EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 26.6.2013
SWD(2013) 223 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument

k predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta

o izdajanju elektronskih računov pri javnih naročilih

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

KAZALO

Uvod 3

1. Postopkovna vprašanja in posvetovanje z zainteresiranimi stranmi 3

2. Okvir politike, opredelitev problema in subsidiarnost 3

3. Cilji pobude 4

4. Možnosti politike 5

5. Ocena učinkov 6

6. Primerjava možnosti 8

7. Spremljanje in ocenjevanje 9

UVOD

Ta ocena učinka obravnava učinke morebitne pobude EU, ki bi okrepila interoperabilnost izdajanja elektronskih računov pri javnih naročilih v Evropski uniji, da se odpravi razdrobljenost notranjega trga.

1. POSTOPKOVNA VPRAŠANJA IN POSVETOVANJE Z ZAINTERESIRANIMI STRANMI

Komisija meni, da so ukrepi za spodbujanje uvajanja izdajanja elektronskih računov pri javnih naročilih v bližnji prihodnosti prednostna naloga. To se kaže v vključitvi ključnega ukrepa na področju izdajanja elektronskih računov pri javnih naročilih v Akt za enotni trg II.

Ta ocena učinka temelji na analizi zunanje raziskave, posvetovanj z zainteresiranimi stranmi in na spletni anketi, ki je zbrala več kot 700 odgovorov.

2. OKVIR POLITIKE, OPREDELITEV TEŽAVE IN SUBSIDIARNOST

Ta pobuda zadeva le javna naročila, ki jih urejajo direktive 2004/17/ES, 2004/18/ES in 2009/81/ES.

2.1. Opredelitev težave

Številni standardi izdajanja elektronskih računov v EU, ki niso interoperabilni, so glavna težava na področju izmenjave računov pri javnih naročilih. Zgoraj navedena težava je umeščena v širši kontekst, saj je javni sektor v EU kljub prizadevanjem za spodbujanje uporabe izdajanja elektronskih računov in širokega priznanja njegovih številnih koristi precej neodziven. Države članice, ki so se odločile poenostaviti ali predpisati uporabo izdajanja elektronskih računov, so pogosto razvile svoje lastne tehnične rešitve, ki so temeljile na posebnem nacionalnem standardu – to le še povečuje težave na področju interoperabilnosti, ker se na trgu pojavljajo vedno novi standardi.

2.1.1. Težava (P1) – pretirana zapletenost in pravna negotovost za podjetja

Številne različne zahteve in standardi na področju izdajanja elektronskih računov v EU povzročajo pretirano zapletenost in pravno negotovost za podjetja, ki izdajajo račune drugi državi članici. Zapleten položaj na trgu izdajanja elektronskih računov EU je za dobavitelje obremenjujoč in pomeni tveganje, da elektronski računi v drugih državah članicah ne bodo sprejeti.

2.1.2. Težava (P2) – višji stroški za podjetja

Ker številne zahteve, standardi, rešitve in mreže/platforme, ki obstajajo v EU na področju izdajanja elektronskih računov, niso interoperabilne, ter ker na trgu ni skupnega standarda, morajo podjetja, ki želijo opravljati dejavnosti na področju čezmejnih javnih naročil, pogosto podpirati nov standard vsakokrat, ko vstopijo na nov trg. To povečuje stroške, ne glede na to, ali se računi izdajajo neposredno ali prek ponudnikov storitev. Taki višji stroški poslovanja za podjetja negativno vplivajo tudi na kupce, saj je treba za proizvode in storitve zaračunati višje cene.

2.1.3. Posledice

Pretirana zapletenost/pravna negotovost in višji stroški poslovanja za podjetja lahko pomenijo oviro za dostop do trga pri čezmejnih javnih naročilih. Če izdajanje elektronskih računov poteka v EU, je večinoma omejeno na ločene, pogosto nacionalne mreže, in ustvarja „otoke izdajanja elektronskih računov“ na notranjem trgu. Te težave bi lahko podjetja tudi odvrnile od oddaje ponudb za javna naročila v drugih državah članicah, kar pomeni, da bi podjetja izpustila morebitne poslovne priložnosti samo zaradi posebnih zahtev glede izdajanja elektronskih računov, ki jih ne morejo izpolniti ali ki so zanje predrage. Prevlada nacionalnih sistemov izdajanja elektronskih računov pomeni manj čezmejnih ponudb, manj udeleženih podjetij in torej manjšo konkurenco, kar povzroča neučinkovito delovanje notranjega trga.

2.2. Osnovni scenarij

Če na ravni EU ne bo novih ukrepov, bo uvajanje izdajanja elektronskih računov pri javnih naročilih v EU še naprej potekalo zelo počasi, na trgu pa se bo pojavljalo vedno več nacionalnih standardov. Nobenega zagotovila ni, da se bodo države članice odločile za interoperabilne rešitve – zadnje izkušnje dejansko kažejo nasprotno. Če bo tako, obstaja tveganje, da bo izdajanje elektronskih računov pri javnih naročilih v EU postajalo vedno bolj zapleteno in drago, ker bodo morali kupci, dobavitelji in ponudniki storitev izpolnjevati vedno večje število nacionalnih zahtev in standardov. Ovire za dostop do trga ne bodo le ostale, temveč bi se lahko celo povečale.

2.3. Pravna podlaga in načelo subsidiarnosti

Pravica EU do ukrepanja, da zagotovi delovanje notranjega trga, temelji na členu 114 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

Ukrepanje EU na področju izdajanja elektronskih računov pri javnih naročilih je utemeljeno na podlagi subsidiarnosti. Ukrepi, ki so jih sprejele države članice, so še okrepili težavo glede interoperabilnosti, saj se je na trgu pojavilo še več standardov izdajanja elektronskih računov (ki povzročajo višje stroške in zapletenost v smislu interoperabilnosti).

Glede na čezmejne interese transakcij na področju javnih naročil, ki jih urejajo direktive, in tekoče nacionalne pobude za uvajanje izdajanja elektronskih računov v tem sektorju, je ukrepanje EU na področju izdajanja elektronskih računov pri javnih naročilih najprimernejši način, da se izboljša interoperabilnost in prepreči nadaljnja drobitev notranjega trga. Tega države članice ne morejo doseči same, saj tako ukrepanje ne bi zagotovilo interoperabilnosti za gospodarske subjekte, niti ne bi odpravilo ovir za dostop do trga.

3. CILJI POBUDE

3.1. Splošni cilji

Glavni cilj te pobude je izboljšati delovanje notranjega trga z uvedbo mehanizmov, ki bodo zmanjšali ovire za dostop do trga pri čezmejnih javnih naročilih, ki so posledica nezadostne interoperabilnosti standardov izdajanja elektronskih računov.

3.2. Posebni cilji

Posebni cilji, ki pomagajo doseči splošni cilj, so naslednji:

(1) zmanjšati zapletenost ter izboljšati jasnost in pravno varnost za gospodarske subjekte tako, da se jim omogoči pošiljanje računov v skladu s standardi, s katerimi so seznanjeni in ki so splošno sprejeti;

(2) zmanjšati stroške poslovanja za gospodarske subjekte, ki sodelujejo v čezmejnih javnih naročilih, kot so stroški podpiranja številnih standardov in sistemov izdajanja elektronskih računov.

3.3. Operativni cilji

Določen je bil naslednji operativni cilj:

- ustvariti pogoje za nastanek tehničnih rešitev za izdajanje elektronskih računov pri javnih naročilih, ki bodo zagotovile čezmejno interoperabilnost – kar pomeni, ustvariti pogoje, v katerih bosta povezovanje in identifikacija sistemov za izmenjavo elektronskih računov zahtevala manj sredstev ter kupcem in prodajalcem omogočila izmenjavo računov pri javnih naročilih po najnižjih stroških in na čim manj zapleten način.

4. MOŽNOSTI POLITIKE

	Trgu se predlaga nov evropski standard.	Države članice morajo sprejeti račune, ki so skladni z novim evropskim standardom.	Dovoljen je samo novi evropski standard.
Možnost 1: brez novih ukrepov EU	*NE*	*NE*	*NE*
Možnost 2: pristop svobodne izbire	**DA**	*NE*	*NE*
Možnost 3: selektiven prehod na izdajanje elektronskih računov	**DA**	NE/DA (DA – samo, če država članica ali javni naročnik predpiše obvezno uporabo izdajanja elektronskih računov)	*NE*
Možnost 4: obvezno sprejetje	**DA**	**DA**	*NE*
Možnost 5: popolna uskladitev	**DA**	**DA**	**DA**

5. OCENA UČINKOV

Učinki odprave ovir za dostop do trga pri izdajanju elektronskih računov bi bili predvsem ekonomski, tako z vidika stroškov kot koristi, pri čemer bi zadnje prevladovale. Glavne učinke bi dopolnili dodatni, „sekundarni“ učinki, ker bi večja interoperabilnost verjetno pomenila višjo stopnjo uvajanja izdajanja elektronskih računov. Ti učinki bi bili ekonomske, socialne in okoljske narave.

5.1. Glavni učinki

Razsežnost teh učinkov bi bila odvisna od izbrane možnosti – če bi posamezno rešitev uporabilo več uporabnikov, bi bilo ovir za dostop do trga manj.

Vzpostavitev skupnega standarda bi rešila težavo glede interoperabilnosti za vsa podjetja, ki poslujejo z javnimi naročniki, ki uporabljajo nova pravila. Razpoložljivost enega interoperabilnega in na splošno sprejemljivega evropskega standarda bi zmanjšala zapletenost poslovanja v tujini ter podjetjem zagotovila večjo pravno varnost. Zmanjšala bi tudi stroške, ki nastanejo zaradi potrebe po uporabi številnih standardov izdajanja elektronskih računov. Nekatere prilagoditve shem določanja cen in tržnih struktur za prenos izdajanja elektronskih računov bi lahko omogočile dodatne prihranke za podjetja.

Ukrepi, ki bi zahtevali uporabo novega evropskega standarda izdajanja elektronskih računov, bi podjetjem, javnim naročnikom in državam članicam povzročili nekaj stroškov z uvedbo. Vendar bi bile pričakovane koristi, tj. prihranki pri poslovanju z izdajanjem elektronskih računov in nižje cene pri javnih naročilih zaradi večje konkurence, večje od stroškov.

5.2. Sekundarni učinki

Sprejetje novega evropskega standarda izdajanja elektronskih računov bi lahko ustvarilo sekundarne učinke zaradi širše uporabe izdajanja elektronskih računov pri javnih naročilih. To povečanje uporabe izdajanja elektronskih računov bi ustvarilo nekatere ekonomske, socialne in okoljske učinke.

5.2.1. Ekonomski, okoljski in socialni učinki

Ekonomski učinki višje stopnje uvajanja izdajanja elektronskih računov bi bili povezani s prihranki za gospodarstvo, ki bi bili posledica pričakovanih prihrankov v ciklusu javnega naročanja (in sicer zmanjšanje stroškov poslovanja kupcev in prodajalcev, večja preglednost, hitrejša obdelava plačil). Po pričakovanjih bi bili socialni učinki nevtralni. Okoljski učinki bi bili po pričakovanjih pozitivni – pomenili bi predvsem manjšo porabo papirja in nižje emisije CO2.

5.2.2. Zmanjšanje upravne obremenitve

Elektronska razpoložljivost podatkov o računu bi davčnim organom držav članic poenostavila revizijo in pobiranje davkov ter pripravo poročil, ki jih mora zagotoviti podjetje. S tem bi se zmanjšala upravna obremenitev za podjetja. Ker take upravne zahteve bolj obremenjujejo manjša podjetja, bi to zmanjšanje zlasti koristilo malim in srednjim podjetjem.

5.3. Učinki različnih možnosti

5.3.1. Možnost 1 – Brez novih ukrepov EU

Ta možnost je opisana v osnovnem scenariju.

5.3.2. Možnost 2 – Pristop svobodne izbire

Nov evropski standard izdajanja elektronskih računov bi se razvil in priporočil za uporabo pri javnih naročilih, sprejemanje elektronskih računov v evropskem standardu pa bi ostalo v pristojnosti posameznih držav članic in/ali javnega naročnika. Ostale bi ovire za dostop do trga. Breme stroškov za podjetja se ne bi zmanjšalo, ker bi bila prisiljena vzdrževati več standardov izdajanja elektronskih računov hkrati. Če tega ne bi storila, bi izgubila morebitne poslovne priložnosti.

Cilj te pobude ne bi bil dosežen, ker bi ostala interoperabilnost problematična. Sekundarni učinki pa bi bili doseženi le v obsegu, v katerem bi bil izveden prehod na izdajanje elektronskih računov, ker pa bi bila ta možnost prostovoljna, je težko napovedati obseg tega procesa.

5.3.3. Možnost 3 – Selektiven prehod na izdajanje elektronskih računov

Države članice, ki na lastno pobudo predpišejo obvezno izdajanje elektronskih računov pri javnih naročilih, bi morale sprejemati elektronske račune v skladu z novim evropskim standardom. To bi podjetjem, ki bi lahko elektronske račune pošiljala v skladu z enim standardom vsem javnim naročnikom, ki predpišejo izdajanje elektronskih računov, zmanjšalo stroške in zapletenost izdajanja elektronskih računov. Interoperabilnost bi bila tako olajšana, vendar pa je morda ne bi bilo mogoče zagotoviti v državah članicah, kjer se uvedba obveznega izdajanja elektronskih računov dejansko zahteva, vendar ni zakonsko predpisana. Pravna negotovost za podjetja lahko ostane.

Države članice bi bile obravnavane neenako: tiste, ki že uporabljajo izdajanje elektronskih računov pri javnih naročilih, bi se morale prilagoditi novemu standardu, tiste, ki ga ne, pa ne bi bile zavezane prehodu in bi jih to lahko celo odvračalo od tega, da bi to hitro storile.

Sekundarne učinke je težko napovedati. Lahko bi trajalo zelo dolgo, preden bi vse države članice prešle na izdajanje elektronskih računov pri javnih naročilih. Morebitne koristi večje stroškovne učinkovitosti in prihranki zaradi večje konkurence se ne bi uresničili ali pa bi bila pot do njih zelo počasna.

5.3.4. Možnost 4 – Obvezno sprejetje

Razvil bi se nov, skupni evropski standard, ki bi ga lahko uporabljali vsi subjekti na trgu. Vsi javni naročniki bi morali pri javnih naročilih sprejemati elektronske račune, skladne s tem standardom, pri čemer se obstoječe tehnične rešitve ne bi nadomestile.

Operativni cilj bi bil hitro dosežen: zahteva po sprejemanju elektronskih računov, skladnih z evropskim standardom, bi dejansko zagotovila interoperabilnost in s tem odpravila ovire za dostop do trga od datuma začetka veljavnosti določb. To bi lahko bila tudi primerna rešitev in navodilo za tiste države članice, ki izdajanja elektronskih računov še niso uvedle.

Podjetjem bi ta možnost prinesla gotovost, da se bodo morebitna prizadevanja in stroški povrnili v zelo kratkem času. Zavest, da bo naložba v eno samo rešitev omogočila pošiljanje elektronskih računov kateremu koli javnemu naročniku v kateri koli državi članici, bi morala biti prepričljiv dejavnik za prehod na izdajanje elektronskih računov.

Sekundarni učinki bi bili doseženi le v obsegu, v katerem bi bil izveden prehod na izdajanje elektronskih računov. Ker bi moral skupni standard spodbujati večje število udeležencev na trgu k sprejetju te odločitve, bi moral biti obseg prehoda večji kakor pri prejšnjih možnostih.

5.3.5. Možnost 5 – Popolna uskladitev

Računi, izdani po trenutno veljavnih standardih, ne bi bili več dovoljeni. Čeprav bi ta pristop popolnoma uskladil izdajanje elektronskih računov v EU, bi bile naložbe držav članic, ki so že razvile nacionalne sisteme izdajanja elektronskih računov, zaman. Ta pristop bi povzročil tudi velike motnje in visoke stroške za ponudnike storitev, ker bi morali v celoti predelati svoje sisteme. Države članice, ki so že vzpostavile svoje sisteme izdajanja elektronskih računov, bi temu politično tudi ostro nasprotovale.

6. PRIMERJAVA MOŽNOSTI

Rezultati analize različnih možnosti so naslednji:

	Cilj – izboljšati/olajšati interoperabilnost izdajanja elektronskih računov pri javnih naročilih		
Možnosti politike	**USPEŠNOST**	**UČINKOVITOST**	**SKLADNOST**[1]
Možnost 1: brez novih ukrepov EU	0	0	0
Možnost 2: pristop svobodne izbire	(+ / ?)	(≈)	(?)
Možnost 3: selektiven prevzem izdajanja elektronskih računov	(+)	(+)	(– / ?)
Možnost 4: obvezno sprejetje	(+ +)	(+)	(+ / ?)
Možnost 5: popolna uskladitev	(+ +)	(– –)	(≈)

Obseg učinka v primerjavi z osnovnim scenarijem (osnova je prikazana kot 0): ++ zelo pozitiven; + pozitiven; – – zelo negativen; – negativen; ≈ mejen/nevtralen; ? negotov; n.a. ni relevantno

Videti je, da je možnost 4 najustreznejša izbira:

[1] Skladnost se ocenjuje z tudi z upoštevanjem sekundarnih učinkov (in sicer učinkov, ki jih povzroči višja stopnja izdajanja elektronskih računov) in tega, kako skladne so možnosti z drugimi politikami EU (zlasti s pobudo za izdajanje elektronskih računov in cilji direktive o zamudah pri plačilih).

- Premostila bi sedanjo razdrobljenost in zagotovila pravilno delovanje notranjega trga.

- Ker bi prehod na izdajanje elektronskih računov potekal na pobudo podjetja, ne bi ustvarjal nepotrebnih stroškov. Spoštovala bi se tudi načela subsidiarnosti in sorazmernosti.

- S širšim prehodom na izdajanje elektronskih računov bi zajela vse pridobitve na področju učinkovitosti in ekonomskih prihrankov, ki jih ponuja izdajanje elektronskih računov.

- Če bi podjetjem in javnim naročnikom dovolili nadaljnjo uporabo obstoječih nacionalnih sistemov izdajanja računov, bi zmanjšali stroške in motnjo prehoda za obe skupini.

Za prehod na obvezno sprejemanje elektronskih računov, skladnih z novim evropskim standardom, se predlaga rok do leta 2017 ali 2018. Ta časovni okvir je posledica želje zainteresiranih strani, da se čim prej naredi korak naprej, in je skladen s pričakovanim datumom začetka obveznih elektronskih javnih naročil iz osnutka spremenjenih direktiv o javnih naročilih.

7. SPREMLJANJE IN OCENJEVANJE

Da se preprečijo dodatne (upravne) obremenitve za javne naročnike, podjetja ali države članice zaradi zbiranja informacij, ki se uporabljajo za spremljanje, predlagani kazalniki upoštevajo zlasti obstoječe vire podatkov (npr. UL/TED, Eurostat) ali podatke, ki so jih že zbrale zainteresirane strani (npr. ponudniki storitev izdajanja elektronskih računov) pri opravljanju svojih poslovnih dejavnosti. Nekatere podatkovne vrzeli bodo zahtevale dodatne raziskave (ciljno usmerjene študije in ankete), ki jih bo opravil GD MARKT.