

Warszawa, 2011-07- 25

DSP-WPSP-RK-0240-08-1857/11

Pan Kazimierz Kleina
Przewodniczący Komisji Budżetu
i Finansów Publicznych
Senat Rzeczypospolitej Polskiej

W związku z tym, że Sejm RP uchwalił w dniu 15 lipca 2011 r. niezwykle ważną dla Narodowego Banku Polskiego ustawę o usługach płatniczych i skierował ustawę do Senatu RP, a w dniu 26 lipca 2011 r. odbędzie się posiedzenie Komisji Budżetu i Finansów Publicznych Senatu RP, na którym ma być rozpatrzona ww. ustawa, chciałbym zwrócić uwagę Pana Przewodniczącego na istotne zagadnienie, które prawdopodobnie zostanie podniesione w czasie prac nad ww. ustawą w Senacie, a którego uwzględnienie w tej ustawie może przynieść negatywne skutki dla polskiego systemu płatniczego i konsumentów. Zagadnienie to dotyczy propozycji wpisania do ustawy o usługach płatniczych zasady, że podmioty akceptujące zapłatę kartą płatniczą, jeśli postanowią obciążać konsumentów opłatami za korzystanie z karty (tzw. opłatą *surcharge*), nie będą mogły być ograniczane przez dostawców usług płatniczych. Propozycja ta prawdopodobnie będzie przedstawiona przez przedstawicieli Polskiej Organizacji Handlu i Dystrybucji, Polskiej Izby Paliw Płynnych oraz Izby Gospodarczej Hotelarstwa Polskiego. Wyżej wymienione organizacje, reprezentujące dużych akceptantów, takich jak supermarkety, duże sieci stacji paliw czy sieci hoteli, wносиły - nieskutecznie - tę propozycję już na etapie konsultacji społecznych projektu, jak również na etapie prac sejmowych. Z deklaracji wnioskodawców oraz z doniesień medialnych należy zakładać, że zostanie ona również podniesiona na etapie prac legislacyjnych w Senacie RP.

Projektowana ustawa o usługach płatniczych stanowić ma implementację do polskiego porządku prawnego postanowień dyrektywy 2007/64/WE z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie usług płatniczych, warto zatem zaznaczyć, że kwestię uregulowania opłat *surcharge* pozostawiono w niej do indywidualnego uznania prawodawcy krajowego. Przepis art. 52 ust. 3 dyrektywy wskazuje, że państwo członkowskie może nawet zabronić pobierania opłat lub ograniczyć prawo do ich pobierania, biorąc pod uwagę potrzebę pobudzania konkurencji i propagowania korzystania z wydajnych instrumentów płatniczych.

Kwestia opłat *surcharge* była szczegółowo analizowana przez Ministerstwo Finansów oraz Narodowy Bank Polski na etapie konsultacji społecznych oraz prac rządowych i sejmowych. Biorąc pod uwagę ww. zapisy dyrektywy, potrzebę dalszego rozwoju bezgotówkowych instrumentów płatniczych w Polsce, ocenę implementacji wspomnianego przepisu w innych krajach Unii Europejskiej oraz analizę potencjalnych skutków jego wprowadzenia na rynku polskim, Rząd - przy pozytywnej opinii Narodowego Banku Polskiego - uznał, że najbardziej pożądanym stanem jest jak najmniejsza ingerencja ustawowa w relacje umowne pomiędzy podmiotami rynku usług płatniczych, w szczególności, jeśli ingerencja taka, jak w powyższym przypadku, niekorzystnie wpłynęłaby na pozycję konsumentów.

Prawo krajowe nie zabrania obecnie nakładania takich opłat, jakkolwiek nie są one faktycznie nakładane, ponieważ akceptanci na podstawie umów zobowiązują się do nieobciążania swoich klientów za płacenie kartami płatniczymi. Brzmienie art. 38 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o usługach płatniczych oznacza więc *de facto* utrzymanie obecnego porządku prawnego, tj. ani nie nakazuje, ani nie zakazuje stosowania takich opłat. W razie utrzymania przez Senat RP brzmienia ww. przepisu nadanego przez Sejm RP kwestia pobierania opłat *surcharge* będzie nadal pozostawiona rozwiązaniom rynkowym, tj. będzie negocjowana między centrami autoryzacyjno-rozliczeniowymi a akceptantami instrumentów płatniczych, które mogą w umowach postanowić, że opłaty takie będą bądź nakładane na konsumentów, bądź nienakładane. Organizacje reprezentujące dużych akceptantów natomiast żądają, żeby dodatkowo ustawowo zakazać możliwości umówienia się między akceptantem, np. sklepem lub stacją paliw, a agentem rozliczeniowym, że akceptant nie będzie pobierał opłaty od swoich klientów za używanie karty płatniczej.

Należy podkreślić, że główną przesłanką propozycji wnioskodawców są wysokie koszty akceptacji kart płatniczych ponoszone przez punkty handlowo-usługowe. Koszty te są związane głównie z wysokością opłaty *interchange*, która jest pobierana przez agentów rozliczeniowych w ramach ich opłat od akceptantów i przekazywana do banków wydawców kart. Opłaty *interchange* w Polsce wynoszą, w zależności od rodzaju akceptanta i płatności, od 0,95% do nawet 2%, co jest jednym z najwyższych poziomów wśród krajów Unii Europejskiej. Zdaniem organizacji zgłaszających propozycję zmiany do ustawy o usługach płatniczych, poziom opłaty *interchange* generuje dla nich zbyt wysokie koszty.

Również w opinii NBP poziom opłaty *interchange* jest wysoki i powinien ulec znaczącemu zmniejszeniu. Tym niemniej NBP uważa, że zaproponowane przez ww. organizacje rozwiązanie, tj. bezwarunkowe (tj. bez możliwości zakazania takiego rozwiązania ze strony dostawców usług płatniczych) wprowadzenie przez akceptantów możliwości pobierania przez nich od klienta płacącego kartą płatniczą dodatkowej opłaty *surcharge*, odzwierciedlającej ponoszoną dotychczas przez akceptantów opłatę *interchange*, jest rozwiązaniem niewłaściwym z czterech głównych powodów.

Po pierwsze, mechanizm dystrybucji opłat funkcjonujący obecnie w Polsce występuje na niemal wszystkich rynkach na świecie, co jest naturalną konsekwencją zastosowania na nich czterostronnego systemu kartowego, w którym z zasady uczestniczy konsument (posiadacz karty płatniczej), punkt handlowo-usługowy (akceptant kart płatniczych), bank-wydawca karty dla konsumenta oraz agent rozliczeniowy, którego zadaniem jest pośredniczenie w akceptacji karty płatniczej i rozliczeniu płatności dokonywanej pomiędzy trzema pozostałymi stronami z tytułu zakupu przez konsumenta w punkcie handlowo-usługowym z wykorzystaniem karty płatniczej. Na rynkach tych funkcjonuje opłata *interchange*, będąca kosztem akceptantów i dochodem banków wydawców kart, jest więc ona naturalnym elementem czterostronnego systemu kartowego. Problemem nie powinien być zatem, zdaniem NBP, sam mechanizm, ale wysokość opłaty *interchange*, która powinna być obniżona w Polsce. Propozycja wnioskodawców nie zmierza jednak do obniżenia opłaty *interchange*, a więc do rozwiązania podstawowej przyczyny wystąpienia, ale do zachowania tej opłaty, tylko w innej postaci, ponoszonej przez inną grupę uczestników czterostronnego systemu kartowego, tj. konsumentów.

Po drugie, NBP uważa, że propozycja wnioskodawców, tj. wprowadzenie regulacji ustawowej, jest pomysłem zbyt daleko ingerującym w sferę wzajemnych stosunków rynkowych między akceptantami a agentami rozliczeniowymi i nierozwiązującym faktycznego problemu. Podstawowa przyczyna wystąpienia wnioskodawców może bowiem zostać zlikwidowana w dużym stopniu w najbliższych latach w wyniku działań samego rynku, wspieranych polityką Rządu, w wyniku czego obniżą się również koszty akceptacji kart. Obniżenie przez banki i organizacje kartowe wysokości opłaty *interchange* do poziomu średniego w Unii Europejskiej jest bowiem jednym z działań przewidzianych w „Programie rozwoju obrotu bezgotówkowego w Polsce na lata 2011-2013”. Program ten w najbliższym czasie powinien zostać przyjęty przez Radę Ministrów jako program rządowy. Dokument ten został przygotowany przez szeroko rozumiany sektor bankowy, w wyniku współpracy ekspertów z Narodowego Banku Polskiego, Związku Banków Polskich oraz przedstawicieli podmiotów uczestniczących w Koalicji na Rzecz Obrotu Bezgotówkowego i Mikropłatności, w tym również przedstawicieli organizacji VISA i MasterCard, którzy zgodzili się na powyższe działanie, jako jeden z wielu elementów ww. kompleksowego Programu. W opinii NBP cel, jaki przyświeca organizacjom reprezentującym akceptantów kart płatniczych, czyli obniżenie kosztów związanych z akceptacją kart, zostanie osiągnięty zatem w wyniku zmian rynkowych, a nie regulacji rangi ustawowej.

Po trzecie, w toku dyskusji nad projektem ustawy organizacje reprezentujące akceptantów twierdziły, że wprowadzenie opłaty *surcharge* pozwoli skutecznie negocjować wysokość opłat za akceptację kart i odpowiednio zwiększy liczbę punktów akceptujących karty płatnicze. Należy jednak zauważyć, że wprowadzenie opłaty za korzystanie z karty przykładowo w sklepie lub na stacji paliw może istotnie zniechęcić ich posiadaczy do używania tego bezpiecznego i efektywnego instrumentu płatniczego. Dlatego nie można odpowiedzialnie twierdzić, że zwiększy się wykorzystanie kart po wprowadzeniu opłat za ich używanie. Natomiast wydaje się bezdyskusyjne, że spadek liczby płatności kartowych

pociągnię za sobą również spadek liczby punktów akceptujących karty, a więc efekt odmienny od deklarowanego. Przykład innych krajów wskazuje, że wprowadzenie nawet niewielkich opłat *surcharge* ma bardzo duży wpływ na zachowania klientów i w praktyce oznacza zastępowanie kart płatniczych gotówką. Przykładowo w Holandii, gdzie ok. 25% punktów handlowo-usługowych wprowadziło opłatę *surcharge* dla transakcji poniżej 10 euro (opłata wynosiła ok. 23 eurocentów), klienci przestali używać kart płatniczych do drobnych zakupów i wrócili do dokonywania tych zakupów gotówkowo. W Polsce, ze względu na mniej rozwinięty rynek kart płatniczych i większą wrażliwość cenową posiadaczy kart (wynikającą z mniejszego stopnia zamożności), wprowadzenie dodatkowej opłaty dla konsumentów spowodowałoby sytuację, w której prawdopodobnie wielu klientów banków zrezygnowałoby z korzystania z kart płatniczych. Ponadto dodatkowe koszty związane z posługiwaniem się kartami płatniczymi, nakładane przez punkty handlowo-usługowe, zniechęcałyby osoby nieposiadające dotychczas rachunku bankowego (takie osoby w Polsce stanowią nadal ponad 20% społeczeństwa) do nawiązania podstawowej formy współpracy z bankami i wykorzystywania bezgotówkowych instrumentów płatniczych, w wyniku czego poziom wykluczenia finansowego pozostawałby nadal na dotychczasowym, wyższym niż w większości krajów Unii Europejskiej poziomie. Wydaje się więc, iż, wbrew twierdzeniom ww. organizacji, opłata *surcharge* nie zwiększy liczby akceptantów, może zaś zmniejszyć liczbę płatności kartami i powiększyć poziom wykluczenia finansowego w Polsce. Jest to więc propozycja ryzykowna, która poprzez obciążenie konsumentów (posiadaczy kart) kosztami ich akceptacji, ponoszonymi dotychczas przez punkty handlowo-usługowe, spowoduje ograniczenie rozwoju obrotu bezgotówkowego i powrót do regulowania płatności w formie gotówkowej.

Po czwarte, wydaje się również, że istotą problemu związanego z wysokością opłat *interchange*, którą akceptanci chcą przerzucić na konsumentów w postaci opłaty *surcharge*, jest, zdaniem wnioskodawców, brak równej konkurencji na rynku wewnętrznym (wskazywano na monopolistyczną pozycję międzynarodowych organizacji kartowych, nierówność pozycji negocjacyjnej z bankami etc.). W tym zakresie jednakże nie powinno rozwiązywać się problemów związanych z ewentualnymi praktykami niekonkurencyjnymi za pomocą przepisów ustawy o usługach płatniczych, jeśli odpowiednie przepisy zakazujące praktyk naruszających konkurencję już obowiązują i dodatkowo są obecnie w sprawie opłat *interchange* egzekwowane (aktualnie toczy się postępowanie sądowe dotyczące tego zagadnienia). Skoro odpowiednie zabezpieczenia przed naruszaniem konkurencji zostały już wprowadzone do polskiego prawa i są wykorzystywane, nie jest zasadne wprowadzanie podobnych przepisów w innych ustawach, będzie to bowiem powielanie prawa. Nie wydaje się również właściwym ustawowe uregulowanie materii, która powinna być przedmiotem umowy między stronami, jeśli jedynym celem tego uregulowania jest wywarcie nacisku na podmioty, które potencjalnie stosują praktyki naruszające konkurencję. Narzędziem do zwalczania takich praktyk jest obecnie odpowiednia skarga do Prezesa UOKiK. Nie powinno mieć to jednak miejsca w sytuacji,

kiedy uregulowanie takie miałyby odbyć się kosztem konsumentów i zahamowania rozwoju obrotu bezgotówkowego w Polsce.

W opinii Narodowego Banku Polskiego przyjęcie przez Senat RP rozwiązania postulowanego przez ww. organizacje stanie się dużą barierą dla dalszego rozwoju obrotu bezgotówkowego w Polsce lub może nawet doprowadzić do jego istotnego ograniczenia. Ponadto, zdaniem NBP, przedstawiana propozycja nie zlikwiduje podstawowej przyczyny jej zgłaszania, tj. stosunkowo wysokich opłat *interchange* na rynku polskim, która może zostać rozwiązana w inny rynkowy sposób, ale przerzuci ich ponoszenie z akceptantów na polskich konsumentów, podwyższając im koszty zakupu towarów i usług, tj. koszty utrzymania, co może być również bardzo negatywnie odebrane społecznie.

Uprzejmie proszę o przekazanie wyżej przytoczonych uwag pod rozagę Senatorów RP uczestniczących w pracach Komisji Budżetu i Finansów Publicznych, która będzie zajmowała się projektem ustawy o usługach płatniczych.

Piotr Wiesiołek

Wiceprezes NBP - Pierwszy Zastępca Prezesa NBP

Do wiadomości:

Pan Bogdan Borusewicz, Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Pan Wiesław Szczuka, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów