KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 26.6.2013 r.
SWD(2013) 223 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady

w sprawie fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych

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

SPIS TREŚCI

Wstęp 3
1. Kwestie proceduralne i konsultacje z zainteresowanymi stronami 3
2. Kontekst działania, określenie problemu i zasada pomocniczości 3
3. Cele inicjatywy 4
4. Warianty strategiczne 5
5. Ocena skutków 6
6. Porównanie wariantów 8
7. Monitorowanie i ocena 9

WSTĘP

W niniejszej ocenie skutków przedstawiono wpływ ewentualnej inicjatywy UE, która zwiększyłaby interoperacyjność w zakresie e-fakturowania w zamówieniach publicznych w Unii Europejskiej, aby zlikwidować rozdrobnienie rynku wewnętrznego.

1. KWESTIE PROCEDURALNE I KONSULTACJE Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI

Komisja uważa upowszechnienie e-fakturowania w zamówieniach publicznych za jeden z nadrzędnych celów na najbliższą przyszłość. Świadczy o tym włączenie kluczowego działania dotyczącego e-fakturowania w zamówieniach publicznych do Aktu o jednolitym rynku II.

Ocena skutków opiera się na analizie badań zewnętrznych, konsultacjach z zainteresowanymi stronami i ankiecie internetowej, na którą uzyskano ponad 700 odpowiedzi.

2. KONTEKST DZIAŁANIA, OKREŚLENIE PROBLEMU I ZASADA POMOCNICZOŚCI

Inicjatywa dotyczy tylko zamówień publicznych objętych zakresem dyrektyw 2004/17/WE, 2004/18/WE i 2009/81/WE.

2.1. Określenie problemu

Jeśli chodzi o wymianę faktur w zamówieniach publicznych, głównym źródłem problemów jest wiele wzajemnie niedostosowanych norm dotyczących e-fakturowania w UE. Problemy te występują w ogólniejszym kontekście – sektor publiczny w UE stosunkowo słabo reaguje na wysiłki podejmowane w celu zachęcenia go do stosowania faktur elektronicznych i powszechnego uznania ich wielu korzyści. Państwa członkowskie, które postanowiły ułatwić lub nakazać stosowanie e-fakturowania, w wielu przypadkach wprowadziły własne rozwiązania techniczne w oparciu o odrębny standard krajowy, co tylko pogarsza problem braku interoperacyjności, ponieważ na rynku pojawia się jeszcze więcej nowych standardów.

2.1.1. Problem (P1) – nadmierne komplikacje i niepewność prawna w stosunku do firm

Występowanie wielu różnych wymogów i norm dotyczących e-fakturowania w UE powoduje, że firmy, które wystawiają faktury dla podmiotów w innym państwie członkowskim, zmagają się z nadmiernymi komplikacjami i niepewnością prawną. Skomplikowana sytuacja na unijnym rynku e-fakturowania jest uważana przez dostawców za uciążliwą i stwarza ryzyko braku akceptacji faktur elektronicznych w innych państwach członkowskich.

2.1.2. Problem (P2) – wyższe koszty dla firm

Ponieważ liczne wymogi, normy i rozwiązania dotyczące e-fakturowania oraz odpowiednie sieci/platformy, które istnieją w UE, nie współdziałają ze sobą, a na rynku brakuje wspólnej normy, firmy, które chciałyby uczestniczyć w transgranicznych zamówieniach publicznych, często muszą stosować nową normę za każdym razem, gdy wchodzą na nowy rynek. Zwiększa to koszty, niezależnie od tego, czy faktury są przedstawiane bezpośrednio czy za pośrednictwem dostawców usług. Te wyższe koszty operacyjne dla firm również negatywnie wpływają na kupujących, którzy muszą zapłacić wyższą cenę za ich produkty lub usługi.

2.1.3. Konsekwencje

Nadmierne komplikacje/ niepewność prawna i wyższe koszty operacyjne dla przedsiębiorstw mogą stanowić bariery w dostępie do rynku w transgranicznych zamówieniach publicznych. Tam, gdzie w UE stosuje się e-fakturowanie, ogranicza się ono w dużej mierze do odrębnych – często krajowych – sieci, co tworzy „wyspy e-fakturowania" na rynku wewnętrznym. Te problemy mogą również zniechęcać firmy do składania ofert w ramach zamówień publicznych w innych państwach członkowskich, co oznacza, że przedsiębiorstwa będą tracić potencjalne możliwości biznesowe ze względu na konkretne wymogi dotyczące e-fakturowania, których nie mogą spełnić lub które uważają za zbyt kosztowne. Ponadto dominacja krajowych systemów e-fakturowania oznacza mniejszą liczbę ofert transgranicznych i firm uczestniczących w postępowaniach, a więc mniejszą konkurencję, co z kolei przekłada się na nieefektywne funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

2.2. Scenariusz odniesienia

Bez nowych działań na szczeblu UE wprowadzanie e-fakturowania w zamówieniach publicznych w UE następowałoby w wolnym i stałym tempie, a na rynku pojawiałoby się coraz więcej standardów krajowych. Nie ma gwarancji, że państwa członkowskie zdecydują się na interoperacyjne rozwiązania – ostatnie doświadczenia sugerują coś wręcz przeciwnego. Fakturowanie elektroniczne w zamówieniach publicznych w UE może powodować coraz większe komplikacje i koszty, ponieważ kupujący, dostawcy i usługodawcy musieliby spełniać coraz więcej wymogów i norm krajowych. Bariery w dostępie do rynku utrzymałyby się, a nawet wzrosły.

2.3. Podstawa prawna i zasada pomocniczości

Prawo UE do podejmowania działań w celu zapewnienia funkcjonowania rynku wewnętrznego wynika z art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

Działanie UE w dziedzinie e-fakturowania w zamówieniach publicznych jest uzasadnione zasadą pomocniczości. Działania podejmowane przez państwa członkowskie pogłębiły problem braku interoperacyjności, ponieważ na rynku pojawiło się więcej standardów e-fakturowania (co spowodowało dodatkowe koszty i komplikacje).

Z uwagi na transgraniczne znaczenie transakcji w zamówieniach publicznych objętych dyrektywami, a także bieżące inicjatywy krajowe mające na celu wprowadzenie e-fakturowania w tym sektorze, działanie UE na rzecz e-fakturowania w zamówieniach publicznych byłoby najodpowiedniejszą metodą poprawy interoperacyjności i zapobieżenia dalszemu rozdrobnieniu rynku wewnętrznego. Państwa członkowskie nie mogą tego dokonać samodzielnie, ponieważ takie działania nie zagwarantowałyby podmiotom gospodarczym interoperacyjności ani nie usunęły barier w dostępie do rynku.

3. CELE INICJATYWY

3.1. Cele ogólne

Głównym celem inicjatywy będzie poprawa funkcjonowania rynku wewnętrznego dzięki wprowadzeniu mechanizmów zmniejszających bariery w dostępie do transgranicznych zamówień publicznych, które wynikają z niedostatecznej interoperacyjności norm dotyczących e-fakturowania.

3.2. Cele szczegółowe

Cele szczegółowe, które przyczyniają się do osiągnięcia celu ogólnego, są następujące:

1) zmniejszenie stopnia komplikacji oraz zwiększenie jasności i pewności prawa dla podmiotów gospodarczych poprzez umożliwienie im przesyłania faktur zgodnie ze znanymi im i powszechnie uznawanymi standardami;

2) niższe koszty operacyjne dla podmiotów gospodarczych uczestniczących w transgranicznych zamówieniach publicznych, takie jak koszty utrzymania wielu standardów i systemów e-fakturowania.

3.3. Cele operacyjne

Określono następujący cel operacyjny:

- Stworzenie warunków dla powstania rozwiązania technicznego (rozwiązań technicznych) w zakresie e-fakturowania w zamówieniach publicznych, które zapewniłyby interoperacyjność transgraniczną – innymi słowy, stworzenie warunków, w których komunikacja i identyfikacja między systemami e-fakturowania będzie wymagała mniejszych nakładów, co umożliwi kupującym i sprzedającym wymianę faktur w zamówieniach publicznych po jak najniższym koszcie i przy minimalnych komplikacjach.

4. WARIANTY STRATEGICZNE

	Proponuje się wprowadzenie nowej normy europejskiej na rynku.	Państwa członkowskie muszą akceptować faktury spełniające nową normę europejską.	Dopuszcza się wyłącznie nową normę europejską.
Wariant (1): Brak nowych działań na szczeblu UE	*NIE*	*NIE*	*NIE*
Wariant (2): Podejście polegające na wolnym wyborze	**TAK**	*NIE*	*NIE*
Wariant (3): Selektywne przechodzenie na e-fakturowanie	**TAK**	NIE/TAK (TAK – wyłącznie jeśli państwo członkowskie lub instytucja zamawiająca nakażą stosowanie e-fakturowania.)	*NIE*

Wariant (4): Obowiązkowa akceptacja	**TAK**	**TAK**	*NIE*
Wariant (5): Pełna harmonizacja	**TAK**	**TAK**	**TAK**

5. OCENA SKUTKÓW

Usunięcie barier w dostępie do rynku w zakresie e-fakturowania miałoby głównie skutki ekonomiczne w postaci kosztów i korzyści, przy czym korzyści byłyby bardziej znaczące. Skutkom pierwotnym towarzyszyłyby dodatkowe skutki „wtórne", ponieważ większa interoperacyjność najprawdopodobniej spowodowałaby większe upowszechnienie e-fakturowania. Skutki te miałyby charakter ekonomiczny, społeczny i środowiskowy.

5.1. Skutki pierwotne

Skala tych skutków zależałaby od wybranego wariantu – im więcej użytkowników dostosowałoby się do jednolitego standardu, tym mniej pozostałoby barier w dostępie do rynku.

Ustanowienie wspólnej normy rozwiązałoby problem braku interoperacyjności dla wszystkich firm współpracujących z instytucjami zamawiającymi, które stosują nowe zasady. Możliwość stosowania jednej interoperacyjnej i powszechnie uznawanej normy europejskiej sprawiłaby, że prowadzenie działalności za granicą stałoby się mniej skomplikowane, a przedsiębiorstwa zyskałyby większą pewność prawa. Ograniczyłaby ona również koszty związane z koniecznością spełnienia wielu różnych norm dotyczących e-fakturowania. Dodatkowe oszczędności dla firm mogą wynikać z dostosowania systemów ustalania cen i struktur rynku do przesyłania faktur elektronicznych.

Każde działanie wymagające zastosowania nowej normy europejskiej dotyczącej e-fakturowania wiązałoby się z kosztami jej wdrożenia dla firm, instytucji zamawiających i państw członkowskich. Nad kosztami tymi przeważałyby jednak oczekiwane korzyści, tj. oszczędności kosztów operacyjnych w związku z e-fakturowaniem i niższe ceny w zamówieniach publicznych ze względu na większą konkurencję.

5.2. Skutki wtórne

Przyjęcie nowej normy europejskiej dotyczącej e-fakturowania może wywołać skutki wtórne wynikające z większego upowszechnienia e-fakturowania w zamówieniach publicznych. Powszechniejsze stosowanie faktur elektronicznych pociągnęłoby za sobą określone skutki ekonomiczne, społeczne i środowiskowe.

5.2.1. Skutki ekonomiczne, środowiskowe i społeczne

Ekonomiczne skutki powszechniejszego stosowania faktur elektronicznych wiązałyby się z oszczędnościami dla gospodarki wynikającymi z oczekiwanych oszczędności w cyklu zamówień publicznych (tj. zmniejszenie kosztów operacyjnych dla kupujących i sprzedających, większa przejrzystość, szybsze przetwarzanie płatności). Skutki społeczne powinny być neutralne. Skutki środowiskowe powinny być pozytywne – przede wszystkim polegałyby one na mniejszym zużyciu papieru i mniejszych emisjach dwutlenku węgla.

5.2.2. Zmniejszenie obciążeń administracyjnych

Dostępność elektronicznych danych zamieszczonych na fakturze uprościłaby kontrole i pobór podatków przez organy podatkowe w państwach członkowskich, a także przygotowywanie sprawozdań, które musi przedstawiać firma. To z kolei zmniejszyłoby obciążenia administracyjne w odniesieniu do przedsiębiorstw. Ponieważ takie wymogi administracyjne stanowią większe obciążenie dla mniejszych przedsiębiorstw, na ich ograniczeniu skorzystałyby zwłaszcza MŚP.

5.3. Skutki poszczególnych wariantów

5.3.1. Wariant (1) – brak nowych działań na szczeblu UE

Wariant ten opisano jako scenariusz odniesienia.

5.3.2. Wariant (2) – podejście polegające na wolnym wyborze

Wariant ten polegałby na opracowaniu nowej normy europejskiej dotyczącej e-fakturowania, której stosowanie zalecano by w zamówieniach publicznych, lecz decyzję o akceptacji faktur elektronicznych spełniających normę europejską podejmowałyby poszczególne państwa członkowskie lub instytucje zamawiające. Nadal istniałyby bariery w dostępie do rynku. Nie zmniejszyłoby się obciążenie przedsiębiorstw kosztami, ponieważ byłyby one zmuszone do jednoczesnego utrzymywania wielu standardów e-fakturowania. Jeżeli nie zdecydowałyby się na to, straciłyby potencjalne możliwości biznesowe.

Cel inicjatywy nie zostałby osiągnięty, ponieważ problemem byłby nadal brak interoperacyjności. Skutki wtórne byłyby widoczne tylko w takim stopniu, w jakim nastąpiłoby przejście na e-fakturowanie, lecz ze względu na dobrowolny charakter tego wariantu trudno jest ocenić skalę tego procesu.

5.3.3. Wariant (3) – selektywne przechodzenie na e-fakturowanie

Państwa członkowskie, które z własnej inicjatywy nakażą stosowanie e-fakturowania w zamówieniach publicznych, musiałyby akceptować faktury elektroniczne zgodne z nową normą europejską. Zmniejszyłoby to koszty i stopień komplikacji e-fakturowania dla przedsiębiorstw, które mogłyby wówczas przesyłać faktury elektroniczne zgodne z jednolitą normą wszystkim instytucjom zamawiającym, które stosują e-fakturowanie. Ułatwiłoby to zapewnienie interoperacyjności, która jednak mogłaby nie być zagwarantowana w państwach członkowskich, w których wprowadzenie obowiązkowego e-fakturowania jest wymogiem faktycznym, ale nie prawnym (de jure). Firmy mogą nadal zmagać się z problemem niepewności prawnej.

Traktowanie państw członkowskich byłoby niejednakowe – państwa, które już stosują e-fakturowanie w zamówieniach publicznych, musiałyby dostosować się do nowej normy, natomiast państwa, które nie stosują tego rozwiązania, nie musiałyby przechodzić na ten system, a nawet mogłyby być pozbawione motywacji do dokonania tego w szybkim tempie.

Trudno jest przewidzieć skutki wtórne. Przejście przez wszystkie państwa członkowskie na e-fakturowanie w zamówieniach publicznych może zająć bardzo dużo czasu. Nie pojawią się możliwe korzyści związane z większą opłacalnością i oszczędnościami wynikającymi z większej konkurencji w zamówieniach publicznych lub będą się one pojawiać się bardzo powoli.

5.3.4. Wariant (4) – obowiązkowa akceptacja

Opracowana zostałaby nowa wspólna norma europejska, którą mogłyby stosować wszystkie podmioty gospodarcze. Wszystkie instytucje zamawiające musiałyby akceptować w zamówieniach publicznych faktury elektroniczne zgodne z tą normą bez konieczności wymiany istniejących rozwiązań technicznych.

Cel operacyjny zostałby szybko osiągnięty – wymóg akceptacji faktur elektronicznych spełniających normę europejską faktycznie zapewniłby interoperacyjność i tym samym usunął bariery w dostępie do rynku z dniem wejścia przedmiotowych przepisów w życie. Wariant ten może również zapewnić gotowe rozwiązanie i wskazówki dla tych państw członkowskich, które nie wdrożyły jeszcze e-fakturowania.

Z perspektywy przedsiębiorstw wariant ten dawałby pewność, że wszelkie wysiłki i wydatki zwrócą się w stosunkowo krótkim czasie. Świadomość, że inwestycja w pojedyncze rozwiązanie umożliwi przesyłanie faktur elektronicznych wszystkim instytucjom zamawiającym we wszystkich państwach członkowskich, powinna okazać się czynnikiem przekonującym do przejścia na e-fakturowanie.

Skutki wtórne byłyby widoczne tylko w takim stopniu, w jakim nastąpiłoby przejście na e-fakturowanie. Ponieważ dostępność wspólnej normy powinna zachęcić więcej uczestników rynku do podjęcia tej decyzji, skala tego procesu powinna być większa niż w przypadku poprzednich wariantów.

5.3.5. Wariant (5) – pełna harmonizacja

Faktury zgodne z obecnie istniejącymi standardami stałyby się niedozwolone. Chociaż to podejście spowodowałoby pełną harmonizację e-fakturowania w UE, zmarnowane zostałyby inwestycje dokonane w państwach członkowskich, które opracowały już krajowe systemy e-fakturowania. To podejście byłoby również w dużym stopniu uciążliwe i kosztowne dla usługodawców, ponieważ musieliby oni całkowicie zmienić swoje systemy. Ponadto spotkałoby się ono z silnym sprzeciwem politycznym ze strony państw członkowskich, które wprowadziły już systemy e-fakturowania.

6. PORÓWNANIE WARIANTÓW

Poniżej przedstawiono wyniki analizy poszczególnych wariantów.

	Cel – zwiększenie/ułatwienie interoperacyjności systemów e-fakturowania w zamówieniach publicznych		
Warianty strategiczne	**SKUTECZNOŚĆ**	**EFEKTYWNOŚĆ**	**SPÓJNOŚĆ**[1]
Wariant (1): brak nowych działań na szczeblu UE	0	0	0

[1] Spójność oceniono również z uwzględnieniem skutków wtórnych (tj. skutków wywołanych powszechniejszym stosowaniem e-fakturowania) i stopnia, w jakim warianty są spójne z innymi działaniami UE (zwłaszcza z inicjatywą dotyczącą e-zamówień i celami dyrektywy w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach).

Wariant (2): podejście polegające na wolnym wyborze	(+ / ?)	(≈)	(?)
Wariant (3): selektywne przechodzenie na e-fakturowanie	(+)	(+)	(- / ?)
Wariant (4): obowiązkowa akceptacja	(+ +)	(+)	(+ / ?)
Wariant (5): pełna harmonizacja	(+ +)	(- -)	(≈)

Rozmiar skutków w porównaniu ze scenariuszem odniesienia (wartość bazową oznaczono jako 0): ++ zdecydowanie pozytywne; + pozytywne; – – zdecydowanie negatywne; – negatywne; ≈ marginalne/neutralne; ? niepewne; nd. nie dotyczy.

Wariant (4) wydaje się najodpowiedniejszy.

- Pozwoliłby na pokonanie problemu obecnego rozdrobnienia rynku i zapewniłby właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

- Ponieważ firmy z własnej inicjatywy przechodziłyby na e-fakturowanie, nie powstałyby niepotrzebne koszty. Byłoby to również zgodne z zasadami pomocniczości i proporcjonalności.

- Ponieważ wariant ten skłaniałby do powszechniejszego przechodzenia na e-fakturowanie, zapewniłby pełen przyrost wydajności i oszczędności ekonomiczne wynikające z tego rodzaju rozwiązania.

- Dzięki umożliwieniu firmom i instytucjom zamawiającym dalszego korzystania z istniejących krajowych systemów fakturowania, zmniejszyłby koszty i uciążliwości związane z przejściem na nowy system dla obu grup.

Jako termin przejścia na obowiązkową akceptację faktur elektronicznych spełniających nową normę europejską proponuje się rok 2017 lub 2018. Termin ten świadczy o tym, że zainteresowane strony chcą uczynić to szybko. Jest on również zbieżny z oczekiwanym terminem wprowadzenia obowiązkowych e-zamówień określonych w projektach zrewidowanych dyrektyw w sprawie zamówień publicznych.

7. MONITOROWANIE I OCENA

Aby uniknąć dodatkowych obciążeń (administracyjnych) dla instytucji zamawiających, firm lub państw członkowskich, związanych z gromadzeniem informacji wykorzystywanych do monitorowania, zaproponowane wskaźniki opierają się głównie na istniejących źródłach danych (np. Dziennik Urzędowy/ TED, Eurostat) lub danych, które zgromadziły już zainteresowane strony (np. dostawcy usług e-fakturowania) w ramach swojej działalności gospodarczej. W danych występują jednak pewne braki, a zatem Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego i Usług będzie musiała przeprowadzić dodatkowe badania (ukierunkowane analizy i ankiety).