C/2024/2101

26.3.2024 г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за борба със забавата на плащанията по търговски сделки

(COM(2023) 533 final — 2023/0323 (COD))

(C/2024/2101)

Докладчици: **Panagiotis GKOFAS**

Alena MASTANTUONO

Angelo PAGLIARA

Искане за консултация	Съвет на Европейския съюз, 6.10.2023 г.
	Европейския парламент, 2.10.2023 г.
Правно основание	Член 114 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Единен пазар, производство и потребление“
Приемане от секцията	20.12.2023 г.
Приемане на пленарна сесия	17.1.2024 г.
Пленарна сесия №	584
Резултат от гласуването	
(„за“/„против“/„въздържал се“)	215/14/8

1. **Заключения и препоръки**

1.1. Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) приветства съобщението на Комисията за пакет от мерки за подпомагане на МСП. Приветства и намерението на Комисията да продължи борбата със забавата на плащания. Навременните плащания допринасят за по-здравословна икономическа среда и служат на стратегическата цел за задълбочаване на единния пазар. Същевременно Комитетът изразява загриженост по повод това, че преобразуването на настоящата директива в регламент може да ограничи гъвкавостта на държавите членки и на бизнес средата във времена на многобройни турбуленции в целия ЕС, и призовава за допълнителна оценка на предложените мерки, както и за пропорционален и индивидуален подход към изпълнението.

1.2. ЕИСК отбелязва, че културата на забавяне на плащания се различава значително в отделните сектори и в отделните държави членки. Той също така посочва два основни общи проблема, свързани със забавянето на плащания: първо, прилагането на действащите правила; и второ, забавата на плащания от страна на публичните органи, независимо от 60-дневната горна граница, предвиден в действащата директива. Плащанията в публичния сектор отнемат средно 13 дни повече, отколкото в предприятията, които нямат горна граница на сроковете за плащане. Поради тази причина ЕИСК призовава публичните власти да дават пример и да спазват действащите правила.

1.3. Дългите и скъпи съдебни производства в някои държави — членки на ЕС, а също и страхът от въздействие на отношенията в бизнеса, възпират кредиторите да събират дължимите суми по съдебен ред. Необходимо е да се използват по-добре цифровите инструменти, да се насърчава финансовата грамотност и другите гаранции (т.е. банкови гаранции, плащане на покупната цена като залог или право на задържане), както и алтернативни начини за разрешаване на спорове.

1.4. ЕИСК разглежда като потенциално полезно въвеждането на национални правоприлагащи органи. Подчертава обаче, че тези органи трябва да действат обективно и да гарантират максимална поверителност при обработването на търговска информация с чувствителен характер както на предприятията, така и на публичните власти, без да налагат допълнителни задължения за представяне на отчети.

1.5. ЕИСК подкрепя разработването на програми за финансова грамотност, осигурявани в сътрудничество с националните власти, банковия сектор и европейските агенции/институции (напр. ИСЗ/ЕЦБ), както и стопанските организации. Публичните служби или агенции, наред със социалните партньори и търговските камари, също биха могли да предоставят консултантски услуги в областта на финансовата грамотност и забавените плащания, без да попадат в обхвата на регламентите за държавните помощи.

1.6. Специално внимание следва да се обърне на забавените плащания при търговски сделки между европейски предприятия и субекти от трети държави.

1.7. В доклада за оценка на прилагането на регламента следва да се вземат предвид оценките и докладите на ЕИСК, социалните партньори и търговските камари в сътрудничество с останалите съзаконодатели.

2. **Общи бележки**

2.1. През септември 2023 г. Комисията публикува пакет от мерки за подпомагане на МСП, включително предложение за регламент относно забавата на плащанията, предложение за директива за опростяване на данъчното облагане на МСП и набор от мерки за подобряване на резултатите на МСП, с акцент върху подобряването на програмата за по-добро регулиране, увеличаването на достъпа до финансиране, повишаването на квалификацията на работната сила и други механизми за подкрепа.

2.2. Пакетът включва също така преразглеждане на правната рамка на Директивата относно забавянето на плащането, за да се отстранят недостатъците, породени от действащото законодателство на ЕС. По-конкретно действията на Комисията са съсредоточени върху липсата на превантивни мерки, ефективното прилагане на механизма за забавяне на плащането, липсата на максимален срок за плащане и улесняването на достъпа на МСП до механизми за правна защита.

2.3. Според доклада за плащанията за 2023 г. на Intrum средният срок на плащане при отношенията между предприятия е 41 дни, като средният действителен срок за плащане е 56 дни. Средните срокове на плащане, предлагани от публичния сектор, са 52 дни, като средното действително плащане отнема 69 дни.

2.4. Въпреки че достъпът до финансиране е различен в отделните държави членки ([1]), той продължава да бъде значителна тежест за икономиките и предприятията, които страдат от структурни недостатъци или/и са изложени в по-голяма степен на икономически кризи.

2.5. Повишаването на лихвените проценти в банковия сектор в световен мащаб имаше спираловидно въздействие върху ограниченията в ликвидността на предприятията и МСП, особено при тези, които прилагат инвестиционна схема. Освен това резултатите от стопанската дейност, особено на МСП, се влошават не само поради увеличенията на номиналния лихвен процент, но и поради лихвения спред.

3. **Общи бележки относно предложението за регламент за борба със забавата на плащанията**

3.1. Съчетаният ефект от високите разходи за енергия и суровини и изплащането на заемите, необходими за поддържане на икономическите дейности по време на пандемията от COVID-19, коренно промениха значението на плащанията в срок, особено за европейските малки и средни предприятия (МСП). Докато публичните власти и големите дружества са в състояние да направят разграничения в портфейла си от клиенти и доставчици, МСП разчитат на ограничен брой клиенти, финансови обеми и резерви и работят предимно на регионално и местно равнище. Разликата във възможностите за договаряне обаче е само една от причините за забавата на плащания: неефективното прилагане на съществуващите правила представлява основна пречка за кредиторите, които обикновено са склонни да не упражняват правата си, за да запазят стопанските си отношения с длъжника.

3.2. Положението се влошава допълнително от изключително високата инфлация и последвалото повишаване на лихвените проценти, което вреди на инвестициите. В периоди на икономически сътресения условията за плащане се влошават поради необходимостта дружествата да осигурят паричните си потоци и своите резерви. За разлика от големите предприятия, МСП имат ограничен достъп до банкови заеми ([2]) и поради това забавата на плащания представлява за тях източник на финансиране и им помага да се справят с недостига на ликвидност. Ето защо ЕИСК подкрепя намерението на Комисията да осигури по-голяма предвидимост на паричните потоци, но изразява загриженост относно предложеното от Комисията решение.

3.3. ЕИСК признава, че верижният ефект от забавените плащания засяга не само гладкото протичане на ежедневна дейност на предприятията. Културата на забавяне на плащанията, която е различна на различните места в ЕС и в отделните сектори, също възпрепятства дългосрочното инвестиционно планиране на дружествата.

([1]) .Европейска централна банка Проучване относно достъпа до финансиране на предприятията в еврозоната от октомври 2022 г. до март 2023 г.

([2]) „Delay now, pay later — why SMEs must not put off investing in innovation and greening“ („Да забавиш сега, да платиш по-късно — защо МСП не трябва да отлагат инвестициите в иновации и екологизиране“), oecdcogito.blog.

3.4. В своята оценка на въздействието Комисията признава невъзможността за количествено определяне на социалните последици от забавата на плащания ([3]). Подобни практики обаче са в ущърб както на собствениците на малки предприятия, така и на техните служители и оказват сериозно отражение върху плащанията на комунални услуги, наеми и заеми, както и върху душевното равновесие на хората и тяхната производителност. Освен това, през 2022 г. 47 % от запитаните от Intrum предприятия са заявили, че по-бързото плащане би им помогнало да наемат повече служители ([4]).

3.5. След приемането на Директивата относно борбата със забавяне на плащане (Директива 2000/35/ЕО) през 2000 г. и първото ѝ преразглеждане с Директива 2011/7/ЕС, доказателствата за нелоялни практики на плащане сред всички заинтересовани страни (публични органи, големи предприятия и МСП) станаха все по-очевидни, особено в случаите на плащания от публични власти към дружества ([5]).

3.6. ЕИСК признава, че настоящата Директива 2011/7/ЕС като цяло се е доказала през годините. Тя имаше голям принос за подобряване на етиката при плащане, за повишаване на осведомеността по въпроса и за гарантиране на по-справедлива бизнес среда. Въпреки това забавени плащания се случват и днес и ЕИСК признава необходимостта от спешни действия. Поради това ЕИСК счита, че е целесъобразно да се проучат възможностите за подобряване на правоприлагането и да се подобри културата на плащане. При това, както към всяка друга регулаторна промяна, и към тази следва да се подхожда благоразумно, особено когато става въпрос за норми на частното право.

3.7. Тази година средният срок на плащане, предлаган в B2B, а в публичния сектор е 52 дни. Действителният срок за плащане между предприятията тази година е 56 дни, с 3 дни по-дълъг от миналата година, но все още далеч по-кратък от действителния срок за плащане в публичния сектор, който плаща в рамките на 69 дни. Това е ясен показател, че съществува по-скоро проблем със спазването на договорените условия за плащане, а не със сроковете за плащане. Ето защо ЕИСК счита, че с това предложение Комисията се опитва да се справи с проблема с дългите срокове на плащане, а не със забавата на плащанията, като въвежда прекомерно ограничителни мерки, вместо да подобри настоящата рамка за правоприлагане с по-ефективни правила.

3.8. ЕИСК подчертава, че забавата на плащания има твърде различно значение в отделните държави членки ([6]), както и в отделните сектори. Поради това Комисията трябваше да направи допълнителна оценка на възможността за изменение на съществуващата директива и — в случай на значителни промени — да избере по-скоро преразглеждане на директивата (така нареченото преработване). По този начин нямаше да се допусне да бъде засегнат нито един субект, независимо от големината му и баланса на силите. МСП имат нужда от облекчение и новите правила следва да целят осигуряването на по-справедлива среда за тях. На практика обаче предложеният набор от правила ще лиши МСП от необходимата им гъвкавост от страна на техните бизнес партньори и ще им наложи ненужно строги условия.

3.9. Действията на Комисията за постигане на плащания в срок не следва да поставят под въпрос възможността страните, участващи в преговорите по договорите, да се споразумяват за по-дълги срокове за плащане. Поради това ЕИСК подчертава значението на гъвкавите преговори при определянето на условията за плащане и изтъква силната си загриженост във връзка с предложението на Комисията. По същество предложението за 30-дневна горна граница премахва свободата на договаряне между дружествата. Въпреки гъвкавостта, с която дружествата разполагат днес — свободата да преговарят за срока на плащане, те плащат много по-рано от публичния сектор, който има горна граница от 60 дни. Намесата в свободата на договаряне тук не изглежда оправдана и би била несъизмерима с реалистично очакваните ползи.

3.10. Във връзка с това ЕИСК се позовава на резултатите от проведената от Комисията открита обществена консултация ([7]), в която ясно се заключава, че предпочитаният от респондентите вариант е запазването на действащите правила относно сроковете за плащане (29 % от анкетираните). Освен това някои заинтересовани страни, посочили *„Други варианти“* измежду предложените, са уточнили, че са против ограничаването на свободата на договаряне. Накрая, като отбелязва ключовия характер на повдигнатата тема, ЕИСК се позовава на резолюцията на Европейския парламент относно състоянието на Съюза на МСП, публикувана през юли 2023 г., в която се подчертава значението на *„справяне[то] със забавянето на плащанията […], като същевременно се гарантира балансиран подход, който запазва свободата на договорите“* ([8]).

3.11. ЕИСК е съгласен, че процедурата за проверка или приемане на стоки или услуги не следва да надвишава 30 дни от датата на получаване на стоките или услугите. Той обаче подчертава, че за някои предприемачи това ще представлява проблем поради техническите особености на техните стоки. Необходимо е внимателно наблюдение на секторния подход, като се вземе предвид асиметричната експозиция на някои икономически сектори.

([3]) SWD (2023) 314 final, Оценка на въздействието, точка 227, стр. 58.

([4]) Intrum 2022 — Годишен доклад и доклад за устойчивостта за 2022 г. — Дългосрочно управление на кредити за стабилна икономика

([5]) Както посочва Европейската комисия, в някои държави членки на публичните власти са необходими средно 100 дни, за да уредят фактурите си, а пред пиковите периоди този срок може да бъде значително по-дълъг: „Забавяне на плащане: Комисията предявява иск срещу Италия пред Съда на ЕС за това, че не е гарантирала навременното плащане на доставчиците“ [неофициален превод].

([6]) В доклада на Комисията относно прегледа на резултатите на МСП се подчертава наличието на сериозни несъответствия при прилагането на действащите правила на Директивата относно забавянето на плащането в държавите членки, като се изтъква, че забавените плащания се превръщат във форма на финансиране при нулеви разходи. Документът е достъпен на следния адрес: Годишен доклад относно европейските МСП за периода 2022 — 2023 г.

([7]) Просрочени плащания — актуализиране на правилата на ЕС.

([8]) TA(2023)0294.

3.12. ЕИСК признава, че един от основните недостатъци на настоящата директива е липсата на ясно определение за „явна злоупотреба“ и необходимостта съдилищата да тълкуват подобно определение. Тази двусмислена разпоредба породи опасения през годините, тъй като остави на дружествата възможност да се отклоняват от „предпочитанието“ от 30 дни, което може да бъде удължено до периоди за плащане, по-дълги от 60 календарни дни, при сделки между предприятия. Във връзка с това ЕИСК отбелязва намерението на Комисията да замени това понятие със списък на практиките, които са нищожни и недействителни съгласно член 9 от предложението за регламент.

3.13. От правна гледна точка обаче член 9 няма как да бъде приложен. Причината е, че дадена практика не може да бъде обявена за нищожна и недействителна — както е посочено в член 9, параграф 1, буква г) — поради „умишлено забавяне или възпрепятстване на изпращането на фактурата“. Освен това ЕИСК счита, че в съответствие с параграф 3.9 споменаването на срок за плащане при сделки между предприятия следва да бъде премахнато от член 9, параграф 1, буква а), тъй като това е нещо, което следва да бъде договорено изключително от страните по договора.

3.14. Въпреки че ЕИСК вижда ползата от въвеждането на национални правоприлагащи органи, от ключово значение ще бъде да се гарантира тяхното надлежно функциониране. Ето защо тези органи ще трябва да действат обективно и да гарантират максимална поверителност при обработването на търговска информация с чувствителен характер както на предприятията, така и на публичните власти. Засега националните власти не успяват да осигурят правилното функциониране на механизмите за правоприлагане, особено при сделките между правителствата и предприятията (G2B). Предвид доказателствата за хронично забавяне на плащанията от страна на публичния сектор към дружествата, ЕИСК изтъква загрижеността си относно капацитета на публичните правоприлагащи органи за правоприлагане спрямо други публични органи, принадлежащи към същата управленска структура.

3.15. Сред икономическите оператори, които страдат в значителна степен от забавянето на плащания от страна на публичните органи, има много от предприятията от социалната икономика. Въпросът придобива още по-голямо значение, като се има предвид, че в много случаи публичният сектор е единственият клиент на тези предприятия за предоставянето на услуги за социално подпомагане, образование и обучение. Като се има предвид, че за такива дружества няма частен пазар, то те са изложени на риск в особено голяма степен, тъй като нямат алтернативи на обществените поръчки.

3.16. В резултат на това забавянето на плащанията се оказва сред факторите, които възпират участието на МСП в обществените поръчки. Представените от Комисията доказателства сочат, че публичните органи не извършват плащания в срок. Ето защо ЕИСК приветства предложението срокът за плащане за сделките между правителства и предприятия (G2B) да бъде определен на 30 дни. Публичните власти следва да дават пример, тъй като те представляват основен партньор за дружествата. В новия регламент се предлага по-добра защита на подизпълнителите при обществените поръчки за строителни работи, като от главните изпълнители се изисква да предоставят на възлагащите органи (или възложителите) доказателства, че са платили на преките си подизпълнители. Това ще окаже огромно въздействие върху доставчиците, които използват плащанията от възложителите, за да се разплащат с подизпълнителите.

3.17. ЕИСК насърчава съзаконодателите да обмислят алтернативни начини за гарантиране на навременните плащания на подизпълнителите при възлагането на обществени поръчки, различни от тези, използвани в член 4. Изискването изпълнителят да плаща на преките си подизпълнители преди или по време на подаване на искането за плащане противоречи на целта да се гарантира, че всички по веригата за създаване на стойност получават заплащане в срок, който позволява стабилен паричен поток. Както е посочено в предложението на Комисията, съществува очевиден риск на изпълнителя да бъде възложена отговорността за предварителното финансиране на работата. За да се гарантира, че на подизпълнителите се плаща без забавяне, ЕИСК препоръчва главният изпълнител да изготви декларация в срок от един месец, считано от момента на получаване на плащането от публичния орган. Такава декларация трябва да удостоверява плащането на подизпълнителите в срок от 30 дни след получаване на плащането от публичния орган.

3.18. С включването в членове 5 и 6 на нови разпоредби, които се основават на членове 3 и 4 от настоящата директива, се прави стъпка към постигането на целта за култура на навременни плащания. Често сред нелоялните практики на плащане е и неоправданото форфетиране на лихвата, при условие че основната сума не е платена. С автоматичната изискуемост на лихвите за забава на плащане длъжниците ще бъдат подтиквани да спазват сроковете, определени в договора. В член 5, параграф 3 се посочва, че „не е възможно кредиторът да се откаже от правото си да получава лихва за забава“. Въпреки че ЕИСК разбира целта да се увеличи броят на МСП, които използват законното си право на плащане на лихви, съществува и опасение, че отказът от възможността за отказ от това право може да създаде трудности за МСП като длъжници.

3.19. ЕИСК счита, че предложената нова фиксирана сума от 50 EUR следва да отчита пропорционалността спрямо сумата на операцията.

3.20. ЕИСК изразява съгласие с призива на Комисията към държавите членки да насърчават МСП да използват цифрови инструменти за улесняване на плащанията в срок и за осигуряване на достъп до обучение по управление на кредити. Доколкото МСП често изпитват липса на финансова и цифрова грамотност, държавите членки следва да засилят сътрудничеството със социалните партньори, както и с търговските и промишлените палати, за да събират най-добри практики и да обучават дружествата и техните работници в тази област. Предвид ограничените финансови ресурси, които се отпускат за такова обучение, на стопанските организации следва да се предостави подкрепа и средства за обучение на дружествата по тази тема. Това не следва да се разглежда като държавна помощ.

3.21. ЕИСК изразява пълната си подкрепа за член 16 и подчертава, че е важно съществуващите пречки, като например сложността на образуването на съдебни производства срещу длъжници, да се сведат до минимум. С оглед на тези продължителни и скъпоструващи съдебни производства държавите членки следва да насърчават доброволната медиация, както и други способи за доброволно алтернативно разрешаване на спорове (АРС), за да се уреждат бързо споровете за плащане.

4. **Конкретни бележки**

4.1. ЕИСК потвърждава също така, че целта на Комисията следва да предвижда въвеждането на систематични доброволни процедури за електронно фактуриране и преводи, за да се гарантира по-голяма правна сигурност чрез електронни доказателства. От друга страна, като се има предвид несигурната икономическа рамка, в която са поставени МСП в момента, въвеждането на практики за цифрови плащания следва да бъде подкрепяно и улеснявано от Комисията и държавите членки. Освен това всички предприятия трябва да имат възможност да ги въведат. ЕИСК препоръчва поетапно въвеждане, за да се гарантира, че МСП имат време да придобият знанията и финансовите средства, позволяващи достъп до такива инструменти.

4.2. ЕИСК приветства опитите на Комисията да предприеме мерки срещу липсата на официални данни за забавените плащания в Европа и отбелязва необходимостта от обмен на добри практики на европейско равнище чрез засилване на ролята на Обсерваторията на ЕС за плащанията. ЕИСК счита също така, че за да се направи оценка на ефективността на регламента, обсерваторията трябва да събира информация и данни, които периодично да се изготвят от държавите членки, в сътрудничество с националните правоприлагащи органи (или други компетентни органи), както и с частни независими изследователски центрове. Във всеки случай това не следва да налага на дружествата допълнителни задължения за представяне на отчети.

4.3. ЕИСК изтъква и външното измерение на предложението. Строгите условия относно сроковете за плащане могат евентуално да окажат въздействие върху търговските сделки в рамките на единния пазар и да дадат тласък на стопанските операции извън ЕС. По-лесно би било да се работи с доставчици от трети държави, на които е разрешено да приемат по-дълги срокове на плащане. Това би могло да представлява потенциална заплаха за конкурентоспособността на Европа и би трябвало да се избягва.

4.4. ЕИСК споделя мнението, че търговските сделки, за които трябва да се плати след датата на влизане в сила на настоящия регламент, следва да се подчиняват на неговите разпоредби. Тази разпоредба обаче следва да се прилага само ако съответният договор е подписан след датата на нейното прилагане. ЕИСК счита, че това е необходимо, за да се осигури на дружествата и на публичните органи стабилен преход от настоящата правна рамка към предложената в регламента.

4.5. Ефективността на плащанията от публичния сектор към изпълнителите от частния сектор се наблюдава, анализира и се преразглежда периодично не само въз основа на националните програми и реформи, но и чрез по-широкото участие на социалните партньори и представителите на търговските камари в оценката на въздействието и процеса на оценка нагоре и надолу по веригата.

4.6. Ролята на социалните партньори и търговските камари в разработването на подходящи инструменти за обучение и образование на широката общественост по финансови въпроси, инструменти и други процедури, които да спомогнат за насърчаване на финансовата грамотност, може да бъде значителна, тъй като те са по-добре запознати с нуждите и недостатъците на собствените си сектори.

Брюксел, 17 януари 2024 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет

Oliver RÖPKE