсидиарност и пропорционалност, тъй като е ясно, че предвидените цели не могат да бъдат постигнати от държавите членки поотделно. Това представлява основание за предприемане на действия от ЕС в областта на платежните сметки.

## 7. ВАРИАНТИ ЗА ДЕЙСТВИЕ, АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО И СЪПОСТАВКА

В таблиците по-долу е представено обобщение на вариантите за действие. Избраните варианти са представени с текст с удебелен шрифт.

### 7.1 Достъп до основна платежна сметка и съответните услуги

Вариант	Обобщение
1	Да не се предприемат действия от страна на ЕС
2	<b>Да се гарантира, че се прилагат разпоредбите на Препоръката.</b>
3	Да се изменят разпоредбите на Препоръката по отношение на получателите <u>А:</u> Да се въведе всеобщо право на основна платежна сметка <u>Б:</u> Да се въведе право на основна платежна сметка за местните лица <u>В:</u> Да се въведе право на основна платежна сметка за чуждестранните лица, които имат връзка с държавата, където желаят да открият сметка
4	Да се оптимизират характеристиките на основната платежна сметка <u>А:</u> Да се разшири списъкът на основните услуги чрез включване на интернет банкирането и онлайн покупките <u>Б:</u> Да се разшири списъкът на основните услуги чрез включване на малък овърдрафт или буферни инструменти за кредитиране <u>В:</u> Да се определи минимално салдо, което не може да бъдат изземвано <u>Г:</u> Да се гарантира, че характеристиките на платежната сметка нямат дискриминационен характер.

От решаващо значение е да се осигури достъп до основна платежна сметка за всички граждани, особено за уязвимите потребители. Въвеждането на вариант 2 би било най-ефективно както за местните, така и за чуждестранните лица. Приема се, че при варианти 4 — А, Б и В, ще се привлекат редица потребители, които не ползват банкови услуги, и ще се подобри достъпът до различни платежни средства, тъй като всеки от тях предвижда възможност за допълнителна операция по сметките. При вариант 4А най-вероятно ще бъдат привлечени още потребители, а при вариант 4Г също ще бъдат привлечени много потребители, които не ползват банкови услуги, особено мобилни потребители, тъй като при него сметката ще може да бъде използвана по един и същ начин в целия ЕС. Съчетанието от варианти 2, 4А и 4Г е най-ефективното средство за справяне с проблемите на пазара и постигането на поставените цели. Варианти 4а и 4г са в съответствие с препоръките на Европейския парламент, „*Законодателството следва да предоставя възможност на ползателя на основна разплащателна сметка да извършва всякакви съществени трансакции, свързани с плащания, като получаване на доходи или помощи, плащане*

на сметки или данъци и закупуване на стоки и услуги, както чрез физическо присъствие, така и дистанционно, като се използват общоприетите национални системи.<sup>34</sup>

## 7.2 Представяне и улесняване на съпоставката на банковите такси

Вариант	Обобщение
1	Да не се предприемат действия от страна на ЕС
2	Да се въведе стандартен ценоразпис като част от процедурите по откриване на сметка. Таксите, които са общи за всички държави членки, ще бъдат установени на равнището на ЕС и ще бъдат допълнени на национално равнище за обхващане на 20-те най-представителни такси или поне 80 % от основните налагани такси.
3	Да се въведе изискване за разработване на речници с термини за банковите такси <u>A:</u> Нехармонизирана терминология <u>B:</u> Не въз основа на напълно хармонизирана терминология
4	Да се въведе изискване за създаване на независими уебсайтове за съпоставяне на таксите в държавите-членки <u>A:</u> Един официален уебсайт във всяка държава-членка <u>B:</u> Уебсайтове за съпоставяне на таксите, лицензирани по схема за акредитация
5	Въвеждане на изискване за предоставяне на представителни примери на разходите за притежаване на платежна сметка <u>A:</u> Банките да предвидят собствени представителни примери <u>B:</u> Държавите членки да предвидят представителни примери
6	Да се създават профили на клиентите и да се прави симулация на разходите за бъдещите притежатели на платежни сметки <u>A:</u> Банките да създават собствени клиентски профили <u>B:</u> Държавите членки да предвидят клиентски профили
7	ЕС да въведе стандартизирани формуляри за предоставяне на предварителна информация относно таксите
8	Да се въведе изискване за банките да осигуряват последваща информация за начислените такси
9	ЕС да въведе стандартизирани формуляри за предоставяне на последваща информация относно таксите

С вариант 2 се предвижда задължително представяне на списъци с таксите по сметките. Тези списъци ще бъдат разработени на равнището на ЕС и допълнени на национално равнище, като се използва стандартизирана терминология. Така ще се улесни съпоставянето на различните оферти и ще се даде възможност на потребителите да проверяват, разбират и съпоставят таксите. Това ще допринесе за постигане на равноправни условия на конкуренция между доставчиците на пазара, тъй като всички доставчици от ЕС ще трябва да спазват същите изисквания. Вариант 8 се счита за ефективен, особено в съчетание с вариант 2, тъй като предвижда предоставяне на последваща

<sup>34</sup> Вж. бележка под линия 15.

информация за едни и същи такси, която ще позволи на потребителите да разбират начисляваните такси и да правят правилния избор. Заедно с информацията, която ще бъде предоставяна при варианти 2 и 8, вариант 4б, при вариант 4Б (уебсайтове за съпоставяне на таксите) се намаляват разходите за потребителите за търсене и прехвърляне на сметка и им се осигурява възможност да сравняват офертите за сметки. Вариант 4Б е по-ефективен за държавите членки от вариант 4а, тъй като при него те не се задължават да създадат нов уебсайт, но се подсилват съществуващите уебсайтове.

### 7.3 Прехвърляне на платежни сметки

Вариант	Обобщение
1	Да не се предприемат действия от страна на ЕС
2	Да се гарантира, че услугите по прехвърляне са съобразени с Общите принципи
3	Да се подобри ефективността на Общите принципи <u>А:</u> Съществуващите Общи принципи да се усъвършенстват на национално равнище <u>Б:</u> Да се разшири обхватът на усъвършенстваните Общи принципи чрез включване на презграничното прехвърляне на сметки в целия ЕС
4	Да се въведе услуга по автоматично пренасочване за всички постъпления и плащания <u>А:</u> На национално равнище <u>Б:</u> На равнище ЕС
5	Да се въведе преносимост на платежните сметки <u>А:</u> На национално равнище <u>Б:</u> На равнище ЕС

Най-ефективният набор от варианти в дългосрочен план би бил вариант 3б в съчетание с вариант 5б. Това би представлявало реална крачка напред към постигането на по-добре интегрирани и функциониращ вътрешен пазар. Трябва обаче да се извършат още проучвания, за да се анализират техническите възможности и рисковете, свързани с въвеждането на вариант 5б. За тази цел може да се предостави мандат на Европейския банков орган за извършване на по-нататъшни анализи, за да се открие технически осъществим и ефикасен начин в рамките на определен срок. Предпочетеният сега вариант е 3Б.

## 8. СЪЧЕТАНИЕ ОТ ВАРИАНТИ ЗА ДЕЙСТВИЕ

Обосновката за избора на съчетание от варианти за действие, обхващащо трите области по настоящата оценка на въздействието, е строго и фундаментално свързано с общите цели. Само чрез съчетание от действия в тези три области може да се установи правото на основна платежна сметка за гражданите на ЕС, да се въведат общи стандарти, гарантиращи прозрачност и съпоставимост на таксите по банковите сметки, и да се улесни (презграничното) прехвърляне на банковите сметки. В оценката на въздействието са разгледани четири съчетания от варианти за действие, отразяващи различни равнища на намеса на ЕС. Полученото предпочетено съчетание обединява предпочетените групи варианти, определени за всяка от трите области в раздел 7 по-горе. Въз основа на всички оценени варианти се счита, че при това съчетание

функционирането на вътрешния пазар ще бъде усъвършенствано най-много, ще се гарантира висока степен на равностойна защита на потребителите за всички граждани на ЕС и ще се стимулира икономическият растеж, в комбинация с по-висока финансова интеграция.

Съчетание от варианти, в което липсва дори един от тези елементи, може да доведе до единен пазар, който не е достъпен за всички граждани на ЕС, да затвърди фрагментацията на пазара, да застраши конкуренцията и да ограничи повишението на ефикасността.

## 9. ВЪЗДЕЙСТВИЯ С НАТРУПВАНЕ

В трите таблици по-долу е представен подробен обзор на разходите и ползите за предпочетените варианти във всяка от тези три области. Няколко вида разходи, възникващи при предпочетеното съчетание от варианти за кредитните институции и държавите членки, се очаква да бъдат кумулативни (напр. актуализиране на информационно-технологичните системи и натрупване на периодичните разходи за допълнителния персонал за осигуряване на спазването на изискванията). В методологията за оценяване на ефикасността на вариантите се отчитат както определените количествено, така и неопределените количествено разходи и ползи за заинтересованите страни, описани в настоящия раздел.

Достъп до основна платежна сметка

<b>Общо ползи за ЕС</b> (млн. EUR годишно)	Вариант 2	Вариант 4А	Вариант 4Г	<b>Общо разходи за ЕС</b> (млн. EUR годишно)	Вариант 2	Вариант 4А	Вариант 4Г
<b>Потребители:</b>	<b>542-2711</b>	<b>236-1179</b>	<b>68-339</b>	<b>Потребители:</b>	<b>108-542</b>	<b>22-108</b>	<b>22-108</b>
Еднократни ползи	Не подлежат на количествено определяне			Еднократни разходи	0	0	0
Многократни годишни ползи	542-2711	236-1179	68-339	Многократни годишни разходи	108-542	22-108	22-108
<b>Доставчици на платежни услуги:</b>	<b>18-89</b>	<b>2-11</b>	<b>-1,8 до-9</b>	<b>Доставчици на платежни услуги</b>	<b>71-356</b>	<b>15-74</b>	<b>19-94</b>
Многократни годишни ползи	18-89	2-11	-1,8 до-9	Еднократни разходи	Няма	0	0
<b>Държави членки:</b>	<b>18-89</b>	<b>2-11</b>	<b>2-11</b>	Многократни годишни разходи	71-356	15-74	19-94
Еднократни ползи	Не подлежат на количествено определяне			<b>Държави членки:</b>	<b>3,02</b>	<b>0</b>	<b>0,38</b>
Многократни годишни ползи	18-89	2-11	2-11	Еднократни разходи	1,13	0	0,14
<b>Предприятия</b>	<b>32-160</b>	<b>16-80</b>	<b>4-20</b>	Многократни годишни разходи	1,89	0	0,24
Многократни годишни ползи	32-160	16-80	4-20	<b>Предприятия:</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Улесняване на съпоставянето на банковите такси и изисквания за представянето на таксите  
Прехвърляне на платежни сметки

Общо ползи за ЕС (млн. EUR за 2013—2022 г.)	Вариант 2	Вариант 4Б	Вариант 8	Общо ползи за ЕС (млн. EUR за 2013—2022 г.)	Вариант 3Б
<b>Ползи за потребителите</b>  Промяна на поведението във връзка с прехвърлянето на сметки  По-добро управление на сметките <b>Кредитни институции:</b>  Икономии на разходи в презграничен план Търговски възможности	584,87  Не подлежат на количествено определяне	731,08  Не подлежат на количествено определяне	1 462,16 2 702,57  Не подлежат на количествено определяне	<b>Потребители:</b> Промяна на поведението във връзка с прехвърлянето на сметки  Намаление на преките/косвените разходи  <b>Кредитни институции:</b> Икономии на разходи в презграничен план Търговски възможности	3 655,4  Много малко  Не подлежат на количествено определяне
<b>Общо разходи за ЕС</b>				<b>Общи разходи за ЕС</b>	
(млн. EUR за 2013—2022 г.)				(млн. EUR)	
<b>Кредитни институции:</b>				<b>Кредитни институции:</b>	
еднократни	95,95-163,03	0,32-0,65	192,42-326,31	еднократни	67 – 129
многократни	183,17-245,40	4,77-9,53	260,37-492,45	многократни	2 041 – 2 649
<b>Държави членки:</b>				<b>Държави членки:</b>	
еднократни	0,05-0,08	0,36-0,66	0,07-0,11	еднократни	3
многократни	0,06-1,17	3,48-6,74	0,81-1,59	многократни	19

При оценяването бе избрано да се използва задължителен политически инструмент за всички области. Тази оценка не се променя, когато предпочетените варианти са в съчетание. В съчетание трите групи от предпочетени варианти са взаимно допълващи се и не водят до разнопосочни ефекти.

Съчетанието от предпочетените варианти ще доведе до осезаеми подобрения за **потребителите**. Мерките относно достъпа до основна платежна сметка ще намалят броя на гражданите, които не ползват банкови услуги, като в същото време ще създадат напълно функциониращ вътрешен пазар на платежни сметки, който ще бъде ефективен и с високо равнище на конкуренция. Потребителите ще извлекат ползи от по-добрия достъп до своите средства независимо от географското си местоположение, ще изпитат по-висока степен на сигурност поради по-малките операции с пари в брой, ще имат по-голям избор от стоки и услуги, при които електронните плащания са задължителни, ще получат възможността за достъп до работа и настаняване по-лесно и ще имат по-слабо усещане за финансово, икономическо и социално изключване. Големият положителен ефект върху доверието на потребителите ще насърчи търсенето на платежни сметки и ще стимулира мобилността на потребителите както на национално, така и на транснационално равнище.

Очакваното въздействие на конкуренцията ще включва повишение на ефективността на разходите за **кредитните институции** (тъй като те биха могли да използват едни и същи информационно-технологични системи, процеси, процедури за обучение на персонала и т.н. във всички държави членки, в които извършват дейност, което води до икономии от мащаба), по-лесно навлизане на пазара за чуждестранните доставчици и по-голям потенциал за разширяване на

пазара за конкурентоспособните доставчици. Неподлежащите на количествено определяне ползи за кредитните институции ще включват: увеличаване на клиентската база, за която да предлагат други продукти (напр. застраховане на жилища); намаление на разходите за плащания в брой и рисковете от тях; ползите от приноса към капитала и финансирането.

Предпочетените варианти за действие ще доведат до разходи за **кредитните институции**, но общото въздействие ще бъде приемливо. Очаква се в краткосрочен план за доставчиците да възникнат повече разходи (или поне подлежащи на количествено определяне разходи) отколкото ползи. Тези разходи ще бъдат ограничени поради няколко причини. На първо място, част от мерките от предпочетените варианти вече са въведени в редица държави членки. Второ, очакват се значителни ефекти от взаимодействието между различните варианти (напр. адаптиране на информационно-технологичните системи, вътрешната комуникация и процедурите за обучение на персонала). Трето, доставчиците биха могли да покрият разходите си чрез адаптиране на цените на услугите по платежните сметки. Четвърто, колкото повече сметки се откриват във времето, толкова по-ниски стават пределните разходи за предоставяне на достъп, извършване на прехвърляне и осигуряване на прозрачност.

**Държавите членки** и обществото като цяло ще извлекат ползи от по-ниските разходи за социалноосигурителни плащания и от по-малкото измами, свързани със социалните плащания и данъците. В по-общ аспект насърчаването на банкови пазари с високо равнище на конкуренция би подобрило ефективността на единния пазар, което би било особено ценно в период на икономическа криза. Тези ползи ще се подсилват взаимно, повишавайки и стимулирайки доверието на потребителите и предприятията и следователно насърчавайки растежа.

Настоящото предложение няма отражение върху бюджета на ЕС нито върху бюджетите на агенциите на ЕС. Тези мерки ще бъдат от съществена полза за **предприятията от ЕС**. Те вероятно няма да понесат никакви разходи, но биха могли да извлекат значителни ползи от подобряването на достъпа до платежни сметки. Предпочетените варианти ще създадат условия за осигуряване на по-голям пазар за техните стоки и услуги. Освен това недискриминационните инструменти и онлайн средства по отношение на услугите по платежни сметки ще доведе до потенциално увеличаване на презграничната търговия.

Основната **административна тежест** ще възникне вследствие на адаптирането на вътрешните процеси на кредитните институции с цел изпълнение на изискванията за предоставяне на информация както за потребителите, така и за властите. Това включва най-вече разходите за адаптиране на информационните системи и материали. Ще има разходи за държавите членки за организиране и провеждане на публични информационни кампании с цел повишаване на осведомеността на потребителите за техните права. Административната тежест за потребителите следва да намалее, тъй като вече няма да им се налага да представят толкова много документи и сведения за откриване на сметка.

## 10. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Чрез законодателни разпоредби за платежните сметки, които са съобразени с националните особености, като същевременно гарантират достъп до основни платежни услуги, съпоставимост и прозрачност на таксите по сметките и улесняват прехвърлянето на сметки, ще се постигнат целите, изложени в настоящата оценка на въздействието, и ще се даде отговор на резолюциите на Европейския парламент и поканата за действие в Акта за единния пазар II. Комисията следва да извърши преглед на целесъобразността и ефективността на тези разпоредби след въвеждането им. Този преглед може да включва обществена консултация, използване на подставени клиенти и



анализ на оплаквания от потребители. Внимание ще бъде отделено и на показатели като брой на потребителите, които не ползват банкови услуги, използване на методи за електронни плащания и брой на потребителите, прехвърлящи сметките си.