

BG

BG

BG



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 16.12.2010
SEC(2010) 1583 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Придружаващ документ към

Предложение за

РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА

**за определяне на технически изисквания за преводите и директните дебити в евро
и за изменение на Регламент (ЕО) № 924/2009**

(Текст от значение за ЕИП)

SEC(2010) 1584 окончателен

SEC(2010) 1585 окончателен

COM(2010) 775 окончателен

СЪДЪРЖАНИЕ

1.	Въведение	3
2.	Формулиране на проблема	3
2.1.	Причини за бавното преминаване към ЕЗПЕ	3
2.2.	Последици от бавното преминаване без определен краен срок: основен сценарий (липса на намеса).....	4
3.	Право на действие от страна на ЕС и обосновка	5
4.	Цели	5
5.	Варианти на политика.....	6
6.	Анализ на въздействията и сравнение на вариантите	6
6.1.	Въздействие на допълнителните стимули	6
6.2.	Въздействие на определянето на краен срок за преминаване към ЕЗПЕ.....	7
6.3.	Сравнение на основния сценарий и определянето на краен срок	8
6.3.1.	Сравнение с оглед постигането на конкретните цели	8
6.3.2.	Сравнение с оглед въздействието върху заинтересованите страни	8
6.4.	Технически подварианти на определянето на краен срок за преминаване към ЕЗПЕ	9
7.	Наблюдение и оценка	11

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Визията за Единна зона за плащания в евро (ЕЗПЕ) има за цел да създаде интегриран пазар на плащанията по електронен път в евро, при който няма съществена разлика между националните и презграничните плащания. В ЕС все още съществуват голям брой различни национални механизми, стандарти и правила за електронни плащания. ЕЗПЕ предоставя на европейските граждани и стопански субекти удобни за ползване и надеждни разплащателни услуги на ниска цена, като създава благоприятни условия за засилена конкуренция и развитие на свързаните с плащанията иновации.

Успехът на инициативата ЕЗПЕ е много важен в настоящия икономически, паричен и политически контекст. За по-голямата част от европейската икономика потенциалните преки и косвени ползи от ЕЗПЕ надвишават 300 милиарда евро за шестгодишен период – като се приеме, че преминаването към разплащателните инструменти в рамките на ЕЗПЕ е всеобхватно и бързо. Вече са постигнати два решаващи етапа по пътя към реализирането на ЕЗПЕ: въвеждането на преводи в рамките на ЕЗПЕ на 28 януари 2008 г. и въвеждането на директни дебити в рамките на ЕЗПЕ на 2 ноември 2009 г.

ЕЗПЕ е първоначално запланувана като проект, отговарящ основно на нуждите на пазара. Общоевропейските схеми се изготвят и прилагат от Европейския съвет по плащанията – орган за координиране и за взимане на решения, създаден от европейския банков сектор. Всички категории заинтересовани страни обаче все по-често признават, че за успешното приключване на проекта може да бъде необходим правнообвързващ краен срок.

Обхватът на настоящата оценка на въздействието се ограничава до два разплащателни инструмента – преводи и директни дебити в евро.

2. ФОРМУЛИРАНЕ НА ПРОБЛЕМА

Пълното интегриране на пазара на плащания ще се постигне едва след като общоевропейските разплащателни инструменти заместят националните инструменти. На настоящия етап обаче на общоевропейските разплащателни инструменти им остава още много път, докато заменят националните плащания. От април 2010 г. само 7,5 % от всички преводи, обработени посредством механизми за уреждане и плащане, са направени с механизма за преводи в рамките на ЕЗПЕ. Екстраполирането на тези данни води до прогнозно въвеждане на ЕЗПЕ след минимум 30-годишен период на преминаване.

2.1. Причини за бавното преминаване към ЕЗПЕ

Основна причина: Неяснота относно въвеждането на ЕЗПЕ и постепенното преустановяване на националните продукти. Липсата на обща времева перспектива насърчава пазарните участници от областта на търсенето и предлагането да отложат усилията си за преминаване към ЕЗПЕ. Докато могат да бъдат използвани съществуващите национални разплащателни инструменти, ползвателите на разплащателни услуги ще отлагат усилията, които се изискват за това преминаване. От друга страна, банките се въздържат от необходимите инвестиции за инфраструктура и маркетинг на ЕЗПЕ докато не се уверят, че клиентите им и техните системи са готови

да преминат към ЕЗПЕ. Колебанията при предлагането се засилват от усещането за липса на яснота и подходящ дългосрочен бизнес модел за напълно съблюдаващите правилата на ЕС директни дебити в рамките на ЕЗПЕ. Всяка от двете страни на пазара — търсенето и предлагането — чака другата да направи първия ход.

Нежелание за инвестиране: недостатък на „стартиращите“. Доставчиците на разплащателни услуги (ДРУ), които решат да предлагат на пазара рано и активно новите инструменти на ЕЗПЕ, имат основния недостатък на „стартиращите“. По време на преходния период тези ДРУ все още трябва да поддържат „удвоени“ разходи, т.е. както за съществуващите разплащателни системи, така и за новата система на ЕЗПЕ.

Липса на стимул за ДРУ да развият продукти в рамките на ЕЗПЕ, които задоволяват напълно потребностите на ползвателите. Докато няма яснота относно въвеждането на ЕЗПЕ, ДРУ могат да продължат да предлагат съществуващите, но вече неактуални продукти на своите клиенти и нямат достатъчен стимул да развият и активно да предлагат на пазара продуктите в ЕЗПЕ, които отговарят на всички изисквания на клиентите.

Фрагментирана сфера на търсене и ниско равнище на осведоменост относно ЕЗПЕ. За пазара на разплащателни услуги е характерно, че сферата на търсенето (ползвателите на разплащателни услуги) е много по-фрагментирана от сферата на предлагането (ДРУ) и в нея няма осведоменост относно ползите от ЕЗПЕ.

2.2. Последници от бавното преминаване без определен краен срок: основен сценарий (липса на намеса)

Нереализирани икономии от мащаба поради различаващи се платежни стандарти и процеси. Въпреки съществуването на плащания чрез преводи и директни дебити в рамките на ЕЗПЕ, вътрешните операции се извършват все още предимно чрез националните механизми. През 2009 г. все още има над 20 различни национални инфраструктури и схеми за обработване на плащания на дребно в евро. Тези разлики затрудняват оперативната съвместимост на разплащателните услуги между държавите-членки и пречат на реализирането на икономии от мащаба.

В сферата на търсенето стопанските субекти, функциониращи в мултинационална среда, все още се налага да организират своите касови операции и тяхното централизирано управление на национално равнище. Те трябва да поддържат отношения с много ДРУ, които предлагат различни видове и нива на обслужване и използват различни разплащателни механизми.

Ограничена конкуренция на пазара на плащания на ЕС. Понастоящем всеки ДРУ, който планира да навлезе на чуждестранен пазар на разплащателни услуги, трябва да изпълни известен брой национални чисто технически и професионални изисквания. Сложността и повишената стойност в резултат на това хармонизиране представляват значителна бариера пред стопанските субекти, които желаят да предлагат услугите си в чужбина.

Презграничната мобилност на ползвателите на разплащателни услуги е също така важно изискване за ефективна конкуренция на пазара на плащания. Понастоящем ДРУ често отказват откриването на разплащателна сметка в друга държава-членка единствено въз основа на факта, че потребителят не е жител или гражданин на съответната държава-членка. Следователно подборът на ползватели често се ограничава до установените участници на националните пазари и предоставянето на

разплащателни услуги на презгранично ниво не съществува или е по-усложнено, отколкото е необходимо.

Конкретно при директните дебити, бизнес моделите, които продължават да се основават на използваните за финансирането на цялостното функциониране на системата за директни дебити многостранни транзакционни такси между ДРУ в ограничен брой държави-членки, също спъват конкуренцията и възпрепятстват постигането на ефективен, ефикасен и конкурентоспособен пазар.

Затруднена иновация. Един фрагментиран платежен пазар възпрепятства въвеждането на ефективни общоевропейски иновации, свързани с плащанията, като например плащания с помощта на интернет и мобилен телефон или електронно фактуриране. Тъй като иновативните услуги се извършват предимно на национално равнище, има опасност пазарната фрагментация да е завишена и постоянна.

Непродуктивни инвестиции и удвоени оперативни разходи за неактуалните вече системи и системите в рамките на ЕЗПЕ. Много участници на европейския пазар на плащания са засегнати от удвоените разходи в процеса на преминаване за предоставянето или използването на разплащателни услуги. В същото време поддържането на национални платформи за обслужване на плащанията и на една нова общоевропейска платформа в рамките на ЕЗПЕ изисква значителни допълнителни средства и води до непродуктивност на вече направените инвестиции.

Едно проточено преминаване към ЕЗПЕ би довело до обща загуба от 43 милиарда евро за икономиката само за шестгодишен период. Отрицателните последици ще се отразят на всички заинтересовани страни, освен на потребителите.

3. ПРАВО НА ДЕЙСТВИЕ ОТ СТРАНА НА ЕС И ОБОСНОВКА

По същество един интегриран пазар на плащанията в евро изисква към него да се подходи в рамките на цялата Общност, тъй като основните стандарти, правила и процеси трябва да са съгласувани във всички държави-членки. Това е в подкрепа на целта на член 3 от Договора за Европейския съюз, в който се предвижда вътрешен пазар и икономически и паричен съюз, чиято валута е еврото. Алтернативата на такъв подход с общностно измерение би била създаването на система от многостранни или двустранни споразумения, чиято сложност и разходи биха били твърде големи на фона на законодателството на европейско равнище. Следователно една интервенция на равнището на ЕС е в съответствие с принципа на субсидиарност.

4. ЦЕЛИ

В съответствие с установените проблеми са определени следните цели на политика:

Общи:

- повишаване на ефективността и конкурентоспособността на пазара на плащания на ЕС чрез реализиране на икономии от мащаба и взаимодействия на оперативно ниво както в областта на предлагането, така и в областта на търсенето;

- създаване на общодостъпни и равнопоставени условия на конкуренция на пазара на разплащателни услуги на европейско равнище и улесняване на конвергенцията, целяща понижаване на цените на разплащателните услуги в Европа;
- установяване на общоевропейска платформа, от която могат да бъдат въведени иновативни разплащателни услуги и продукти с добавена стойност.

Конкретни:

- постигане на пълна оперативна интегрираност на пазара на преводи и директни дебити в Европа;
- отстраняване на излишните усложнения и двойните разходи, както на доставчиците на разплащателни услуги, така и на техните ползватели, произтичащи от необходимостта от поддържане на многобройни платформи за обслужване на плащанията.

Оперативни:

- постигане на прозрачност и пазарна сигурност във връзка с въвеждането на ЕЗПЕ за преводите и директните дебити и постепенно преустановяване на съответните национални разплащателни инструменти.

5. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКА

Могат да се предвидят три основни сценарии:

Липса на намеса – основен сценарий. Съгласно този сценарий преминаването към ЕЗПЕ се оставя на пазарните сили.

Даване на нов импулс за преминаване към ЕЗПЕ чрез допълнителни стимули. При този сценарий процесът на преминаване към ЕЗПЕ може да бъде ускорен и подпомогнат от серия от мерки на равнището на държавите-членки.

Определяне на краен срок за преминаване към ЕЗПЕ. Съгласно този сценарий трябва да се определи с регламент краен срок за преминаване към ЕЗПЕ. Националните разплащателни инструменти ще трябва да бъдат постепенно преустановени и заместени от общеевропейски инструменти.

6. АНАЛИЗ НА ВЪЗДЕЙСТВИЯТА И СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

6.1. Въздействие на допълнителните стимули

Процесът на бавно преминаване към ЕЗПЕ по принцип може да бъде подпомогнат от серия от мерки, предприети от или насочени към различните заинтересовани от ЕЗПЕ страни на национално равнище. В сферата на предлагането ще е полезно да се организира широкомащабна комуникационна кампания за повишаване на осведомеността, която да е насочена към ползвателите на разплащателни услуги. В сферата на търсенето тези мерки могат да бъдат допълнени от подкрепа на инвестициите на компаниите, като например облекчени правила за погасяване,

отписване на разходите за обучение на персонала или дори намаляване на данъци. Освен това публичните органи могат да играят авангардна роля в процесите на преминаване и да насърчават активно разплащателните инструменти в ЕЗПЕ. Могат да се планират и някои форми на координиране на равнището на ЕС.

Основно предимство на такъв подход е фактът, че той не изисква дълги законодателни процедури и остава напълно гъвкав. Основна слабост на подхода е, че всяка серия от необвързващи мерки, целящи просто да ускорят преминаването към ЕЗПЕ, няма да реши основния проблем, обсъден в 2.1. Освен това тези мерки могат да са прекалено скъпи в настоящите икономически условия, а тяхната добавена стойност – трудна за изчисляване по отношение на нарасналото благосъстояние.

Следователно вариантът за допълнителни стимули се отхвърля.

6.2. Въздействие на определянето на краен срок за преминаване към ЕЗПЕ

В проучване на CapGemini е изчислено, че ползите от едно бързо преминаване от разплащателни инструменти, които вече не са актуални, към инструменти в рамките на ЕЗПЕ могат да достигнат 123 милиарда евро за шестгодишен период. Според това проучване очакваната обща полза е в резултат на увеличена печалба в сферата на търсенето (175 милиарда евро), от която е приспадната загуба в сферата на предлагането (52 милиарда евро). Ползите при търсенето са продиктувани от два фактора:

- спестявания от оперативни разходи вследствие на оптимизиране на разплащателните операции;
- положителен ефект от намаляване на банковите такси в резултат на засилена конкуренция.

В проучването се предвижда, че ползите при търсенето ще бъдат сравнително еднакви за всички заинтересовани страни, а именно за потребителите и стопанските субекти, както и за сферата на публичните услуги. Именно тези ползи са преките последици от бързото преминаване към ЕЗПЕ.

В качествено отношение крайният срок за преводите и директните дебити в рамките на ЕЗПЕ ускорява получаването на ползите за заинтересованите страни в следните области:

Ускорена стандартизация, която води до намаляване на сложността и до икономии от мащаба. След пълното преминаване към ЕЗПЕ, стопанските субекти ще могат да централизират управлението на паричните си средства в евро и да опростят/автоматизират разплащателните си процеси. За потребителите, които стават все по-мобилни, стандартизираните презгранични плащания биха премахнали необходимостта от няколко банкови сметки в различни страни.

Повишена конкуренция при общодостъпни и по-прозрачни условия. За ДРУ един интегриран паричен пазар би смъкнал презграничните пречки пред навлизането на нови участници на пазара, като по този начин ще се привлекат нови участници и ще се засили конкуренцията. Освен това стандартизираните разплащателни инструменти ще позволят на потребителите, стопанските субекти и публичните администрации да

сравняват по-лесно разплащателните продукти и така да дават възможност на ползвателите да извличат полза от засилената конкуренция и по-изгодните цени.

Възможности за общоевропейска иновация. Чрез общите стандарти и създаването на равнопоставени условия в рамките на Европа завършеното преминаване към ЕЗПЕ ще насърчи усъвършенстването на плащанията и развитието на нови услуги, като например плащания с помощта на интернет или мобилен телефон или електронното фактуриране, на общоевропейска база.

6.3. Сравнение на основния сценарий и определянето на краен срок

6.3.1. Сравнение с оглед постигането на конкретните цели

Цел/Вариант	Резултати		Ефективност
	Интегрираност на европейския пазар на преводи и директни дебити	Избягване на удвояването на разходите и излишните усложнения при разплащателните системи	
Основен сценарий „никакви действия“	0	0	0
Определяне на краен срок	+++	++	++

Принос за постигане на целите:

+++ (голям); ++ (среден); + (малък) положителен принос

--- (голям); -- (среден); - (малък) отрицателен принос; 0 неутрален принос

6.3.2. Сравнение с оглед въздействието върху заинтересованите страни

Заинтересована страна	Ползи	Разходи	Цялостен ефект
Стопански субекти	Подобрено управление на паричните/касовите средства По-голяма ликвидност Намалени административни разходи за банкови такси и вътрешни плащания Автоматизирана обработка Развитие на услуги с добавена стойност	Усилия за преместване – нови или усъвършенствани разплащателни системи и процеси Обучение на персонала	+++

Публични администрации	Намалени банкови такси и административни разходи Автоматизирана обработка Развитие на услуги с добавена стойност Увеличаване на ползите от публичното предлагане на разплащателни услуги, тъй като ofertите могат да бъдат сравнявани по-добре и би трябвало да се избегне неефективността, причинена от националните разплащателни механизми.	Усилия за преместване – нови или усъвършенствани разплащателни системи и процеси Обучение на персонала	++
Потребители	Намалени банкови такси/ по-широка гама от услуги поради нараснала конкуренция По-иновативни, лесни за ползване, сигурни и удобни разплащателни инструменти	Промяна на практиките – IBAN (и BIC, когато е необходимо)	++
Банки/ДРУ	Икономии от мащаба/ Спестявания от оперативни разходи Нови професионални възможности, възникнали вследствие намаляване на бариерите пред конкуренцията	Инвестиции в платежната платформа на ЕЗПЕ Последици от печалбите за установените на пазара участници поради засилена конкуренция	+

Цялостен резултат, сравнен с основния сценарий

На базата на това сравнение се препоръчва да се приложи вариантът за определяне на краен срок.

6.4. Технически подварианти на определянето на краен срок за преминаване към ЕЗПЕ

За да даде резултат, крайният срок трябва да бъде ясно определен на техническо ниво. Съществуват известен брой подварианти за определянето на краен срок в шест приложими области. Тези подварианти са съпоставени с групите критерии, които произтичат пряко от целите на политиката.

Основа за приемане на общоевропейските преводи и директни дебети. Препоръчителният вариант е да се установи краен срок на базата на общи основни изисквания, на които трябва да отговарят общоевропейските преводи и директни дебети. Основните изисквания включват и съществуващите международни и непатентовани стандарти. Други два варианта са оценени и отхвърлени, по-специално подходът, базиран на съществуващите схеми и правилници, разработени от Европейския съвет по плащанията, и този, ограничен до съществуващите технически стандарти.

Сектор на операциите. Препоръчва се да се следва подход, при който основните изисквания се прилагат в целия сектор на платежните операции. Очакваните 84 милиарда евро от спестявания от оперативни разходи в сферата на търсенето зависят изцяло от интегрираността на пазара на плащания, излизащ извън междубанковото

пространство. Следователно вариантът за ограничаване на основните изисквания в рамките на междубанковото пространство е оценен и отхвърлен поради горните причини.

Презгранично откриване на банкови сметки. Препоръчва се да се прекрати всяка дискриминация, основана на местопребиваване или национална принадлежност, при откриването на разплащателни сметки. Това ще гарантира извличане на всички ползи от ЕЗПЕ предвид засилената конкуренция (91 милиарда евро). Продължение на настоящата практика е оценено и отхвърлено поради горните причини.

Спецификация на продуктите. Препоръчва се да се приложи краен срок също и за специализирани продукти, т.е. преводи и директни дебити, които се извършват с малки по размер плащания и предлагат определена функционалност. За да се направи възможно необходимото приспособяване в общоевропейските схеми обаче, се дава преходен период в рамките на 3 до 5 години. Други два варианта са оценени и отхвърлени, единият е глобален, който се прилага за специализираните продукти по същия начин, както и за стандартните продукти, а другият е на постоянно дерогиране на специализираните продукти от основните изисквания.

Обхват на държавите-членки. Препоръчва се да се осъществи подвариантът с общ краен срок за еврозоната и по-късен общ краен срок за държавите-членки извън еврозоната, тъй като делът на плащанията в евро извън еврозоната представлява около 2 % от всички плащания в евро. Други два варианта са оценени и отхвърлени, по-специално индивидуалните крайни срокове за държавите-членки и общ единен краен срок за държавите-членки в и извън еврозоната.

Краен срок. Препоръчва се да се осъществи подвариантът с отделни крайни срокове: най-късно една година след влизане в сила на Регламента за преводите и две години за директните дебити. Подвариантът за общ краен срок за преводите и директни дебити е оценен и отхвърлен.

Яснота по отношение на дългосрочния бизнес модел за паневропейските директни дебити. Препоръчва се да се забрани в общия случай прилагането при всеки директен дебит на многостранна транзакционна такса между ДРУ (и мерки с равностоен ефект или предмет), като такава се разреши само при известни условия за директните дебити, които не могат да бъдат правилно извършени или са обект на възстановяване от ДРУ. За осигуряването на равнопоставени условия на конкуренция двустранните и едностранните такси за тези видове транзакции следва да бъдат разрешени единствено, ако са разходно обосновани и целят ефективното понасяне на разходите от инициралата транзакцията структура. Вариантите за продължаване на действащата практика или за налагане на многостранна транзакционна такса с определен или максимален размер за всеки директен дебит бяха оценени и отхвърлени, тъй като с тях не би се преодоляла неяснотата, която понастоящем спъва преминаването към ЕЗПЕ.

7. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

Препоръчва се да се направи оценка три години след влизане в сила на Регламента, за да се прецени колко ефективен и резултатен е бил по отношение на постигането на целите, представени в оценката на въздействието, и да се реши дали са необходими нови мерки или изменения.