ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 26.6.2013 г.
SWD(2013) 223 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНА ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

Предложение за Директива на Европейския палрамент и на Съвета

относно електронното фактуриране при обществените поръчки

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

СЪДЪРЖАНИЕ

Въведение 3

1. Процедурни въпроси и консултации със заинтересовани страни 3
2. Контекст на политиката, определяне на проблема и субсидиарност 3
3. Цели на инициативата 4
4. Варианти на политиката 5
5. Оценка на въздействията 6
6. Сравнение на вариантите 9
7. Мониторинг и оценка 10

ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящата оценка на въздействието разглежда въздействието на евентуална инициатива на ЕС за подобряване на оперативната съвместимост на електронното фактуриране при обществените поръчки в целия Европейски съюз с цел да се премахне разпокъсаността на вътрешния пазар.

1. ПРОЦЕДУРНИ ВЪПРОСИ И КОНСУЛТАЦИИ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИ СТРАНИ

Действията за насърчаване на използването на електронно фактуриране при обществените поръчки се разглеждат от Комисията като приоритет за близкото бъдеще. Израз на това е, че в Акта за единния пазар II електронно фактуриране в областта на обществените поръчки беше включено като основно действие.

Настоящата оценка на въздействието се основава на анализ на външни проучвания, консултации със заинтересованите страни и онлайн проучване, което получи над 700 отговора.

2. КОНТЕКСТ НА ПОЛИТИКАТА, ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА И СУБСИДИАРНОСТ

Тази инициатива се отнася единствено до обществените поръчки, които са предмет на директиви 2004/17/ЕО, 2004/18/ЕО и 2009/81/ЕО.

2.1. Определяне на проблема

Наличието на многобройни оперативно несъвместими стандарти за електронно фактуриране в целия ЕС е основната причина за проблемите по отношение на обмена на фактури при обществените поръчки. Това проблем се разглежда в по-широк контекст, тъй като въпреки усилията за насърчаване на използването на електронното фактуриране и всеобщото съгласие относно ползите от него, публичният сектор в ЕС показва липса на интерес по този въпрос. Държавите членки, които решиха да улеснят или да въведат задължителното използване на електронното фактуриране, често изработиха свои собствени технически решения въз основа на отделен национален стандарт — това само задълбочава проблема с оперативната съвместимост, тъй като на пазара се появиха дори повече нови стандарти.

2.1.1. Проблем (П1) — прекомерна сложност и правна несигурност за предприятията

Наличието на множество различни изисквания и стандарти за електронно фактуриране в ЕС води до прекалено голяма сложност и правна несигурност за предприятията, когато издават фактури за друга държава членка. Сложната ситуация на пазара на ЕС за електронно фактуриране се счита от доставчиците за тежка и създаваща риск за неприемане на електронни фактури в други държави членки.

2.1.2. Проблем (П2) — по-високи разходи за предприятията

Тъй като различните изисквания, стандарти, решения и мрежи/платформи за електронно фактуриране, които съществуват на територията на ЕС, не са оперативно

съвместими и тъй като няма общ стандарт на пазара, предприятията, които желаят да извършват трансгранични дейности по възлагане на обществени поръчки, често трябва да поддържат нов стандарт за всеки достъп на нов пазар. Това повишава разходите, независимо дали фактурите се подават пряко или чрез доставчиците на услуги. Тези по-високи оперативни разходи за предприятията също така имат отрицателен ефект върху купувачите, тъй като за продуктите или услугите трябва да бъдат заплатени по-високи цени.

2.1.3. Последици

Прекаленото усложняване/правната несигурност и по-високите оперативни разходи за предприятията могат да представляват пречки пред достъпа до пазари при трансгранични обществени поръчки. Когато в ЕС се използва електронно фактуриране, то обикновено се ограничава до отделни, често национални мрежи, създавайки „острови на електронно фактуриране“ в рамките на вътрешния пазар. Тези проблеми също може да разубедят фирмите да участват в процедура за възлагане на обществени поръчки в други държави членки, което означава, че предприятията ще пропуснат потенциални възможности за стопанска дейност поради специфични изисквания за електронно фактуриране, на които те не отговарят или преценяват, че изпълнението им е прекалено скъпо. Накрая, съществуването на националните режими за електронно фактуриране означава по-малко трансгранични поръчки, по-малко участващи предприятия и следователно по-малко конкуренция, което от своя страна води до неефективно функциониране на вътрешния пазар.

2.2. Базов сценарий

Ако не бъдат предприети нови действия от страна на ЕС, въвеждането на електронното фактуриране при обществените поръчки в ЕС ще продължи с бавно и постоянно темпо, като на пазара ще се появяват все повече национални стандарти. Няма гаранция, че държавите членки ще изберат решения, които са оперативно съвместими — опитът от последните години показва обратното. Електронното фактуриране при обществените поръчки в ЕС рискува да стане все по-сложно и скъпо, тъй като купувачите, доставчиците и доставчиците на услуги ще трябва да отговорят на все по-голям брой национални изисквания и стандарти. Пречките пред достъпа до пазара ще продължат да съществуват, но може дори да се увеличат.

2.3. Правно основание и субсидиарност

Правото на ЕС да предприеме действия, за да гарантира функционирането на вътрешния пазар, се основава на член 114 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

Действията на ЕС в областта на електронното фактуриране при обществените поръчки са оправдани от гледна точка на субсидиарността. Предприетите от държавите членки действия са задълбочили проблема с оперативната съвместимост, тъй като все повече стандарти за електронно фактуриране се появиха на пазара (което създава допълнителна разходи и сложност по отношение на оперативната съвместимост).

Като се имат предвид трансграничният интерес относно сделките при обществените поръчки, уредени от директивите, както и продължаващите национални инициативи за въвеждане на електронно фактуриране в този сектор, действия на ЕС за електронно

фактуриране при обществените поръчки ще бъде най-подходящият метод за подобряване на оперативната съвместимост и за предотвратяване на още по-голямо раздробяване на вътрешния пазар. Това не може да бъде постигнато самостоятелно от държавите членки, тъй като тези действия не биха осигурили оперативна съвместимост за икономическите оператори, нито премахване на пречките пред достъпа до пазара.

3. ЦЕЛИ НА ИНИЦИАТИВАТА

3.1. Общи цели

Първостепенната цел на настоящата инициатива е да се подобри функционирането на вътрешния пазар чрез въвеждане на механизми, които ще намалят пречките пред достъпа до пазара при трансгранични обществени поръчки, породени от недостатъчната съвместимост на стандартите за електронно фактуриране.

3.2. Специфични цели

Специфичните цели, допринасящи за постигането на общата цел, е следната:

(1) да се намали сложността и да се подобри яснотата и правната сигурност за икономическите оператори, като им се даде възможност да изпращат фактури в стандартите, които те познават и който ще бъдат широко приети;

(2) по-ниски оперативни разходи за икономическите оператори, които участват в трансгранични обществени поръчки, като например разходите за поддържане на множество стандарти и системи за електронно фактуриране.

3.3. Оперативни цели

Набелязана е следната оперативна цел:

- Създаване на условия за появата на (а) техническо решение(я) за електронно фактуриране при обществените поръчки, с което(които) да се гарантира трансграничната оперативна съвместимост — с други думи, да се създадат условия, при които комуникацията и картографирането между системите за електронно фактуриране ще изискват по-малко ресурси, позволяващо на купувачите и продавачите да обменят фактури при обществените поръчки на най-ниски разходи и максимално лесно.

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

	Нов европейски стандарт е предложен на пазара	Държавите членки трябва да приемат фактури, отговарящи на новия европейски стандарт	Единствено новият европейски стандарт е разрешен
Вариант (1): Без нови действия от страна на ЕС	*НЕ*	*НЕ*	*НЕ*
Вариант (2): Подход на свободния избор	**ДА**	*НЕ*	*НЕ*
Вариант (3): Селективно преминаване към електронно фактуриране	**ДА**	НЕ/ДА (ДА – само ако държава членка или възлагащ орган изискват задължителното използване на електронно фактуриране)	*НЕ*
Вариант (4): Задължително приемане	**ДА**	**ИМА**	*ДА*
Вариант (5): Пълна хармонизация	**ДА**	**ДА**	**ДА**

5. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЯТА

Премахването на пазарните бариери пред достъпа до електронно фактуриране ще има главно икономически въздействия, както по отношение на разходите, така и на ползите, като въздействието върху ползите ще бъде по-значително. Освен първичните въздействия е възможно да има допълнителни „вторични“ въздействия, като подобрената оперативна съвместимост най-вероятно ще доведе до засилен интерес към увеличаване на използването на електронното фактуриране. Тези вторични въздействия ще бъдат от икономически, социален и екологичен характер.

5.1. Първични въздействия

Мащабът на тези въздействия ще зависи от избрания вариант — колкото повече потребители се насочат към използването на единно решение, толкова повече пречки пред достъпа до пазара ще бъдат отстранени.

Създаването на общ стандарт ще разреши проблема по отношение на оперативната съвместимост за всички предприятия, работещи с възлагащите органи, които се придържат към новите правила. Наличието на европейски стандарт, който е оперативно съвместим и общо приемлив, ще улесни извършването на стопанска дейност в чужбина и ще осигури по-голяма правна сигурност за предприятията. Това ще доведе също до намаляване на разходите, възникнали в резултат на необходимостта от поддържането на много различни стандарти за електронно фактуриране. Други потенциални икономии за предприятията могат да възникнат от някои промени на схемите за ценообразуване и пазарните структури за предаването на електронни фактури.

Всяка мярка, изискваща използването на нов европейски стандарт за електронно фактуриране, ще породи известни разходи по изпълнението за предприятията, възлагащите органи и държавите членки. Тези разходи обаче ще бъдат компенсирани от очакваните ползи, т.е. икономии от оперативните разходи, по-ниски цени в областта на обществените поръчки поради засилената конкуренция.

5.2. Вторични въздействия

Приемането на новия европейски стандарт за електронно фактуриране може да има второстепенно въздействие чрез увеличения интерес към използването на електронно фактуриране в областта на обществените поръчки. По-честото използване на електронното фактуриране ще доведе до някои икономически, социални и екологични въздействия.

5.2.1. Икономически, екологични и социални въздействия

Икономическите последствия от засиленото използване на електронното фактуриране ще бъдат свързани със спестявания за икономиката, генерирани от очакваните икономии в цикъла на обществените поръчки (т.е. намаляване на оперативните разходи за купувачите и продавачите, по-голяма прозрачност, по-кратки срокове за обработване на плащанията). Социалните последици се очаква да бъдат с неутрален ефект. Очаква се въздействието върху околната среда да бъде положително, преди всичко те ще доведат до намалена употреба на хартия и по-ниски емисии на CO2.

5.2.2. Намаляване на административната тежест

Наличието в електронен формат на данни за фактурите ще улесни одита и събирането на данъци от страна на данъчните администрации на държавите членки, както и изготвянето на отчети, представяни от съответното дружество. Това, от своя страна, ще намали административната тежест върху предприятията. Поради факта, че такива административни изисквания пораждат по-голяма тежест за по-малките предприятия, това намаление на административната тежест би било от особена полза за МСП.

5.3. Въздействие на различните варианти

5.3.1. Вариант (1) — без нови действия от страна на ЕС

Този вариант е описан при базовия сценарий.

5.3.2. Вариант (2) — подход на свободния избор

Ще бъде разработен нов европейски стандарт за електронно фактуриране, който ще е препоръчителен при обществените поръчки, но всяка държава членка и/или възложителят ще има свободата да прецени дали да приема електронни фактури в европейския стандарт. Пречките пред достъпа до пазара ще се запазят. Разходите за предприятията няма да намалеят, тъй като те ще бъдат принудени да поддържат едновременно множество стандарти електронното фактуриране или в противен случай да пропуснат потенциални икономически възможности.

Целта на тази инициатива няма да бъде постигната, тъй като ще продължат проблемите с оперативна съвместимост. Вторични въздействия ще се наблюдават само в случаите на преминаване към електронно фактуриране, но поради доброволния характер на този вариант е трудно да се предскаже мащабът на този процес.

5.3.3. Вариант (3) — Селективно преминаване към електронно фактуриране

Държавите членки, които по собствена инициатива изискват електронно фактуриране при обществените поръчки, ще бъдат задължени да приемат електронните фактури в новия европейски стандарт. Това би намалило разходите и сложността на електронното фактуриране за предприятията, който ще могат да изпращат електронни фактури по единен стандарт на всеки възлагащ орган, изискващ електронно фактуриране. Оперативната съвместимост ще бъде улеснена, но може да не е бъде постигната в държавите членки, в които въвеждането на задължително електронното фактуриране е необходимо на практика, но не е правно регламентирано. Може да продължи да съществува правна несигурност за предприятията.

Държавите членки ще бъдат третирани по различен начин: тези, които вече използват електронно фактуриране при обществените поръчки, ще трябва да се приспособят към новия стандарт, докато тези, които не го използват, няма да бъдат задължени да преминат и дори биха могли да бъдат разубедени от бързото му въвеждане.

Вторичните въздействия са трудно предвидими. Възможно е да отнеме много дълго време, за да може всички държави членки да преминат към електронно фактуриране при обществените поръчки. Потенциалните ползи от по-голямата разходоефективност и икономиите вследствие на засилената конкуренция в областта на обществените поръчки няма да се реализират или това ще се случи много бавно.

5.3.4. Вариант (4) — Задължително приемане

Ще бъде разработен нов, общ европейски стандарт, достъпен за ползване от всички стопански субекти на пазара. При възлагането на обществени поръчки ще се изисква всички възлагащи органи да приемат електронните фактури, които са в съответствие с този стандарт, без да се заменят съществуващите технически решения.

Оперативната цел ще бъде постигната бързо: изискването за приемането на електронни фактури в съответствие с европейския стандарт би осигурило ефективно оперативна съвместимост и по този начин би отстранило пречките пред достъпа до пазара, считано от деня, в който разпоредбите влязат в сила. Освен това то може да представи готово решение и насоки за онези държави членки, които все още не са въвели електронното фактуриране.

За предприятията този вариант ще създаде сигурност, че всички усилия и разходи ще се амортизират в доста кратък период от време. Разбирането, че инвестицията в едно-единствено решение ще позволи изпращането на електронни фактури до всеки възлагащ орган във всяка държава членка, следва да бъде убедителен фактор за преминаване към електронно фактуриране.

Вторични въздействия ще се наблюдават само в случаите на преминаване към електронно фактуриране. Тъй като наличието на общ стандарт следва да насърчи повече от участниците на пазара да вземат това решение, мащабът на този процес следва да бъде по-съществен в сравнение с разгледаните по-горе варианти.

5.3.5. Вариант (5) — Пълна хармонизация

Няма вече да се разрешава приемането на фактури съгласно сега съществуващите стандарти. Въпреки че този подход би довел до пълна хармонизация на електронното фактуриране в ЕС, всички инвестиции, направени в държавите членки, които вече са разработили национални системи за електронно фактуриране, ще отидат напразно. Освен това този подход би бил свързан с големи загуби и разходи за доставчиците на услуги, тъй като те ще трябва да проектират наново своите системи. Накрая, той ще срещне силен политически отпор от държавите членки, които вече са въвели системи за електронно фактуриране.

6. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

Анализът на различните варианти представя следните резултати:

	Цел — подобряване/улесняване на оперативната съвместимост на електронното фактуриране при обществените поръчки		
Варианти на политиката	**ЕФЕКТИВНОСТ**	**ЕФИКАСНОСТ**	**СЪГЛАСУВАНОСТ С ДРУГИ ПОЛИТИКИ НА ЕС[1]**
Вариант (1): Без нови действия от страна на ЕС	0	0	0
Вариант (2): Подход на свободния избор	(+ / ?)	(≈)	(?)
Вариант (3): Селективно преминаване към електронно фактуриране	(+)	(+)	(- / ?)
Вариант (4):	(+ +)	(+)	(+ / ?)

[1] Съгласуваността се оценява, като се вземат предвид и вторичните въздействия (т.е. въздействия, причинени от засиленото използване на електронното фактуриране) и до каква степен вариантите са съгласувани с другите политики на ЕС (по-специално инициативата за електронни обществени поръчки и целите на Директивата относно забавените плащания).

Задължително приемане			
Вариант (5): Пълна хармонизация	(+ +)	(- -)	(≈)

Степен на въздействие спрямо базовия сценарий (той е посочен като вариант 0): ++ силно положително; + положително; - - силно отрицателно; - отрицателно; ≈ незначително/неутрално; ? несигурно; не се прилага/не е приложимо.

Вариант (4) изглежда най-подходящият избор:

- С него ще се преодолее сегашното фрагментиране и ще се гарантира правилното функциониране на вътрешния пазар.

- Тъй като преходът към електронното фактуриране ще се извърши по инициатива на съответното предприятие, той няма да доведе до ненужни разходи. Този вариант зачита освен това принципите на субсидиарност и пропорционалност.

- Като стимулира по-масовото използване на електронното фактуриране, този вариант създава условия за постигане на всички подобрения на ефективността и на икономиите, предлагани от електронното фактуриране.

- Възможността предприятията и възлагащите органи да продължат да използват съществуващите национални системи за фактуриране ще намали разходите и за двете групи и свързаните с прехода трудности.

Предлага се крайният срок за преминаване към задължително използване на електронни фактури, отговарящи на новия европейски стандарт, да бъде 2017 или 2018 г. Този график отразява желанието на заинтересованите страни за бързо въвеждане на промяната и е в съответствие с очакваната дата на влизането в сила на задължителните електронни обществени поръчки, предвидено в преработения проект на директивите за възлагане на обществени поръчки.

7. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

С цел да се избегне създаването на допълнителна (административна) тежест за възлагащите органи, предприятията или държавите членки във връзка със събирането на информация, използвана за извършването на мониторинг, при предложените показатели се разчита основно на съществуващите източници на данни (напр. OB/TED, Евростат) или на вече събраните от заинтересовани страни данни (напр. операторите, предоставящи услуги за електронно фактуриране) в хода на тяхната стопански дейности. Съществуват обаче някои пропуски в данните, поради което ще се наложи ГД „Вътрешен пазар и услуги“ да извърши допълнителни изследвания (целеви проучвания и прегледи).