EUROPOS
KOMISIJA

Briuselis, 2013 06 26
SWD(2013) 223 final

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS

POVEIKIO VERTINIMO SANTRAUKA

pridedamas prie

EUROPOS PARLAMENTO IR TARYBOS DIREKTYVOS

dėl elektroninių sąskaitų faktūrų naudojimo vykdant viešuosius pirkimus pasiūlymo

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

TURINYS

Įžanga ……..3
1. Procedūriniai klausimai ir konsultacijos su suinteresuotosiomis šalimis 3
2. Politikos aplinkybės, problemos apibrėžimas ir subsidiarumas..... 3
3. Iniciatyvos tikslai 4
4. Politikos galimybės 5
5. Poveikio vertinimas..... 6
6. Politikos galimybių palyginimas..... 8
7. Stebėsena ir vertinimas 9

ĮŽANGA

Šiuo poveikio vertinimu siekiama apžvelgti galimos ES iniciatyvos, kuria didinamas e. sąskaitų faktūrų sistemų sąveikumas vykdant viešuosius pirkimus visoje Europos Sąjungoje, poveikį, ypač siekiant spręsti vidaus rinkos susiskaidymo problemą.

1. PROCEDŪRINIAI KLAUSIMAI IR KONSULTACIJOS SU SUINTERESUOTOSIOMIS ŠALIMIS

E. sąskaitų faktūrų naudojimo skatinimą vykdant viešuosius pirkimus Komisija laiko netolimos ateities prioritetu. Todėl Komisija e. sąskaitų faktūrų naudojimą vykdant viešuosius pirkimus kaip pagrindinį veiksmą įtraukė į II bendrosios rinkos aktą.

Atliekant poveikio vertinimą remtasi nepriklausomais tyrimais, konsultacijomis su suinteresuotosiomis šalimis ir elektronine apklausa, kurioje dalyvavo 700 respondentų.

2. POLITIKOS APLINKYBĖS, PROBLEMOS APIBRĖŽIMAS IR SUBSIDIARUMAS

Ši iniciatyva susijusi tik su viešaisiais pirkimais, kuriems taikomos direktyvos 2004/17/EB, 2004/18/EB ir 2009/81/EB.

2.1. Problemos apibūdinimas

Daugiausia problemų keičiantis sąskaitomis faktūromis per viešuosius pirkimus kelia skirtingų ir nesuderinamų e. sąskaitų faktūrų standartų taikymas Europos Sąjungoje. Nepaisant pastangų skatinti e. sąskaitų faktūrų naudojimą ir plataus šio būdo privalumų pripažinimo, visos ES viešasis sektorius išliko gana abejingas, todėl minėta problema dar aktualesnė. Valstybės narės, nusprendusios supaprastinti arba įpareigoti taikyti e. sąskaitų faktūrų išrašymą, dažnai ėmėsi diegti savo techninius sprendimus, grindžiamus nacionaliniu standartu, ir taip dar labiau pagilino sąveikumo trūkumo problemą, nes rinkoje atsirado dar įvairesnių standartų.

2.1.1. 1-oji problema. Visiška painiava ir teisinis neapibrėžtumas, su kuriais susiduria įmonės

Dėl daugybės skirtingų e. sąskaitų faktūrų sistemų reikalavimų ir standartų taikymo Europos Sąjungoje įmonės, išrašančios sąskaitas faktūras kitai valstybei narei, susiduria su visiška painiava ir teisiniu neapibrėžtumu. Tiekėjų vertinimu, ES e. sąskaitų faktūrų naudojimo rinkoje susidariusi paini padėtis trukdo dirbti ir kelia e. sąskaitų faktūrų atmetimo kitoje valstybėje narėje pavojų.

2.1.2. 2-oji problema. Didesnės įmonių sąnaudos

Kadangi daugybė e. sąskaitų faktūrų naudojimo reikalavimų, standartų, sprendimų, tinklų ir (arba) platformų, egzistuojančių Europos Sąjungoje, yra nesuderinami, o rinkoje bendras standartas nenustatytas, tarpvalstybiniuose viešuosiuose pirkimuose pageidaujančios dalyvauti įmonės kaskart patekdamos į naują rinką dažnai priverstos laikytis naujo standarto. Tai didina jų sąnaudas nepriklausomai nuo to, ar sąskaitos faktūros teikiamos tiesiogiai ar per paslaugų teikėjus. Didesnės įmonėms tenkančios sąnaudos daro neigiamą poveikį ir pirkėjams, nes padidėjusias sąnaudas tenka įskaičiuoti į produktų ar paslaugų įkainius.

2.1.3. Pasekmės

Visiška painiava, teisinis neapibrėžtumas ir didesnės veiklos sąnaudos, su kuriais susiduria įmonės, gali kliudyti patekti į rinką dalyvaujant tarpvalstybiniuose viešuosiuose pirkimuose. Kai viešieji pirkimai vykdomi ES, e. sąskaitų faktūrų naudojimą dažniausiai riboja atskiri, dažnai nacionaliniai, tinklai; taip vidaus rinkoje susidaro atskiros e. sąskaitų faktūrų sistemos. Be to, dėl šių problemų įmonės gali netekti noro dalyvauti viešuosiuose pirkimuose kitose valstybėse narėse, t. y. įmonės atsisakys potencialių verslo galimybių dėl specifinių e. sąskaitų faktūrų naudojimo reikalavimų, kurių jos negali įvykdyti arba kuriuos įvykdyti joms per brangu. Galiausiai dėl nacionalinių e. sąskaitų faktūrų sistemų dominavimo tarpvalstybiniuose konkursuose pateikiama mažiau paraiškų, dalyvauja mažiau įmonių ir mažėja konkurencija – visa tai trukdo veiksmingam vidaus rinkos veikimui.

2.2. Pagrindinis scenarijus

Nesiėmus jokių naujų ES lygmens veiksmų, e. sąskaitų faktūrų naudojimas ES vykdant viešuosius pirkimus ir toliau bus vangus ir nesikeis, rinkoje rasis vis daugiau nacionalinių standartų. Nėra jokios garantijos, kad valstybės narės rinksis suderinamus sprendimus – paskutinio meto patirtis rodo priešingą tendenciją. Kyla pavojus, kad pats e. sąskaitų faktūrų naudojimas ES vykdant viešuosius pirkimus taps vis painesnis ir brangesnis, nes pirkėjams, tiekėjams ir paslaugų teikėjams tektų laikytis vis daugiau nacionalinių reikalavimų ir standartų. Į rinką patekti trukdančios kliūtys ne tik toliau gyvuotų, bet galėtų net padidėti.

2.3. Teisinis pagrindas ir subsidiarumo principas

Europos Sąjungos teisė imtis veiksmų siekiant užtikrinti vidaus rinkos veikimą nustatyta Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 114 straipsnyje.

ES veiksmai dėl e. sąskaitų faktūrų sistemų vykdant viešuosius pirkimus atitinka subsidiarumo principą. Valstybių narių veiksmai pagilino sąveikumo trūkumo problemą, nes rinkoje atsirado daugiau e. sąskaitų faktūrų standartų (todėl dar labiau išaugo sąveikumo sąnaudos ir painiava).

Atsižvelgiant į viešųjų pirkimų sandorių tarpvalstybinį interesą, kuriam taikomos minėtos direktyvos, ir vykdomas nacionalines iniciatyvas, kuriomis šiame sektoriuje diegiamos e. sąskaitų faktūrų sistemos, ES veiksmai dėl e. sąskaitų faktūrų naudojimo vykdant viešuosius pirkimus būtų tinkamiausias būdas sąveikumui didinti ir tolesniam vidaus rinkos susiskaidymui stabdyti. Valstybės narės savarankiškai to įgyvendinti negali, nes pavieniai veiksmai neužtikrins ūkio veiklos vykdytojų sąveikumo ir nepašalins kliūčių patekti į rinką.

3. INICIATYVOS TIKSLAI

3.1. Bendrieji tikslai

Pagrindinis šios iniciatyvos tikslas būtų pagerinti vidaus rinkos veikimą, nustatant mechanizmus, kuriais vykdant viešuosius pirkimus būtų švelninamos patekti į rinką trukdančios kliūtys, susidarančios dėl nepakankamo e. sąskaitų faktūrų sistemų sąveikumo.

3.2. Konkretūs tikslai

Bendro tikslo padedantys siekti konkretūs tikslai:

(1) ūkio veiklos vykdytojų labui mažinti painiavą ir didinti aiškumą bei teisinį apibrėžtumą, sudarant sąlygas šiems vykdytojams siųsti sąskaitas faktūras pagal pažįstamus ir visuotinai priimtus standartus;

(2) mažinti ūkio veiklos vykdytojų, dalyvaujančių tarpvalstybiniuose viešuosiuose pirkimuose, veiklos sąnaudas, kaip antai įvairių e. sąskaitų faktūrų standartų ir sistemų laikymosi sąnaudas.

3.3. Veiklos tikslai

Nustatyti tokie veiklos tikslai:

- sudaryti sąlygas viešųjų pirkimų srityje taikyti e. sąskaitų faktūrų sistemų techninį (-ius) sprendimą (-us), kuriuo (-iais) užtikrinamas tarpvalstybinis sąveikumas, t. y. sudaryti sąlygas, kuriomis e. sąskaitų faktūrų sistemų tarpusavio ryšiams ir suderinamumui prireiks mažiau išteklių, o viešuosiuose pirkimuose dalyvaujantys pirkėjai ir pardavėjai galės keistis sąskaitomis faktūromis žemiausiomis sąnaudomis ir kuo paprasčiau.

4. POLITIKOS GALIMYBĖS

	Rinkai pasiūlomas naujas Europos standartas	Valstybės narės privalo priimti sąskaitas faktūras, atitinkančias naują Europos standartą	Leidžiama laikytis tik naujo Europos standarto
1 galimybė. Jokių naujų ES veiksmų	*NE*	*NE*	*NE*
2 galimybė. Teisė laisvai rinktis	**TAIP**	*NE*	*NE*
3 galimybė. Savanoriškas perėjimas prie e. sąskaitų faktūrų sistemos	**TAIP**	NE / TAIP (TAIP tik tokiu atveju, kai valstybė narė arba perkančioji organizacija įpareigoja naudoti e. sąskaitas faktūras)	*NE*
4 galimybė. Privalomas standarto laikymasis	**TAIP**	**TAIP**	*NE*
5 galimybė. Visiškas suderinimas	**TAIP**	**TAIP**	**TAIP**

5. POVEIKIO VERTINIMAS

Patekti į rinką trukdančių kliūčių pašalinimas e. sąskaitų faktūrų srityje turėtų iš esmės ekonominį poveikį tiek sąnaudų, tiek naudos, kuri šiuo atveju daug didesnė, atžvilgiu. Pagrindinį poveikį papildytų šalutiniai poveikiai, kaip antai didesnis sąveikumas, kuris greičiausiai paskatintų e. sąskaitų faktūrų naudojimą. Taigi poveikis būtų ekonominis ir socialinis, be to, būtų daromas poveikis aplinkai.

5.1. Pagrindinis poveikis

Šio poveikio mastas priklausytų nuo pasirinktos politikos galimybės – kuo daugiau naudotojų laikysis vieno sprendimo, tuo mažiau liks kliūčių patekti į rinką.

Nustačius bendrą standartą būtų išspręsta sąveikumo problema, aktuali visoms įmonėms, turinčioms reikalų su perkančiosiomis organizacijomis, kurios laikosi naujų taisyklių. Atsiradus galimybei taikyti vieną sąveikų ir visiems priimtiną Europos standartą, vykdyti veiklą užsienyje būtų paprasčiau, o teisinis apibrėžtumas įmonėms padidėtų. Be to, toks standartas sumažintų sąnaudas, patiriamas dėl poreikio laikytis daugelio įvairių e. sąskaitų faktūrų standartų. Taip pat įmonės galėtų sutaupyti lėšų, jei kainodaros sistemos ir rinkos struktūra būtų pritaikytos e. sąskaitų faktūrų siuntimui.

Dėl visų priemonių, pagal kurias naudoti naują Europos e. sąskaitų faktūrų standartą taps privaloma, įmonės, perkančiosios organizacijos ir valstybės narės patirs tam tikrų įgyvendinimo išlaidų. Tačiau šias išlaidas nusvers laukiama nauda – dėl e. sąskaitų faktūrų sutaupytos veiklos sąnaudos ir dėl konkurencijos mažesnės kainos viešuosiuose pirkimuose.

5.2. Šalutinis poveikis

Naujo Europos e. sąskaitų faktūrų standarto priėmimas gali turėti šalutinį poveikį, susijusį su išaugusiu e. sąskaitų faktūrų naudojimu vykdant viešuosius pirkimus. Toks aktyvus jų įsisavinimas lems ekonominį ir socialinį poveikį, taip pat poveikį aplinkai.

5.2.1. Ekonominis ir socialinis poveikis, taip pat poveikis aplinkai

Dėl aktyvesnio e. sąskaitų faktūrų naudojimo viešųjų pirkimų ciklo metu bus sutaupoma lėšų (t. y. sumažės pirkėjų ir pardavėjų veiklos sąnaudos, padidės skaidrumas, sutrumpės atsiskaitymo laikotarpis) ir daromas teigiamas poveikis ekonomikai. Socialinis poveikis, manoma, bus neutralus. Planuojama, kad poveikis aplinkai bus teigiamas – visų pirma sumažės popieriaus suvartojimas ir į aplinką bus išskiriama mažiau CO_2.

5.2.2. Administracinės naštos mažinimas

Elektroniniu būdu prieinami sąskaitų faktūrų duomenys valstybių narių mokesčių tarnyboms palengvintų audito atlikimą ir mokesčių surinkimą, o įmonėms būtų lengviau parengti teiktinas ataskaitas. Tai savo ruožtu sumažintų įmonėms tenkančią administracinę naštą. Kadangi tokie administravimo reikalavimai sunkiausiai užgula mažesnių įmonių pečius, šis naštos sumažinimas būtų ypač naudingas MVĮ.

5.3. Skirtingų galimybių poveikis

5.3.1. 1-oji galimybė. Jokių naujų ES veiksmų

Ši galimybė aprašyta pagrindinio scenarijaus aprašyme.

5.3.2. 2-oji galimybė. Teisė laisvai rinktis

Naujas Europos e. sąskaitų faktūrų standartas būtų parengtas ir rekomenduojamas naudoti vykdant viešuosius pirkimus, tačiau, ar patvirtinti Europos standarto e. sąskaitų faktūrų naudojimą, būtų sprendžiama kiekvienos valstybės narės ir (arba) perkančiosios organizacijos nuožiūra. Kliūtys, trukdančios patekti į rinką, išliks. Įmonėms tenkanti sąnaudų našta nesumažės, nes joms ir toliau reikės laikytis daugybės e. sąskaitų faktūrų standartų tuo pačiu metu. Nusprendusios šių standartų nesilaikyti, jos prarastų verslo galimybes.

Šios iniciatyvos tikslas pasiektas nebūtų, nes sąveikumas ir toliau keltų problemų. Šalutinis poveikis pasireikštų tik tokiu mastu, kokiu būtų pereinama prie e. sąskaitų faktūrų sistemos, tačiau dėl savanoriško šios galimybės pobūdžio šio proceso mastą numatyti sudėtinga.

5.3.3. 3-ioji galimybė. Savanoriškas perėjimas prie e. sąskaitų faktūrų sistemos

Valstybės narės, savo iniciatyva įsipareigojusios naudoti e. sąskaitas faktūras vykdant viešuosius pirkimus, privalėtų priimti naujo Europos standarto elektronines sąskaitas faktūras. Tai sumažintų įmonių sąnaudas ir e. sąskaitų faktūrų išrašymo painiavą, taigi įmonės nuo šiol galėtų siųsti vienodo standarto elektronines sąskaitas faktūras visoms perkančiosioms organizacijoms, įsipareigojusioms naudoti e. sąskaitas faktūras. Sąveikumas padidėtų, tačiau nebūtų užtikrintas tose valstybėse narėse, kuriose nustatyti e. sąskaitų faktūrų sistemą yra privaloma *de facto*, tačiau teisiškai (*de jure*) ji nenustatoma. Teisinis neapibrėžtumas, su kuriuo susiduria įmonės, greičiausiai neišnyktų.

Valstybių narių padėtis būtų nevienoda: valstybės narės, viešuosiuose pirkimuose jau naudojančios e. sąskaitas faktūras, turėtų prisitaikyti prie naujojo standarto, o šių sąskaitų nenaudojančios valstybės neprivalėtų pereiti prie e. sąskaitų faktūrų sistemos ir net galėtų būti nelinkusios to daryti taip greitai.

Šalutinį poveikį prognozuoti sudėtinga. Kol visos valstybės narės pereis prie e. sąskaitų faktūrų sistemos vykdant viešuosius pirkimus, gali praeiti labai daug laiko. Nei būtų gauta galimos naudos dėl padidėjusio išlaidų veiksmingumo, nei dėl išaugusios konkurencijos viešuosiuose pirkimuose būtų sutaupyta lėšų arba tai vyktų labai lėtai.

5.3.4. 4-oji galimybė. Privalomas standarto laikymasis

Būtų parengtas ir visiems rinkos subjektams pateiktas naujas bendras Europos standartas. Vykdant viešuosius pirkimus visos perkančiosios organizacijos būtų įpareigotos priimti šio standarto e. sąskaitas faktūras, nekeisdamos dabartinių techninių sprendimų.

Veiklos tikslas būtų greitai pasiektas: taikant reikalavimą priimti Europos standartą atitinkančias e. sąskaitas faktūras būtų veiksmingai užtikrintas sąveikumas ir taip nuo nuostatų įsigaliojimo datos pašalintos kliūtys patekti į rinką. Be to, valstybėms, dar neįgyvendinusioms e. sąskaitų faktūrų sistemos, būtų pateiktas įgyvendinimui tinkamas sprendimas ir gairės.

Pasirinkus šią galimybę, įmonės būtų užtikrintos, kad visos jų pastangos ir išlaidos bus amortizuotos per gana trumpą laikotarpį. Žinojimas, kad investicijos į vieninteli sprendimą leis siųsti e. sąskaitas faktūras visoms perkančiosioms organizacijoms visose valstybėse narėse, turėtų tapti įtikinančiu argumentu pereiti prie e. sąskaitų faktūrų sistemos.

Šalutinis poveikis pasireikštų tik tokiu mastu, kokiu būtų pereinama prie e. sąskaitų faktūrų sistemos. Kadangi bendro standarto prieinamumas turėtų paskatinti daugiau rinkos subjektų priimti šį sprendimą, proceso mastas turėtų būti kur kas didesnis nei taikant ankstesnę galimybę.

5.3.5. 5-oji galimybė. Visiškas suderinimas

Išrašyti dabartinio standarto sąskaitas faktūras būtų nebeleidžiama. Nors taikant šią galimybę e. sąskaitų faktūrų sistemos visoje ES būtų visiškai suderintos, visos valstybių narių ankstesnės investicijos į nacionalines e. sąskaitų faktūrų sistemas nueitų perniek. Be to, toks būdas būtų labai žalingas ir brangus paslaugų teikėjams, nes jiems tektų visiškai perdaryti savo sistemas. Galiausiai tokia galimybė sulauktų didelio politinio pasipriešinimo iš tų valstybių narių, kurios jau yra įdiegusios e. sąskaitų faktūrų sistemas.

6. POLITIKOS GALIMYBIŲ PALYGINIMAS

Išnagrinėjus skirtingas galimybes, gauti tokie rezultatai:

	Tikslas – didinti / supaprastinti e. sąskaitų faktūrų sistemų sąveikumą viešųjų pirkimų srityje		
Politikos galimybės	**VEIKSMINGUMAS**	**NAŠUMAS**	**SUDERINAMUMAS[1]**
1 galimybė. Jokių naujų ES veiksmų	0	0	0
2 galimybė. Teisė laisvai rinktis	(+ / ?)	(≈)	(?)
3 galimybė. Savanoriškas perėjimas prie e. sąskaitų faktūrų sistemos	(+)	(+)	(- / ?)
4 galimybė. Privalomas standarto laikymasis	(+ +)	(+)	(+ / ?)
5 galimybė. Visiškas suderinimas	(+ +)	(- -)	(≈)

Poveikio mastas, palyginti su pagrindiniu scenarijumi (pirminė būklė pažymėta 0): ++ labai teigiamas; + teigiamas; – – labai neigiamas; – neigiamas; ≈ menkas / neutralus; ? neaiškus; NA – netaikoma.

[1] Suderinamumas vertinamas atsižvelgiant į šalutinį poveikį (t. y. aktyvesnio e. sąskaitų faktūrų naudojimo poveikį) ir mastą, kuriuo galimybės yra suderinamos su kitomis ES politikos kryptimis (ypač e. viešojo pirkimo iniciatyva ir Pavėluotų mokėjimų direktyva).

Iš rezultatų matyti, kad tinkamiausias pasirinkimas – 4-oji galimybė:

- ją taikant būtų išspręsta dabartinio rinkos susiskaidymo problema ir užtikrintas tinkamas vidaus rinkos veikimas;

- kadangi perėjimas prie e. sąskaitų faktūrų sistemos vyktų įmonės iniciatyva, nereikalingos sąnaudos patiriamos nebūtų. Be to, tai atitiktų subsidiarumo ir proporcingumo principus;

- didesnio masto perėjimas prie e. sąskaitų faktūrų sistemos leistų pasinaudoti visais našumo privalumais, o ekonomikai e. sąskaitų faktūrų sistema leistų sutaupyti lėšų;

- leidus įmonėms ir perkančiosioms organizacijoms toliau naudoti esamas nacionalines sąskaitų išrašymo sistemas, būtų sumažintos sąnaudos ir netrikdomas abiejų grupių perėjimas prie e. sąskaitų faktūrų sistemos.

Siūloma nustatyti 2017 arba 2018 m. terminą, iki kurio būtų privaloma priimti naują Europos standartą atitinkančias e. sąskaitas faktūras. Toks laikotarpis nustatytas atsižvelgus į suinteresuotųjų šalių pageidavimą pereiti prie naujos sistemos greitai ir atitinka numatomą privalomo e. viešojo pirkimo pradžios datą, nustatytą peržiūrėtų viešojo pirkimo direktyvų projektuose.

7. STEBĖSENA IR VERTINIMAS

Siekiant perkančiosioms organizacijoms, įmonėms arba valstybėms narėms neužkrauti jokios papildomos (administracinės) naštos, susijusios su stebėsenai naudojamos informacijos rinkimu, siūlomi rodikliai nustatyti daugiausia remiantis esamais duomenų šaltiniais (pvz., OL / duomenų baze „Tenders Electronic Daily“ (TED), Eurostatu) arba suinteresuotųjų šalių (pvz., e. sąskaitas faktūras naudojančių paslaugų teikėjų) vykdant ūkio veiklą jau surinktais duomenimis. Tačiau tam tikrų duomenų trūksta, todėl Vidaus rinkos ir paslaugų GD turės atlikti papildomus tyrimus (tikslines studijas ir apklausas).