EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 26. 6. 2013
SWD(2013) 223 final

**PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE**

**ZHRNUTIE POSÚDENIA VPLYVU**

***Sprievodný dokument***

**Návrh**

**Smernica Európskeho parlamentu a Rady**

**o elektronickej fakturácii vo verejnom obstarávaní**

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

# OBSAH

Úvod .....**Error! Bookmark not defined.**

1. Procesné otázky a konzultácie so zainteresovanými stranami ..... 3
2. Politický kontext, vymedzenie problému a subsidiarita ..... 3
3. Ciele iniciatívy ..... 4
4. Možnosti politiky ..... 5
5. Posúdenie vplyvov ..... 6
6. Porovnanie možností ..... 8
7. Monitorovanie a hodnotenie ..... 9

## ÚVOD

Súčasné posúdenie vplyvu je zamerané na účinky možnej iniciatívy EÚ, ktorou by sa v rámci Európskej únie posilnila interoperabilita elektronickej fakturácie vo verejnom obstarávaní, aby sa odstránila fragmentácia vnútorného trhu.

## 1. PROCESNÉ OTÁZKY A KONZULTÁCIE SO ZAINTERESOVANÝMI STRANAMI

Opatrenie týkajúce sa podporovania zavádzania elektronickej fakturácie vo verejnom obstarávaní vníma Komisia ako prioritu blízkej budúcnosti. Premieta sa to v zaradení kľúčového opatrenia v oblasti elektronickej fakturácie vo verejnom obstarávaní do Aktu o jednotnom trhu II.

Toto posúdenie vplyvu vychádza z analýzy externého výskumu, konzultácií so zainteresovanými stranami a on-line prieskumu, vďaka ktorému sa zhromaždilo viac ako 700 odpovedí.

## 2. POLITICKÝ KONTEXT, VYMEDZENIE PROBLÉMU A SUBSIDIARITA

Táto iniciatíva sa týka len verejného obstarávania, na ktoré sa vzťahujú smernice 2004/17/ES, 2004/18/ES a 2009/81/ES.

### 2.1. Vymedzenie problému

Existencia viacerých neinteroperabilných noriem pre elektronickú fakturáciu v rámci EÚ je hlavnou príčinou problému, pokiaľ ide o výmenu faktúr vo verejnom obstarávaní. Uvedená príčina problému je zasadená do širšieho kontextu, v ktorom je verejný sektor v rámci EÚ celkom pasívny aj napriek snahám o stimulovanie používania elektronickej fakturácie a o všeobecné uznanie mnohých jej výhod. Členské štáty, ktoré sa rozhodli uľahčiť používanie elektronickej fakturácie alebo jej používanie nariadili, často prichádzajú s vlastnými technickými riešeniami na základe samostatnej vnútroštátnej normy – čím sa však len zhoršuje problém interoperability, pretože sa na trhu objavuje ešte viac nových noriem.

#### *2.1.1. Problém (P1) – neprimeraná zložitosť a právna neistota pre firmy*

Existencia mnohých rôznych požiadaviek a noriem v oblasti elektronickej fakturácie v EÚ má za následok neprimeranú úroveň zložitosti a právnej neistoty pre firmy pri vystavovaní faktúr do iného členského štátu. Dodávatelia vnímajú zložitú situáciu s elektronickou fakturáciu na trhu EÚ ako náročnú a táto situácia predstavuje riziko neprijímania elektronických faktúr v iných členských štátoch.

#### *2.1.2. Problém (P2) – vyššie náklady pre firmy*

Keďže rozličné požiadavky elektronickej fakturácie, normy, riešenia a siete/platformy, ktoré existujú v rámci EÚ, nie sú interoperabilné, a keďže na trhu nie je dostupná žiadna spoločná norma, od firiem, ktoré chcú vykonávať činnosti cezhraničného obstarávania, sa často vyžaduje, aby dodržiavali novú normu vždy, keď vstúpia na nový trh. Zvyšujú sa tak náklady bez ohľadu na to, či sa faktúry predkladajú priamo alebo prostredníctvom poskytovateľov

služieb. Tieto vysoké prevádzkové náklady firiem majú nepriaznivý vplyv aj na obstarávateľov, pretože firmy musia účtovať vyššie ceny za svoje výrobky alebo služby.

*2.1.3. Dôsledky*

Neprimeraná zložitosť/právna neistota a vyššie prevádzkové náklady pre podniky môžu v cezhraničnom verejnom obstarávaní predstavovať prekážky prístupu na trh. V prípade, že sa elektronická fakturácia uskutoční v EÚ, je z väčšej časti obmedzená na samostatné – často vnútroštátne siete, v dôsledku čoho vznikajú „ostrovy elektronickej fakturácie“ na vnútornom trhu. Tieto problémy môžu takisto odradiť firmy od predkladania ponúk vo verejnom obstarávaní v iných členských štátoch, čo znamená, že podniky prichádzajú o možné obchodné príležitosti pre špecifické požiadavky elektronickej fakturácie, ktoré nedokážu dodržať alebo o ktorých usúdili, že sú príliš drahé. Nakoniec, prevládanie vnútroštátnych režimov elektronickej fakturácie znamená nižší počet predložených cezhraničných ponúk, menej zúčastnených spoločností a teda slabšiu hospodársku súťaž, čo sa zase premieta do neúčinného fungovania vnútorného trhu.

## 2.2. Základný scenár

V prípade, že sa neprijme žiadne nové opatrenie na úrovni EÚ, prijímanie elektronickej fakturácie vo verejnom obstarávaní v EÚ bude naďalej pokračovať pomalým a nemenným tempom, pričom sa na trhu bude objavovať čoraz viac vnútroštátnych noriem. Neexistuje záruka, že sa členské štáty rozhodnú pre interoperabilné riešenia – nedávne skúsenosti svedčia o opaku. V takom prípade existuje riziko, že elektronická fakturácia vo verejnom obstarávaní v EÚ bude postupne čoraz zložitejšia a nákladnejšia, pretože obstarávatelia, dodávatelia a poskytovatelia služieb by museli spĺňať zvyšujúci sa počet vnútroštátnych požiadaviek a noriem. Prekážky prístupu na trh by nielen naďalej pretrvávali, ale mohli by sa aj zvýšiť.

## 2.3. Právny základ a subsidiarita

Právo EÚ prijať opatrenie s cieľom zabezpečiť fungovanie vnútorného trhu vyplýva z článku 114 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ).

Opatrenie na úrovni EÚ v oblasti elektronickej fakturácie vo verejnom obstarávaní je odôvodnené na základe subsidiarity. Opatreniami uskutočnenými členskými štátmi sa zhoršil problém interoperability, pretože na trhu vzniklo viac noriem o elektronickej fakturácii (ktorými sa vytvárajú ďalšie náklady na interoperabilitu a zložitosť).

Vzhľadom na cezhraničný význam transakcií verejného obstarávania, na ktoré sa vzťahujú smernice, a vzhľadom na prebiehajúce vnútroštátne iniciatívy, ktorými sa do tohto odvetvia zavádza elektronická fakturácia, by opatrenie na úrovni EÚ v oblasti elektronickej fakturácie vo verejnom obstarávaní bolo najvhodnejším spôsobom na zlepšenie interoperability a zabránenie ďalšej fragmentácii vnútorného trhu. Samotné členské štáty však tieto opatrenia vykonať nemôžu, pretože by sa nimi nezabezpečila ani interoperabilita hospodárskych subjektov, ani by sa neodstránili prekážky prístupu na trh.

# 3. CIELE INICIATÍVY

## 3.1. Všeobecné ciele

Základným cieľom tejto iniciatívy by bolo zlepšenie fungovania vnútorného trhu prostredníctvom zavedenia mechanizmov, ktorými by sa zmenšili prekážky prístupu na trh

v cezhraničnom verejnom obstarávaní, ktoré vznikli v dôsledku nedostatočnej interoperability noriem o elektronickej fakturácii.

### 3.2. Špecifické ciele

Špecifické ciele, ktorými sa prispeje k dosiahnutiu všeobecného cieľa, by boli tieto:

1) znížiť zložitosť a zlepšiť zreteľnosť a právnu istotu pre hospodárske subjekty tým, že sa im umožní posielať faktúry podľa noriem, s ktorými sú oboznámené a ktoré budú všeobecne prijaté;

2) nižšie prevádzkové náklady hospodárskych subjektov zúčastňujúcich sa na cezhraničnom verejnom obstarávaní, ako sú náklady na dodržiavanie viacerých noriem a systémov elektronickej fakturácie.

### 3.3. Operačné ciele

Boli určené tieto operačné ciele:

- vytvoriť podmienky pre vznik technického riešenia (technických riešení) pre elektronickú fakturáciu vo verejnom obstarávaní, ktorými by sa zabezpečila cezhraničná interoperabilita – inými slovami, vytvoriť podmienky, v rámci ktorých komunikácia a mapovanie medzi systémami elektronickej fakturácie budú menej náročné z hľadiska zdrojov a ktorými sa umožní obstarávateľom a dodávateľom vymieňať si faktúry vo verejnom obstarávaní s najnižšími nákladmi a pri minimálnej zložitosti.

## 4. MOŽNOSTI POLITIKY

| | Trhu sa predkladá nová európska norma | Členské štáty musia prijímať faktúry, ktoré sú v súlade s novou európskou normou | Povoľuje sa len nová európska norma |
|---|---|---|---|
| **Možnosť (1): : žiadne nové opatrenie EÚ** | *NIE* | *NIE* | *NIE* |
| **Možnosť (2): prístup slobodného výberu** | **ÁNO** | *NIE* | *NIE* |
| **Možnosť (3): selektívny prechod na elektronickú fakturáciu** | **ÁNO** | NIE/ÁNO (ÁNO – len keď členský štát alebo verejný obstarávateľ nariadi používanie elektronickej fakturácie) | *NIE* |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **Možnosť (4): povinné prijatie** | **ÁNO** | **ÁNO** | *NIE* |
| **Možnosť (5): úplná harmonizácia** | **ÁNO** | **ÁNO** | **ÁNO** |

## 5. POSÚDENIE VPLYVOV

Odstránenie prekážok prístupu na trh v oblasti elektronickej fakturácie by malo za následok najmä hospodárske vplyvy a to z hľadiska nákladov i prínosov, pričom prínosy by boli výraznejšie. Primárne vplyvy by boli doplnené o ďalšie „sekundárne“ vplyvy, pretože zlepšená interoperabilita by sa s najväčšou pravdepodobnosťou premietla do zvýšeného zavádzania elektronickej fakturácie. Tieto vplyvy by mali hospodársky, sociálny a environmentálny charakter.

### 5.1. Primárne vplyvy

Rozsah týchto vplyvov by závisel od zvolenej možnosti – čím viac používateľov sa pridá k jednému riešeniu, tým menej prekážok prístupu na trh ostane.

Zavedením spoločnej normy by sa vyriešil problém interoperability všetkých firiem obchodujúcich s verejnými obstarávateľmi, ktorí sa pridržiavajú nových pravidiel. Vďaka dostupnosti jednej interoperabilnej a všeobecne prijateľnej európskej normy by sa znížila zložitosť obchodovania v zahraničí a podnikom by sa poskytla väčšia právna istota. Znížili by sa ňou aj náklady vyplývajúce z potreby dodržiavať mnoho rôznych noriem pre elektronickú fakturáciu. Ďalšie možné úspory pre firmy by mohli vyplývať z určitých prispôsobení schém na stanovovanie cien a štruktúr trhu na prenos elektronickej fakturácie.

Akékoľvek opatrenie, ktorým by sa vyžadovalo používanie novej európskej normy pre elektronickú fakturáciu, by vytváralo pre firmy, verejných obstarávateľov a členské štáty určité náklady na vykonávanie. Tieto náklady by však boli vyvážené očakávanými výhodami, ako sú prevádzkové úspory z elektronickej fakturácie a nižšie ceny vo verejnom obstarávaní z dôvodu posilnenej hospodárskej súťaže.

### 5.2. Sekundárne vplyvy

Prijatím novej európskej normy pre elektronickú fakturáciu môžu vzniknúť sekundárne vplyvy tým, že sa zvýši zavádzanie elektronickej fakturácie vo verejnom obstarávaní. Tento nárast v používaní elektronickej fakturácie by bol zdrojom určitých hospodárskych, sociálnych a environmentálnych vplyvov.

#### *5.2.1. Hospodárske, environmentálne a sociálne vplyvy*

Hospodárske vplyvy zvýšeného zavádzania elektronickej fakturácie by súviseli s úsporami v hospodárstve, ktoré by sa vytvorili vďaka očakávaným úsporám v cykle verejného obstarávania (t. j. zníženie prevádzkových nákladov pre odberateľov a dodávateľov, zvýšená transparentnosť, rýchlejšie spracovanie platieb). Očakáva sa, že sociálne vplyvy budú neutrálne. O environmentálnych vplyvoch sa predpokladá, že budú priaznivé – mali by sa predovšetkým premietnuť do zníženého používania papiera a nižších emisií $CO_2$.

*5.2.2. Zníženie administratívnej záťaže*

Prostredníctvom elektronickej dostupnosti fakturačných údajov by sa zjednodušilo vykonávanie auditu a výber daní daňovými orgánmi členských štátov, ako aj vypracúvanie akýchkoľvek správ, ktoré musí spoločnosť predkladať. Tým by sa zasa znížila administratívna záťaž podnikov. Vzhľadom na skutočnosť, že tieto administratívne požiadavky zaťažujú viac menšie podniky, zníženie by bolo výhodné najmä pre MSP.

## 5.3. Vplyv rôznych možností

*5.3.1. Možnosť (1) – žiadne nové opatrenie EÚ*

Táto možnosť je opísaná v základnom scenári.

*5.3.2. Možnosť (2) – prístup slobodného výberu*

Nová európska norma o elektronickej fakturácii by bola vypracovaná a odporúčaná na používanie vo verejnom obstarávaní, ale prijímanie elektronických faktúr podľa európskej normy by sa ponechalo na rozhodnutí každého členského štátu a/alebo verejného obstarávateľa. Prekážky prístupu na trh by ostali. Nákladové zaťaženie podnikov by sa neznížilo, pretože by boli nútené zachovávať početné normy pre elektronickú fakturáciu súčasne. V prípade, že by sa ich rozhodli nedodržiavať, prišli by o možné obchodné príležitosti.

Cieľ tejto iniciatívy by nebol dosiahnutý, pretože interoperabilita by bola aj naďalej problematická. Sekundárne vplyvy by sa zaznamenali len v rozsahu, v ktorom by sa uskutočnil prechod na elektronickú fakturáciu, ale vzhľadom na dobrovoľnú povahu tejto možnosti je ťažké predvídať rozsah tohto procesu.

*5.3.3. Možnosť (3) – selektívny prechod na elektronickú fakturáciu*

Od členských štátov, ktoré z vlastnej iniciatívy nariadia používanie elektronickej fakturácie vo verejnom obstarávaní, by sa požadovalo, aby prijímali elektronické faktúry podľa novej európskej normy. Tým by sa pre podniky, ktoré by už teraz mohli posielať elektronické faktúry podľa jednej normy ktorémukoľvek verejnému používateľovi, ktorý nariadil používanie elektronickej fakturácie, znížili náklady na elektronickú fakturáciu, ako aj jej zložitosť. Interoperabilita by sa tým uľahčila, nemusela by však byť zabezpečená v členských štátoch, v ktorých sa vyžaduje zavedenie povinnej elektronickej fakturácie *de facto*, ale nie je nariadené zo zákona (*de jure*). Právna neistota firiem môže pretrvávať.

S členskými štátmi by sa nezaobchádzalo rovnako: tie štáty, v ktorých sa elektronická fakturácia vo verejnom obstarávaní už využíva, by sa museli prispôsobiť novej norme, pričom tie štáty, ktoré by neboli povinné uskutočniť zmenu, by mohli byť dokonca veľmi rýchlo od nej odradené.

Je zložité predvídať sekundárne vplyvy. Môže trvať veľmi dlho, kým všetky členské štáty prejdú na elektronickú fakturáciu vo verejnom obstarávaní. Možné prínosy väčšej nákladovej efektívnosti a úspory vyplývajúce zo zvýšenej hospodárskej súťaže vo verejnom obstarávaní by sa neprejavili alebo by sa prejavovali len veľmi pomaly.

### *5.3.4. Možnosť (4) – povinné prijatie*

Nová spoločná európska norma by bola vypracovaná a sprístupnená na používanie všetkým hospodárskym subjektom na trhu. Vo verejnom obstarávaní by sa vyžadovalo, aby všetci verejní obstarávatelia prijímali elektronické faktúry, ktoré sú v súlade s touto normou, bez toho, aby sa nahradili existujúce technické riešenia.

Operačný cieľ by sa dosiahol rýchlo: požiadavkou prijímať elektronické faktúry, ktoré sú v súlade s európskou normou, by sa účinne zabezpečila interoperabilita, a tak by sa ku dňu nadobudnutia účinnosti ustanovení odstránili prekážky prístupu na trh. Mohlo by sa takisto poskytnúť univerzálne riešenie a usmernenie pre tie členské štáty, ktoré ešte elektronickú fakturáciu nezaviedli.

Na základe tejto možnosti by podniky mali istotu, že akékoľvek snahy a výdavky budú za celkom krátky čas amortizované. Znalosť toho, že investovaním do jediného riešenia sa umožní posielanie elektronických faktúr akémukoľvek verejnému obstarávateľovi v akomkoľvek členskom štáte by sa mala osvedčiť ako presvedčivý faktor na prechod na elektronickú fakturáciu.

Sekundárne vplyvy by sa zaznamenali len v rozsahu, v ktorom sa uskutoční prechod na elektronickú fakturáciu. Keďže dostupnosťou spoločnej normy by sa povzbudil väčší počet účastníkov trhu, aby urobili toto rozhodnutie, rozsah tohto procesu by bol významnejší ako v prípade predchádzajúcich možností.

### *5.3.5. Možnosť (5) – úplná harmonizácia*

Faktúry podľa súčasných noriem by už neboli povolené. Napriek tomu, že by sa týmto prístupom úplne harmonizovala elektronická fakturácia v EÚ, akékoľvek investície uskutočnené v členských štátoch, ktoré už majú vypracované vnútroštátne systémy elektronickej fakturácie, by boli zbytočné. Tento prístup by bol takisto pre poskytovateľov služieb veľmi rušivý a nákladný, pretože by museli úplne prepracovať svoje systémy. Nakoniec, táto možnosť by sa stretla s výrazným politickým odporom členských štátov, ktoré už zaviedli systémy elektronickej fakturácie.

## 6. POROVNANIE MOŽNOSTÍ

Analýzou rôznych možností sa dospelo k týmto výsledkom:

| | **Cieľ – zlepšiť/uľahčiť interoperabilitu elektronickej fakturácie vo verejnom obstarávaní** | | |
|---|---|---|---|
| **Možnosti politiky** | **ÚČINNOSŤ** | **EFEKTÍNOSŤ** | **SÚDRŽNOSŤ**[1] |
| Možnosť (1): : žiadne nové opatrenie EÚ | 0 | 0 | 0 |

[1] Súdržnosť sa hodnotí aj so zohľadnením sekundárnych vplyvov (t. j. vplyvov, ktoré vznikli na základe zvýšeného zavádzania elektronickej fakturácie) a miery, do akej sú možnosti v súlade s ostatnými politikami EÚ (najmä s iniciatívou v oblasti elektronického obstarávania a s cieľmi smernice o oneskorených platbách).

| | | | |
|---|---|---|---|
| Možnosť (2): prístup slobodného výberu | (+ / ?) | (≈) | (?) |
| Možnosť (3): selektívny prechod na elektronickú fakturáciu | (+) | (+) | (- / ?) |
| Možnosť (4): povinné prijatie | (+ +) | (+) | (+ / ?) |
| Možnosť (5): úplná harmonizácia | (+ +) | (- -) | (≈) |

*Rozsah vplyvu v porovnaní so základným scenárom (základný stav je označený ako 0): ++ výrazne priaznivý; + priaznivý; – – výrazne nepriaznivý; – nepriaznivý; ≈ marginálny/neutrálny; ? neistý; neuplatňuje sa*

Možnosť (4) sa javí ako najvhodnejšie riešenie:

- Pomocou nej by sa prekonala súčasná fragmentácia a zabezpečilo by sa správne fungovanie vnútorného trhu.
- Vzhľadom na to, že prechod na elektronickú fakturáciu by sa uskutočnil na základe iniciatívy firmy, nevytvárali by sa ním zbytočné náklady. Dodržali by sa tak aj zásady subsidiarity a proporcionality.
- Touto možnosťou by sa zabezpečila úplná efektívnosť a hospodárske úspory, ktoré ponúka elektronická fakturácia, tým, že by sa vyvolal rozsiahlejší prechod na elektronickú fakturáciu.
- Znížili by sa ňou náklady a obmedzilo by sa narušanie prechodu oboch skupín tým, že by sa firmám a verejným obstarávateľom umožnilo pokračovať vo využívaní existujúcich vnútroštátnych systémov fakturácie.

Na presun smerom k povinnému prijímaniu elektronických faktúr, ktoré sú v súlade s novou európskou normou, sa navrhuje termín do roku 2017 alebo 2018. V tomto časovom rámci sa zohľadňuje prianie zainteresovaných strán týkajúce sa rýchleho prechodu a je konzistentný s očakávaným dátumom spustenia povinného elektronického obstarávania obsiahnutého v návrhu revidovaných smerníc o verejnom obstarávaní.

## 7. MONITOROVANIE A HODNOTENIE

Navrhované ukazovatele sa zakladajú najmä na existujúcich zdrojoch údajov (napr. Ú. v./TED, Eurostat) alebo údajoch zhromaždených zainteresovanými stranami (ako sú napr. poskytovatelia služieb v oblasti elektronickej fakturácie) v rámci ich obchodných činností, aby sa vyhlo ďalšej (administratívnej) záťaži verejných obstarávateľov, firiem alebo členských štátov z dôvodu zhromažďovania informácii používaných na monitorovanie. Niektoré údaje však chýbajú, čo si bude vyžadovať, aby GR MARKT uskutočnilo ďalší výskum (cielené štúdie a prieskumy).