EIROPAS
KOMISIJA

Briselē, 26.6.2013.
SWD(2013) 223 final

KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS

IETEKMES NOVĒRTĒJUMA KOPSAVILKUMS

Pavaddokuments dokumentam

Priekšlikums Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvai

par elektronisko rēķinu ieviešanu publiskā iepirkuma procedūrās

{COM(2013) 449 final}
{SWD(2013) 222 final}
{SWD(2013) 225 final}

SATURS

Ievads 3

1. Procedūras jautājumi un apspriešanās ar ieinteresētajām personām 3

2. Politikas konteksts, problēmas noteikšana un subsidiaritāte 3

3. Iniciatīvas mērķi 4

4. Politikas risinājumi 5

5. Ietekmes novērtējums 6

6. Risinājumu salīdzinājums 8

7. Uzraudzība un izvērtējums 9

IEVADS

Šajā ietekmes novērtējumā iztirzātas iespējamās sekas, ko rada ES iniciatīva, kas uzlabotu e-rēķinu sistēmu sadarbspēju publiskā iepirkuma procedūrās visā Eiropas Savienībā, lai novērstu iekšējā tirgus sadrumstalotību.

1. PROCEDŪRAS JAUTĀJUMI UN APSPRIEŠANĀS AR IEINTERESĒTAJĀM PERSONĀM

Komisija uzskata, ka tuvākajā nākotnē darbība nolūkā veicināt e-rēķinu ieviešanu publiskā iepirkuma procedūrās ir prioritāte. Tas ir atspoguļots, galveno darbību par e-rēķinu ieviešanu publiskā iepirkuma procedūrās ietverot II vienotajā tirgus aktā.

Šajā ietekmes novērtējumā ir izmantota ārējo pētījumu analīze, apspriedes ar ieinteresētajām personām un tiešsaistes aptauja, kurā tika saņemtas 700 atbildes.

2. POLITIKAS KONTEKSTS, PROBLĒMAS NOTEIKŠANA UN SUBSIDIARITĀTE

Šī iniciatīva attiecas tikai uz publiskā iepirkuma procedūrām, kurām piemēro Direktīvas 2004/17/EK, 2004/18/EK un 2009/81/EK.

2.1. Problēmas raksturojums

Galvenais problēmas cēlonis attiecībā uz rēķinu apmaiņu publiskā iepirkuma jomā ir vairāku nesadarbspējīgu e-rēķinu standartu līdzāspastāvēšana ES. Iepriekšminētais problēmas cēlonis tiek apskatīts plašākā kontekstā, kur, neraugoties uz centieniem stimulēt e-rēķinu izmantošanu un vispārējiem atzinumiem par to daudzajām priekšrocībām, publiskais sektors visā ES ir bijis samērā neatsaucīgs. Dalībvalstis, kas pieņēma lēmumu atvieglot vai pilnvarot e-rēķinu izmantošanu, bieži vien izstrādāja savus tehniskos risinājumus, kuru pamatā bija atsevišķi valsts standarti, kas tikai pasliktina sadarbspējas problēmu, jo tirgū parādās aizvien vairāk jaunu standartu.

2.1.1. Problēma (P1) – pārmērīga sarežģītība un tiesiskā nenoteiktība uzņēmumiem

Daudzu atšķirīgu e-rēķinu prasību un standartu līdzāspastāvēšana visā ES rada pārāk lielu sarežģītību un tiesisko nenoteiktību uzņēmumiem, kad tie sagatavo rēķinus citai dalībvalstij. Piegādātājiem sarežģītā situācija ES e-rēķinu tirgū rada apgrūtinājumu un risku, ka e-rēķini netiks pieņemti citās dalībvalstīs.

2.1.2. Problēma (P2) – lielākas izmaksas uzņēmumiem

Tā kā vairākas e-rēķinu prasības, standarti, risinājumi un tīkli/platformas, kas pastāv visā ES, nav sadarbspējīgi, un tā kā tirgū nav pieejams kopīgs standarts, uzņēmumus, kuri vēlas veikt pārrobežu iepirkuma darbības, bieži lūdz atbalstīt jaunu standartu ik reizi, kad tie ienāk jaunā tirgū. Tas palielina izmaksas, neatkarīgi no tā, vai rēķinus iesniedz tieši vai ar pakalpojumu sniedzēju starpniecību. Šīs augstākas darbības izmaksas uzņēmējiem negatīvi ietekmē arī pircējus, jo ir jāiekasē augstākas cenas par produktiem vai pakalpojumiem.

2.1.3. Sekas

Pārmērīga sarežģītība/tiesiskā nenoteiktība un augstākas darbības izmaksas uzņēmumiem var veidot šķēršļus tirgus pieejamībai pārrobežu publiskā iepirkuma procedūrās. Ja tas notiek ES, e-rēķini lielākoties tiek izmantoti atsevišķos (bieži valsts mēroga) tīklos, radot "e-rēķinu salas" iekšējā tirgū. Šīs problēmas arī varētu kavēt uzņēmumus no dalības publiskajā iepirkumā citā dalībvalstī, kas nozīmē, ka uzņēmumi neizmantotu potenciālās uzņēmējdarbības iespējas konkrētu e-rēķinu prasību dēļ, kuras tie nevar atbalstīt vai uzskata, ka prasību izpilde ir pārāk dārga. Visbeidzot, valsts e-rēķinu režīmu dominēšana nozīmē zemāku dalību pārrobežu konkursos, mazāk uzņēmumu, kas tajos piedalās, un līdz ar to mazāku konkurenci, kas savukārt rada iekšējā tirgus neefektīvu darbību.

2.2. Pamata scenārijs

Neveicot jaunus pasākumus ES mērogā, e-rēķinu pieņemšana publiskā iepirkuma jomā ES turpinātos lēnā un vienmērīgā tempā, tirgū parādoties vairāk un vairāk valstu izstrādātiem standartiem. Nav garantijas, ka dalībvalstis izvēlēsies sadarbspējīgus risinājumus, nesenā pieredze liecina par pretējo. Būtībā pastāv risks, ka e-rēķinu ieviešana publiskā iepirkuma procedūrās ES kļūs aizvien sarežģītāka un dārgāka, jo pircējiem, piegādātājiem un pakalpojumu sniedzējiem būs jāsaskaras ar aizvien lielāku skaitu valstu prasību un standartu. Šķēršļi tirgus pieejamībai turklāt turpinātu palielināties.

2.3. Juridiskais pamats un subsidiaritāte

ES tiesības rīkoties, lai nodrošinātu iekšējā tirgus darbību, ir noteiktas Līguma par Eiropas Savienības darbību (LESD) 114. pantā.

ES rīcība e-rēķinu ieviešanā publiskā iepirkuma procedūrās ir attaisnota, pamatojoties uz subsidiaritāti. Dalībvalstu veiktās darbības ir saasinājušas sadarbspējas problēmu, jo tirgū ir parādījušies vairāk e-rēķinu standartu (radot turpmākas sadarbspējas izmaksas un sarežģītību).

Ņemot vērā pārrobežu interesi publiskā iepirkuma darījumos, kuriem piemēro minētās direktīvas, un uzsāktās valstu iniciatīvas ieviest e-rēķinus šajā nozarē, ES rīcība e-rēķinu ieviešanā publiskā iepirkuma procedūrās būtu vispiemērotākā metode, lai uzlabotu sadarbspēju un novērstu turpmāku iekšējā tirgus sadrumstalotību. Dalībvalstis to nevar paveikt vienas pašas, jo šādas darbības negarantētu sadarbspēju uzņēmumiem un nenovērstu šķēršļus tirgus pieejamībai.

3. INICIATĪVAS MĒRĶI

3.1. Vispārīgie mērķi

Šīs iniciatīvas primārais mērķis būtu uzlabot iekšējā tirgus darbību, ieviešot mehānismus, kas samazinātu šķēršļus tirgus pieejamībai pārrobežu publiskā iepirkuma jomā, ko rada e-rēķinu standartu nepietiekama sadarbspēja.

3.2. Konkrēti mērķi

Konkrēti mērķi, kas veicina vispārējā mērķa sasniegšanu, būtu šādi:

(1) samazināt sarežģītību un uzlabot skaidrību un tiesisko noteiktību uzņēmējiem, radot tiem iespēju sūtīt rēķinus, ievērojot standartus, ar kuriem tie ir pazīstami un kuri būs vispārēji akceptēti,

(2) pazemināt darbības izmaksas uzņēmējiem, kuri piedalās pārrobežu publiskajā iepirkumā, piemēram, vairāku e-rēķinu standartu un sistēmu atbalstīšanas izmaksas.

3.3. Darbības mērķi

Ir noteikts šāds darbības mērķis:

- izveidot apstākļus, lai rastos a) tehnisks(-i) risinājums(-i) e-rēķiniem publiskā iepirkuma procedūrās, kas nodrošinātu sadarbspēju pārrobežu mērogā, citiem vārdiem sakot, radīt apstākļus, padarot saziņu un apzināšanu starp e-rēķinu sistēmām mazāk resursietilpīgu, ļaujot pircējiem un pārdevējiem apmainīties ar rēķiniem publiskā iepirkuma jomā par viszemāko cenu un vienkāršā veidā.

4. POLITIKAS RISINĀJUMI

	Tirgū ir ierosināts jauns Eiropas mēroga standarts	Dalībvalstīm ir jāpieņem rēķini, kuri atbilst jaunajam Eiropas standartam	Ir atļauts tikai jaunais Eiropas standarts
1. risinājums: ES līmenī netiek veikti jauni pasākumi	*NĒ*	*NĒ*	*NĒ*
2. risinājums: Brīvas izvēles pieeja	**JĀ**	*NĒ*	*NĒ*
3. risinājums: Alternatīva pāreja uz e-rēķiniem	**JĀ**	NĒ/JĀ (JĀ – tikai, ja dalībvalsts vai līgumslēdzēja iestāde pilnvaro e-rēķinu izmantošanu)	*NĒ*
4. risinājums: Obligāta pieņemšana	**JĀ**	**JĀ**	*NĒ*
5. risinājums: Pilnīga saskaņošana	**JĀ**	**JĀ**	**JĀ**

5. IETEKMES NOVĒRTĒJUMS

Šķēršļu novēršana tirgus pieejamībai e-rēķinu jomā galvenokārt ietekmētu ekonomiku gan izmaksu, gan ieguvumu ziņā, un ieguvumi būtu svarīgāki. Primāro ietekmi papildinātu "sekundāra" ietekme, piemēram, uzlabota sadarbspēja, visticamāk, veicinātu e-rēķinu ieviešanu plašākā mērogā. Pēc būtības šī ietekme būtu ekonomikas, sociālajā un vides jomā.

5.1. Primārā ietekme

Šīs ietekmes apjoms būtu atkarīgs no izvēlētā risinājuma — jo vairāk lietotāju piekristu vienotam risinājumam, jo mazāk būtu šķēršļu tirgus pieejamībai.

Kopēja standarta izveide atrisinātu sadarbspējas problēmu visiem uzņēmumiem, kas sadarbojas ar līgumslēdzējām iestādēm, kuras piemēro jaunos noteikumus. Darot pieejamu vienu sadarbspējīgu un kopīgi pieņemamu Eiropas standartu, tiktu atvieglota uzņēmējdarbības veikšana ārvalstīs un tiktu nodrošināta lielāka tiesiskā noteiktība uzņēmumiem. Tas arī samazinātu izmaksas, kas rodas no nepieciešamības atbalstīt daudzus dažādus e-rēķinu standartus. Turpmāki potenciālie ietaupījumi uzņēmumiem var rasties no cenu shēmu un tirgus struktūru pielāgošanas e-rēķinu nosūtīšanai.

Jebkurš pasākums, kam nepieciešams izmantot jauno Eiropas e-rēķina standartu, radīs zināmas īstenošanas izmaksas uzņēmumiem, līgumslēdzējām iestādēm un dalībvalstīm. Tomēr šīs izmaksas kompensētu gaidāmie ieguvumi, t.i., darbības ietaupījumi no e-rēķiniem, zemākām cenām publiskā iepirkuma jomā uzlabotas konkurences dēļ.

5.2. Sekundārā ietekme

Jauna Eiropas e-rēķina standarta pieņemšana var radīt sekundāru ietekmi līdz ar e-rēķinu intensīvāku ieviešanu publiskā iepirkuma procedūrās. E-rēķinu izmantošana plašākā apmērā radītu konkrētu ietekmi ekonomikas, sociālajā un vides jomā.

5.2.1. Ietekme uz ekonomikas, vides un sociālo jomu

Palielinoties e-rēķinu izmantošanai, ietekme uz ekonomiku būtu saistīta ar ietaupījumiem ekonomikā, ko rada gaidāmie ietaupījumi publiskā iepirkuma ciklā (t.i., darbības izmaksu samazināšanās pircējiem un pārdevējiem, lielāka pārredzamība, ātrāks maksājumu apstrādes laiks). Plānots, ka ietekme uz sociālo jomu būs neitrāla. Sagaidāms, ka ietekme uz vidi būs pozitīva, tā, pirmkārt, radītu mazāku papīra izmantošanu un zemākas oglekļa dioksīda emisijas.

5.2.2. Administratīvā sloga samazināšana

Darot pieejamus rēķinu datus elektroniskā veidā, tiktu vienkāršota dalībvalstu nodokļu iestāžu veiktā revīzija un nodokļu iekasēšana, kā arī jebkādu ziņojumu sagatavošana, kuri jāsniedz uzņēmumam. Tas, savukārt, uzņēmumiem samazinātu administratīvo slogu. Sakarā ar to, ka šādas administratīvās prasības daudz nopietnāk ietekmē mazākus uzņēmumus, šis samazinājums īpaši labvēlīgi ietekmētu MVU.

5.3. Dažādu risinājumu ietekme

5.3.1. 1. risinājums – ES līmenī netiek veikti jauni pasākumi

Šis risinājums ir aprakstīts pamatscenārijā.

5.3.2. 2. risinājums – Brīvas izvēles pieeja

Tiktu izstrādāts jauns Eiropas e-rēķina standarts, kuru ieteiktu izmantot publiskā iepirkuma procedūrās, bet Eiropas standarta e-rēķinu pieņemšana būtu katras dalībvalsts un/vai līgumslēdzējas iestādes ziņā. Netiktu novērsti šķēršļi tirgus pieejamībai. Izmaksu slogs uzņēmumiem nesamazinātos, jo tiem būtu jāsaglabā vairāki e-rēķinu standarti vienlaicīgi. Ja tie izvēlētos to nedarīt, tiktu zaudētas potenciālās uzņēmējdarbības iespējas.

Šīs iniciatīvas mērķis netiktu sasniegts, jo sadarbspēja aizvien būtu problemātiska. Sekundāra ietekme tiktu novērota tikai tiktāl, ciktāl notiek pāreja uz e-rēķiniem, bet saistībā ar šī risinājuma brīvprātīgo raksturu, ir grūti paredzēt šā procesa mērogu.

5.3.3. 3. risinājums – Alternatīva pāreja uz e-rēķiniem

Dalībvalstīm, kas piešķir pilnvaras izmantot e-rēķinus publiskā iepirkuma jomā pēc savas iniciatīvas, tiktu lūgts pieņemt elektroniskos rēķinus jaunajā Eiropas standartā. Tas samazinātu e-rēķinu ieviešanas izmaksas un sarežģītību uzņēmumiem, kuri varētu sūtīt elektroniskos rēķinus vienotā standartā jebkurai līgumslēdzējai iestādei, kas pilnvaro e-rēķinu izmantošanu. Tiktu atvieglota sadarbspēja, bet tā netiktu nodrošināta dalībvalstīs, kur obligāta e-rēķinu ieviešana ir pieprasīta *de facto*, bet netiek piešķirtas juridiskas pilnvaras (*de jure*). Uzņēmumi turpinātu saskarties ar tiesisko nenoteiktību.

Dalībvalstīm tiktu piemērota nevienlīdzīga attieksme: tām, kuras jau izmanto e-rēķinus publiskā iepirkuma procedūrās, būtu jāpielāgojas jaunajam standartam, savukārt tām, kuras tos neizmanto, nebūtu pienākums to darīt un pat nebūtu ieteicams to darīt tik ātri.

Ir grūti paredzēt sekundāro ietekmi. Dalībvalstīm, iespējams, būtu vajadzīgs ļoti ilgs laiks, lai pārietu uz e-rēķiniem publiskā iepirkuma jomā. Iespējamie ieguvumi no lielākas izmaksu efektivitātes un ietaupījumiem no lielākas konkurences publiskajā iepirkumā neīstenotos vai tas notiktu ļoti lēnām.

5.3.4. 4. risinājums – Obligātā pieņemšana

Tiktu izstrādāts jauns kopīgs Eiropas standarts, kas tiktu darīts pieejams lietošanai visiem tirgus dalībniekiem. Visām līgumslēdzējām iestādēm tiktu pieprasīts pieņemt šādam standartam atbilstošus e-rēķinus publiskā iepirkuma procedūrās, neaizstājot esošos tehniskos risinājumus.

Darbības mērķis tiktu ātri sasniegts: prasība pieņemt e-rēķinus, kas atbilst Eiropas standartam, efektīvi nodrošinātu sadarbspēju un līdz ar to novērstu tirgus piekļuves šķēršļus no dienas, kad attiecīgie noteikumi stājas spēkā. Tas arī varētu radīt gatavu risinājumu un vadlīnijas tām dalībvalstīm, kuras vēl nav ieviesušas e-rēķinus.

Uzņēmumiem šis risinājums radītu noteiktību, ka visi centieni un izdevumi tiks amortizēti samērā īsā laikposmā. Fakts, ka ieguldījums vienotā risinājumā ļaus nosūtīt e-rēķinus jebkurai

līgumslēdzējai pusei jebkurā dalībvalstī, varētu izrādīties pārliecinošs faktors, lai pārietu uz e-rēķiniem.

Sekundārā ietekme būtu novērojama tikai tiktāl, ciktāl notiktu pāreja uz e-rēķiniem. Tā kā kopīga standarta pieejamībai būtu jārosina vairāk tirgus dalībnieki pieņemt šo lēmumu, šā procesa mērogam būtu jābūt būtiskākam par iepriekšējo risinājumu.

5.3.5. Risinājums (5) – Pilnīga saskaņošana

Vairs netiktu ļauts izmantot rēķinus pašlaik esošajos standartos. Lai arī šī pieeja pilnībā saskaņotu e-rēķinu ieviešanu visā ES, tiktu zaudēti visi tajās dalībvalstīs veiktie ieguldījumi, kuras jau ir izstrādājušas valsts e-rēķinu sistēmas. Šī pieeja arī būtu īpaši problemātiska un dārga pakalpojumu sniedzējiem, jo tiem būtu pilnībā jāpārveido savas sistēmas. Visbeidzot, tā saskartos ar spēcīgu politisko opozīciju no dalībvalstīm, kurās jau ir ieviestas e-rēķinu sistēmas.

6. RISINĀJUMU SALĪDZINĀJUMS

Dažādu risinājumu analīze sniedza šādus rezultātus.

Politikas risinājumi	**Mērķis – uzlabot/atvieglot e-rēķinu sistēmu sadarbspēju publiskā iepirkuma jomā**		
	EFEKTIVITĀTE	**PRODUKTIVITĀTE**	**SASKAŅOTĪBA[1]**
1. risinājums: ES līmenī netiek veikti jauni pasākumi	0	0	0
2. risinājums: Brīvas izvēles pieeja	(+ / ?)	(≈)	(?)
3. risinājums: Alternatīva pāreja uz e-rēķiniem	(+)	(+)	(- / ?)
4. risinājums: Obligāta pieņemšana	(+ +)	(+)	(+ / ?)
5. risinājums: Pilnīga saskaņošana	(+ +)	(- -)	(≈)

Ietekmes apjoms salīdzinājumā ar pamatscenāriju (bāzes līnijas vērtība ir norādīta kā 0): ++ ļoti pozitīvs, +pozitīvs; ++ ļoti negatīvs;, – negatīvs; ≈ nenozīmīgs/neitrāls; ? neskaidrs; nepiemēro.

Šķiet, ka 4. risinājums ir vispiemērotākā izvēle.

[1] Saskaņotība tiek novērtēta, ņemot vērā arī sekundāro ietekmi (t.i., ietekmi, ko rada pastiprināta e-rēķinu ieviešana) un apjomu, kādā risinājumi ir saskaņā ar citām ES politikām (īpaši e-iepirkuma iniciatīvu un maksājumu kavējumu direktīvas mērķi).

- Tas novērstu pašreizējo sadrumstalotību un nodrošinātu iekšējā tirgus pareizu darbību.

- Tā kā pāreja uz e-rēķinu izmantošanu notiktu pēc uzņēmuma iniciatīvas, tas neradītu nevajadzīgas izmaksas. Tas arī ievērotu subsidiaritātes un proporcionalitātes principus.

- Īstenojot plašāku pāreju uz e-rēķiniem, tas ietvertu pilnīgus ieguvumus efektivitātes jomā un līdzekļu ietaupījumus, ko piedāvā e-rēķinu izmantošana.

- Ļaujot uzņēmumiem un līgumslēdzējām iestādēm turpināt izmantot esošās valstu rēķinu sagatavošanas sistēmas, tiktu samazinātas pārejas izmaksas un traucējumi abām grupām.

Pārejai uz jaunajam Eiropas standartam atbilstošu e-rēķinu obligātu pieņemšanu ierosinātais termiņš ir 2017. vai 2018. gads. Šis grafiks atspoguļo ieinteresēto personu vēlēšanos veikt ātru pāreju un ir saskaņā ar datumu, kurā paredzēts sākt e-rēķinu obligātu izmantošanu, kas ietverta publiskā iepirkuma direktīvu pārskatītajā projektā.

7. UZRAUDZĪBA UN IZVĒRTĒJUMS

Lai novērstu papildu (administratīvo) slogu līgumslēdzējām iestādēm, uzņēmumiem vai dalībvalstīm informācijas, ko izmanto uzraudzībai, apkopošanas dēļ, ierosinātie rādītāji galvenokārt izmanto esošos datu avotus (piem., *OJ/TED*, *Eurostat*) vai datus, kurus jau ir apkopojušas ieinteresētās personas (piem., e-rēķinu pakalpojumu sniedzēji), veicot uzņēmējdarbību. Tomēr nav iegūta pietiekama informācija, kam būs nepieciešama papildu izpēte (īpaši pētījumi un aptaujas), ko veiks Iekšējā tirgus un pakalpojumu ģenerāldirektorāts.