

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych**

COM(2013) 449 final – 2013/0213 (COD)

(2014/C 67/15)

Sprawozdawca: **Paulo BARROS VALE**

Parlament Europejski, w dniu 4 lipca 2013 r., oraz Rada, w dniu 30 września 2013 r., działając na podstawie art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych*

COM(2013) 449 final – 2013/0213 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 października 2013 r.

Na 493. sesji plenarnej w dniach 16–17 października 2013 r. (posiedzenie z 16 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 130 do 2 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje obecny wniosek dotyczący dyrektywy jako próbę normalizacji danych związanych z fakturowaniem elektronicznym i popiera definicję modelu danych zaproponowaną przez Europejski Komitet Normalizacyjny (CEN).

1.2 W sytuacji fragmentacji rynku, gdzie czyniono pojedyncze, rozproszone wysiłki w celu powszechnego wprowadzenia e-fakturowania, stosując zróżnicowane kryteria uniemożliwiające wymianę faktur elektronicznych na rynku transgranicznym, stworzenie normy europejskiej jest zasadniczym instrumentem rozwoju jednolitego rynku, jak też ważnym krokiem w kierunku wyeliminowania istniejących przeszkód utrudniających uczestnictwo w rynku.

1.3 W grudniu 2010 r. Komisja przedstawiła komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Czerpanie korzyści z fakturowania elektronicznego w Europie”<sup>(1)</sup>, w sprawie którego Komitet miał okazję wydać opinię<sup>(2)</sup>.

1.4 W zaleceniach grupy ekspertów ds. fakturowania elektronicznego, utworzonej przez Komisję w celu zbadania przeszkód utrudniających szybsze przyjęcie zamówień elektronicznych w Unii Europejskiej, odnotowano „przyjęcie przez wszystkie podmioty, publiczne i prywatne, wspólnej normy dotyczącej treści faktur i wspólnego modelu danych - UN/CE-FACT Cross-Industry Invoice (CII) v.2”. Warto podkreślić, że

większość pytanym podczas konsultacji publicznych zgodziło się z tym zaleceniem i innymi zaleceniami sprawozdania. Te dane, podobnie jak inne specyfikacje (CWA 16356 i CWA 16562 oraz faktura finansowa oparta na metodzie określonej w normie ISO 20022), zostały uwzględnione w obecnym wniosku dotyczącym dyrektywy. EKES z zadowoleniem przyjmuje włączenie takich specyfikacji, co jest wynikiem długotrwałych prac specjalistów.

1.5 Mimo tego Komitet wyraża zdziwienie i sprzeciw, iż nie wspomniano nic o maksymalnym terminie, w którym CEN powinien przedłożyć propozycję europejskiej normy dotyczącej semantycznego modelu danych dla podstawowej faktury elektronicznej. Ustanowienie terminu zostało przewidziane w art. 10 ust. 1 rozporządzenia (EU) nr 1025/2012 Parlamentu Europejskiego i Rady, co obecny wniosek całkowicie pomija. Nie odzwierciedla to wagi i pilnej potrzeby ustanowienia normy.

1.6 Co się tyczy terminów, EKES wyraża zaniepokojenie faktem, iż w dyrektywie przewidziano aż 48 miesięcy na transpozycję. Okres ten jest zbyt długi i nie tylko stoi w sprzeczności z celem, jakim jest przejście do 2016 r. na elektroniczne zamówienia publiczne, lecz także nie uwzględnia rzeczywistości, aktualnych postępów technologicznych ani nawet woli podmiotów gospodarczych. Można się więc spodziewać pogłębienia przepaści w tej dziedzinie między poszczególnymi państwami członkowskimi w UE, które będą się rozwijać w różnym tempie. Mogłoby to nawet doprowadzić do nasilenia się przeszkód w dostępie do rynków, do czasu pełnego wdrożenia dyrektywy przez wszystkie państwa członkowskie. Nawet w krajach, które doświadczyły ciężkiego kryzysu gospodarczo-finansowego, jak Włochy i Portugalia, doszło do znaczących postępów w dziedzinie e-fakturowania, co dowodzi możliwości ukończenia tego ważnego projektu w krótszym terminie. Skrócenie terminów jest wykonalne i pożądane.

<sup>(1)</sup> COM(2010) 712 final.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 105.

1.7 Komitet już wcześniej podkreślał<sup>(3)</sup>, że normalizacja i interoperacyjność systemów mają zasadnicze znaczenie dla powodzenia projektu e-fakturowania i dla związanego z tym rozwoju rynku wewnętrznego. Tym samym coraz pilniejsze staje się zniesienie obecnej fragmentacji rynku. Również termin 10 lat, wyznaczony na zbadanie skutków dyrektywy dla rynku wewnętrznego i upowszechnienia fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych wydaje się nieadekwatny bądź nawet nie do pogodzenia z tempem zmian technologicznych na rynku, na którym starzenie się produktu jest jedyną stałą.

1.8 Obecny wniosek dotyczący dyrektywy ogranicza się zaledwie do zapewnienia, by „instytucje zamawiające i podmioty zamawiające nie odmawiały odbioru faktur elektronicznych spełniających normę europejską” ustaloną przez CEN. EKES sądzi, że cała wykonana praca oraz znaczne inwestycje w zasoby ludzkie i finansowe uzasadniają wytyczenie szerszego celu, a mianowicie rzeczywistego ujednoczenia procedur i ogólnego zaakceptowania przez wszystkie podmioty publiczne i prywatne modelu fakturowania elektronicznego. Cel ten służy de facto stworzeniu jednolitego rynku i „bezpapierowej” administracji publicznej.

1.9 EKES popiera rozpowszechnienie korzystania z faktur elektronicznych. Niemniej, potencjał e-fakturowania można wykorzystać w pełni tylko wówczas, jeśli interoperacyjność systemów umożliwi wymianę dokumentów. Rynek zamówień publicznych, z uwagi na wymagany stopień przejrzystości i rygorystyczne ustalenia (znacznie większe niż na innych rynkach) powinien służyć za przykład sprawdzonych rozwiązań i rozpowszechniać je na pozostałych rynkach. Wdrożenie e-fakturowania w zamówieniach publicznych oraz zastosowanie kompleksowego procesu zamówień publicznych są pilnymi i pożądanymi działaniami. W tym kontekście EKES przypomina o swoim poparciu dla urzeczywistnienia kompleksowych elektronicznych zamówień publicznych i pragnieniu doprowadzenia do takiej sytuacji, o czym ma okazję wspomnieć w opinii na ten temat<sup>(4)</sup>.

1.10 Podstawowe normy faktury elektronicznej zostały już zbadane, zwłaszcza w ramach finansowanego przez Komisję projektu PEPPOL – Pan-European Public Procurement Online<sup>(5)</sup> – w ramach którego opublikowano w listopadzie 2012 r. sprawozdanie końcowe. W projekcie PEPPOL zdefiniowano już na podstawie prac CEN BII (*Business Interoperability Interfaces for Public Procurement in Europe* – Interfejsy interoperacyjne w przedsiębiorstwach) różne specyfikacje interoperacyjności (*Business Interoperability Specifications – BIS*), zwłaszcza specyfikacje dotyczące faktury elektronicznej. Model ten cieszył się dużym poparciem członków konsorcjum. EKES zachęca do wykorzystania przeprowadzonych prac, które wykraczają poza definicję danych faktury elektronicznej, co jest również wolą członków konsorcjum. W ten sposób udałoby się uniknąć ryzyka (lub je zminimalizować) dublowania prac i marnowania zasobów na nowe badania, a nawet powielania inwestycji dokonywanych

przez państwa członkowskie i podmioty gospodarcze, które widzą, jak stworzone przez nie w oparciu o uzyskane wyniki rozwiązania wychodzą z użycia.

1.11 Ponieważ rynek europejski tworzą w przeważającej części małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP), EKES zaleca ochronę ich interesów i przyjęcie podejścia, które byłoby dostępne i łatwe do rozpowszechnienia zarówno pod względem kosztów, jak i stosowanej technologii, co przyczyniłoby się do zmniejszenia istniejących przeszkód w udziale MŚP na rynku. Tylko tak uda się uzyskać pożądaný efekt kaskadowy, a inicjatywa może się przekształcić w ważne ramy zapewniające znaczne oszczędności zasobów finansowych i ludzkich oraz umożliwiające przeciwdziałanie oszustwom i uchylaniu się od opodatkowania, jak też skrócenie terminów płatności.

1.12 Komitet zaleca również – jak miał już wcześniej okazję<sup>(6)</sup> – uwzględnienie potrzeb i interesów konsumentów, gdyż jedynie osoby posiadające wiedzę na temat technologii informatycznych są w stanie czerpać rzeczywiste korzyści z zamówień elektronicznych. Przypomina o potrzebie szeroko zakrojonego kształcenia z dziedziny technologii informacyjno-komunikacyjnych (ITC).

1.13 Jeśli chodzi o konsumentów, EKES przypomina swoje zaniepokojenie kwestią ochrony interesów osób niepełnosprawnych. Należy zadbać, aby wzór dokumentów był powszechnie dostępny i uwzględniał specjalne potrzeby osób niepełnosprawnych, zgodnie z przepisami o niedyskryminacji zapisanymi w art. 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz w ratyfikowanej przez Unię w Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych.

## 2. Kontekst wniosku

2.1 Obecny wniosek dotyczący dyrektywy ma wypełnić lukę w prawodawstwie, aby umożliwić osiągnięcie administracji „bezpapierowej”, co jest jednym z priorytetów agendy cyfrowej – inicjatywy przewodniej strategii „Europa 2020”.

2.2 Wniosek ma postać dyrektywy, co zdaniem Komisji jest odpowiednie i proporcjonalne względem wyznaczonego celu. Państwa członkowskie są zobowiązane do osiągnięcia celu, lecz mogą wybrać sposoby jego realizacji.

2.3 Modernizacja administracji publicznej została uznana za jeden z 5 priorytetów w rocznej analizie wzrostu gospodarczego w 2012 i 2013 r. Reforma systemu zamówień publicznych, digitalizacja administracji publicznej, zmniejszenie obciążeń administracyjnych i poprawa przejrzystości stanowią czynniki wzrostu, modernizując administrację publiczną i czyniąc ją bardziej efektywną. Szacuje się, że korzyści dla środowiska i gospodarki sięgną 2,3 mld euro.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 105.

<sup>(4)</sup> *Elektroniczne zamówienia publiczne*. (Zob. str. 96 niniejszego Dziennika Urzędowego).

<sup>(5)</sup> Grant Agreement number: 224974.

<sup>(6)</sup> Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 105.

2.4 Mimo istnienia różnych metod e-fakturowania, jak np. platformy elektronicznych zamówień publicznych, ich wykorzystanie w większości państw członkowskich nadal nie jest powszechne – fakturowanie elektroniczne to zaledwie od 4–15 % wszystkich wysłanych bądź otrzymanych faktur. Widać więc, że elektroniczny rynek wewnętrzny nie funkcjonuje.

2.5 Dodaje, że zarówno formaty stosowane do fakturowania elektronicznego, jak i platformy zamówień publicznych, różnią się między sobą, a często są nawet niezgodne, co obliuguje podmioty gospodarcze do przestrzegania nowych wymogów w zakresie fakturowania w różnych państwach członkowskich, w których chcą wziąć udział w przetargu na zamówienia publiczne. Zwiększa to koszty związane z dostosowaniem. Stanowi to barierę dla swobodnego przepływu na rynku, zniechęcając niektóre podmioty gospodarcze do udziału w przetargach publicznych.

2.6 Stworzenie europejskiej normy faktur elektronicznych i wynikająca z tego interoperacyjność systemów fakturowania, jak też ujednoczenie procedur zamówień publicznych „na każdym etapie”, są ważnymi sposobami wyeliminowania obecnych barier dla konkurencji.

2.7 W ocenie z 2010 r. w sprawie planu działań na rzecz elektronicznych zamówień publicznych z 2004 r. (7), który towarzyszy zielonej księdze w sprawie szerszego stosowania e-zamówień w UE (8), zaleca się Komisji minimalizowanie ryzyka związanego ze zdecentralizowanym i fragmentarycznym podejściem. Podjęto tam pewne ważne kwestie:

— Zapewnienie korzystnego otoczenia prawnego: być może konieczne będą dalsze zmiany prawne w celu wyjaśnienia i zdefiniowania obowiązków związanych z tworzeniem platform i korzystaniem z nich, np. przepisów dotyczących podpisu elektronicznego, e-fakturowania i VAT-u.

— Tam, gdzie jest to właściwe, skorzystanie z bardziej pragmatycznego podejścia w odniesieniu do kwestii technicznych – zapewnienie równowagi między kosztami operacyjnymi, stopniem złożoności platform a gwarantowanym bezpieczeństwem. Wskazano na pewne ograniczenia w zakresie kompleksowych zamówień publicznych, jak np. trudności w wykorzystaniu automatycznych sposobów oceny dla skomplikowanych zakupów oraz brak systemu znacznika daty i czasu w całej Unii Europejskiej.

— Zapewnienie większego wsparcia dla upraszczania administracji i zmian organizacyjnych oraz wspomaganie państw członkowskich w przeciwdziałaniu bierności podmiotów gospodarczych i zamawiających. Należy poczynić wysiłki w celu wprowadzenia lepszych systemów monitorowania na poziomie krajowym i europejskim.

— Brakuje jednolitości w procesach elektronicznych zamówień publicznych – państwa członkowskie opracowują indywidualnie procesy, a podmioty gospodarcze obecnie i w przyszłości mają do czynienia z różnymi platformami o różnej specyfikacji technicznej, co niesie ze sobą problemy w dostępie i zwiększa trudności w rozwoju taryf. Choć nie jest pożądane stworzenie jednolitego systemu (ani nie istnieje taki zamiar), wspólne niezbędne funkcje będą niezbędne, gdyż ułatwią interoperacyjność i zapewnią powszechny dostęp.

— Lepszy i poszerzony dostęp – być może konieczne będą dodatkowe działania w celu zapewnienia dostępu do elektronicznych zamówień publicznych wszystkim stronom, w tym MŚP.

### 3. Treść wniosku

3.1 W dyrektywie ustala się normę europejską dotyczącą semantycznego modelu danych (9) dla podstawowej faktury elektronicznej (10), neutralnej pod względem technologicznym i gwarantującej ochronę danych osobowych zgodnie z dyrektywą 95/46/WE.

3.2 Model powinien zostać zbadany przez europejską jednostkę normalizacyjną, a mianowicie Europejski Komitet Normalizacyjny (CEN).

3.3 We wniosku nie ustalono terminu ani dla zwrócenia się przez Komisję do organu normalizacyjnego, ani dla przedstawienia jego propozycji, co byłoby istotne i pożądane.

3.4 Państwa członkowskie mają zapewnić akceptowanie faktur elektronicznych zarówno przez podmioty zamawiające, jak i udzielające zamówień, jeśli faktury te są zgodne z wyznaczoną normą europejską.

3.5 Państwa członkowskie powinny dokonać transpozycji dyrektywy w terminie maksymalnie 48 miesięcy i w tym celu przyjąć odnośne przepisy i regulacje.

3.6 Do 30 czerwca 2023 r. Komisja ma przedstawić Parlamentowi i Radzie sprawozdanie oceniające skutki dyrektywy dla rynku wewnętrznego oraz dla upowszechnienia fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych. To badanie monitorujące uznawane jest za niezwykle istotne; należy rozwinąć instrumenty monitorowania, które pozwolą oszacować skutki przyjęcia tego środka zarówno z perspektywy kosztów wdrażania, jak i oszczędności wygenerowanych dzięki jego zastosowaniu.

(7) SEC(2010)1214 final.

(8) COM(2010) 571 final.

(9) „Semantyczny model danych” oznacza uporządkowany i logicznie powiązany zestaw terminów i znaczeń, które określają treść wymienianą w fakturach elektronicznych.

(10) „Podstawowa faktura elektroniczna” oznacza podzbiór informacji zawartych w fakturze elektronicznej, które mają zasadnicze znaczenie dla umożliwienia interoperacyjności transgranicznej, w tym informacje niezbędne do zapewnienia zgodności z przepisami prawa.

#### 4. Uwagi

4.1 Niektóre państwa członkowskie już wprowadziły lub planują wprowadzić systemy e-fakturowania; wystawianie faktur poprzez systemy fakturowania elektronicznego jest tam obowiązkowe. Na przykład w Portugalii wystawianie faktur elektronicznych, odpowiednio poświadczonych przez organ podatkowy, jest obowiązkowe dla wszystkich podmiotów gospodarczych z wyjątkiem tych, których obroty nie przekraczają 150 000 euro bądź które wystawiają mniej niż 1 000 faktur rocznie.

Elektroniczne zamówienia publiczne są obowiązkowe w tym kraju od 2009 r. Również Szwecja, Dania i Finlandia wprowadziły wymóg e-fakturowania dla niektórych procedur zamówień publicznych. W Austrii i Włoszech fakturowanie elektroniczne jest właśnie wprowadzane i będzie obowiązkowe od 2014 r.

4.2 Badanie przeprowadzone przez portugalskie Stowarzyszenie Rynków Publicznych dla INCI (instytutu budownictwa i gospodarki nieruchomościami) i opublikowane w styczniu 2011 r. zawiera pewne wskazówki, jak poprawić proces zamówień publicznych. Nie należy tego zlekceważyć, konstruując europejski model zamówień publicznych i model e-fakturowania. W badaniu podkreśla się wagę ujednoczenia funkcjonowania platform oraz zwiększenia interoperacyjności między platformami a pozostałymi usługami, jak też uproszczenia mechanizmów i wymogów związanych z podpisem elektronicznym.

4.3 Wśród korzyści płynących dla wykonawcy z e-fakturowania w zamówieniach publicznych można wymienić:

- mniejszy wpływ na środowisko wirtualnych dokumentów (zużycie papieru, ślad środowiskowy związany z dystrybucją poczty) oraz ograniczenie kosztów utraconych możliwości i kosztów operacyjnych;
- ułatwienie dostępu do przetargów krajowych i transgranicznych za pośrednictwem stworzonych w tym celu platform, gdyż zmniejszają się przeszkody związane z odległością od miejsca przetargu wewnątrz kraju lub poza nim; normalizacja na poziomie UE ułatwia dostęp, niwelując przeszkody w udziale w przetargach dzięki zmniejszeniu trudności wynikających z odległości;
- obniżenie kosztów udziału pozwala na otwarcie rynku dla większej liczby przedsiębiorstw, głównie MŚP.

4.4 Wśród korzyści płynących dla podmiotu zamawiającego z e-fakturowania w zamówieniach publicznych można wymienić:

- zmniejszenie obciążeń administracyjnych, kosztów utraconych możliwości oraz wpływu na środowisko;
- przyspieszenie procesu zamówień, przetwarzania faktury i zapłaty;
- zwiększenie przejrzystości i rygorystycznych ustaleń w zamówieniach publicznych;
- ułatwienie kontroli procedury;
- poprawa skuteczności administracji publicznej, jeśli chodzi o kaskadowy wpływ na inne dziedziny, które wkrótce będą posługiwać się wirtualnymi procedurami;
- propagowanie optymalizacji zasobów finansowych, co jest niezbędne w kontekście kryzysu nękającego Europę.

4.5 Wśród wad można wymienić następujące kwestie:

- Zarówno państwa członkowskie, jak i podmioty gospodarcze poczyniły już spore inwestycje w różne istniejące systemy. Spora część oprogramowania (*software*) bądź nawet sprzętu (*hardware*) będzie musiała zostać dopasowana, a koszty mogą się okazać znaczne. W tym kontekście postulowana normalizacja nadchodzi późno i niesłusznie pozwolono państwom członkowskim podejmować działania indywidualnie.
- Problem bezpieczeństwa wymienianych danych: mimo znacznej poprawy niezawodności platform nadal istnieje groźba przecieku informacji.
- W niektórych przypadkach dochodzi do uzależnienia od stron trzecich: operatorów telekomunikacyjnych i podmiotów zarządzających platformami elektronicznymi.
- Wśród wad upowszechnienia e-fakturowania można wskazać na większe trudności w dostępie osób niepełnosprawnych, jeśli ich specjalne potrzeby nie zostaną uwzględnione i nie zapewni się tym osobom powszechnego dostępu, równości szans i niedyskryminacji.

Bruksela, 16 października 2013 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Henri MALOSSE