

# Streszczenie

Niniejszy raport analityczny jest częścią Europejskiego Obserwatorium Sektora Budownictwa (ECOS) prowadzonego w imieniu Komisji Europejskiej. Niniejszy raport analityczny ma na celu lepsze zrozumienie, na podstawie krajowych studiów przypadku, niektórych z głównych przyczyn opóźnień w płatnościach oraz sposobu, w jaki polityki i instrumenty są w stanie rozwiązać ten problem. Raport zawiera także zestaw wniosków dla decydentów w zakresie rozwiązywania przedstawionego problemu w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Nieuczciwe warunki płatności i opóźnienia płatności wpływają na całą gospodarkę europejską, ale na terenie Unii Europejskiej (UE) kwestie związane z opóźnieniem płatności mają największy wpływ na sektor budowlany. Niniejszy raport analityczny skupia się na ilościowych wskaźnikach opóźnień płatności w sektorze budowlanym pięciu krajów europejskich tj. Francji, Irlandii, Włoch, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii. Raport ilustruje konkretne reakcje polityczne dotyczące kwestii opóźnień w płatnościach w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Podejście i metodologia niniejszego raportu analitycznego zostały dostosowane do (ograniczonych) danych statystycznych dostępnych na poziomie Unii Europejskiej dotyczących skutków opóźnień w płatnościach w sektorze budowlanym. Raport bazuje na informacjach i danych pozyskanych ze źródeł unijnych i krajowych, dostępnych w momencie przygotowywania raportu.

## Aktualna sytuacja i wpływ opóźnień w płatnościach

Różnice w zachowaniach płatniczych zagrażają prawidłowemu funkcjonowaniu rynku europejskiego i są coraz groźniejsze dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). Jest to szczególnie widoczne w budownictwie. W budownictwie stosuje się najdłuższy okres płatności wśród sektorów gospodarki UE – w 2016 roku wynosił on nawet 72 dni. Aby skrócić okres płatności i wyeliminować opóźnienia w płatnościach, Unia Europejska przyjęła w czerwcu 2000 roku dyrektywę 2000/35/WE w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych. Niemniej jednak dziesięć lat po przyjęciu tej dyrektywy praktyki opóźnień w płatnościach w dalszym ciągu miały znaczący wpływ na gospodarkę europejską. W odpowiedzi na ten problem Rada Europejska przyjęła dyrektywę 2011/7/UE w sprawie opóźnień w płatnościach, zastępującą dyrektywę 2000/35/WE.

Celem dyrektywy 2011/7/UE w sprawie opóźnień w płatnościach było zmodernizowanie i wzmocnienie dyrektywy 2000/35/WE w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych poprzez uczynienie opóźnień w płatnościach mniej atrakcyjnymi dla dłużników lub przez rekompensatę kosztów wierzycieli w przypadku wystąpienia opóźnień w płatnościach. Dyrektywa 2011/7/UE skupia się na pięciu głównych postanowieniach: terminach płatności, odsetkach ustawowych i zryczałtowanej rekompensacie, tytule wykonawczym, zasadzie korzyści dla wierzyciela, a także postanowieniach dotyczących nieuczciwych praktyk i klauzul dotyczących płatności.

Ramy regulacyjne stworzone przez transpozycję dyrektywy 2011/7/ UE zwiększyły świadomość opóźnień w płatnościach w państwach członkowskich UE. Obowiązujące przepisy nie zobowiązują jednak do gromadzenia danych o terminach płatności i nie wyznaczają określonej metodologii dla takich działań. Co więcej wielu wierzycieli wciąż nie egzekwowało swoich praw, aby zachować swoje stosunki handlowe. W rezultacie coraz więcej instytucji i stowarzyszeń domaga się opracowania zmodernizowanej i skuteczniej egzekwowanej dyrektywy w celu zwalczania praktyk związanych z opóźnieniami w płatnościach w UE.

Analiza dla poszczególnych krajów wskazuje, że praktyki związane z opóźnieniami w płatnościach nadal są powszechne w stosunkach handlowych w sektorze budowlanym. Ponadto władze publiczne w sektorze

budowlanym zwykle stosują dłuższe niż standardowe terminy płatności. Mimo ogromnego wpływu, jaki opóźnienie płatności może potencjalnie wywierać na wierzycieli, w latach 2010–2017 zaobserwowano pozytywną tendencję skracania opóźnień w płatnościach.

## Przyczyny opóźnień w płatnościach

**Charakter i specyfika branży budowlanej przyczyniają się do nieuczciwych, wydłużonych terminów płatności oraz dużej liczby opóźnień w płatnościach w tym sektorze.** Zasadniczo przyczyny opóźnień w płatnościach są często związane bezpośrednio z zachowaniem przedsiębiorstw budowlanych, a w niektórych przypadkach – organów publicznych współpracujących z firmami budowlanymi.

**Charakter i konfiguracja łańcucha dostaw w budownictwie wpływa na zakres i wpływ nieuczciwych, wydłużonych terminów płatności oraz opóźnień w płatnościach w sektorze.** Łańcuch dostaw jest rozdrobniony, a dodatkowo brak równowagi sił – między samymi przedsiębiorstwami, jak i pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorstwami – przyczynia się do opóźnień w płatnościach. Nieuczciwe terminy płatności i opóźnienia w płatnościach to nie tylko kwestia prawna i formalna, ale również rezultat nieformalnych i nieuczciwych praktyk biznesowych.

**Aby skutecznie rozwiązać problem opóźnień w płatnościach w sektorze budowlanym, władze i podmioty gospodarcze powinny zastanowić się nad złożoną dynamiką sił w łańcuchu dostaw. Może to prowadzić do dalszych pytań, na przykład: jakiego rodzaju interwencja publiczna może skutecznie naprawić brak równowagi w łańcuchu dostaw? Jak motywować spółki i organy publiczne do terminowego regulowania płatności? Na którym poziomie powinna zachodzić interwencja publiczna – unijnym czy państw członkowskich (bądź obu)?**

## Inicjatywy polityczne

Niniejszy raport analityczny omawia polityki, które koncentrują się na opóźnieniu w płatnościach w sektorze budowlanym w wybranych krajach. W analizowanych krajach europejskich powszechnie stosowane są środki zapobiegawcze i naprawcze, jak również przepisy twarde i miękkie, mające na celu rozwiązanie opóźnień w płatnościach w sektorze budowlanym.

Niektóre kraje członkowskie UE wdrożyły konkretne polityki i instrumenty dla sektora budowlanego, co wskazuje, że nieuczciwe, wydłużone terminy płatności i opóźnienia w płatnościach w budownictwie budzą obawy decydentów.



Kraje	Przepisy twarde				Przepisy miękkie	
	Surowsze przepisy	Przejrzystość praktyk płatniczych	Praktyki zarządzania fakturami	System rozwiązywania sporów i sankcje	Działania uświadamiające	Kodeks dobrych praktyk
Hiszpania					√	
Francja		√	√	√	√	
Irlandia	√			√		
Włochy						√
Wielka Brytania	√	√	√	√	√	√

Decydenci często przyjmują dwutorowe podejście do środków zapobiegawczych. Celem jest podniesienie skuteczności jednoczesnego zastosowania przepisów twardych i miękkich. Przepisy miękkie – kampanie uświadamiające i kodeksy dobrych praktyk – są dość powszechne i łatwiej jest je wprowadzić niż przepisy twarde. W wielu przypadkach inicjatywy te mogą wspierać wdrożenie przepisów twardych lub stanowić ich fundament. Należy zauważyć, że przepisy miękkie mogą być wprowadzane przez stowarzyszenia budowlane, natomiast przepisy twarde są opracowywane wyłącznie przez rządy (często pod naciskiem sektora). Konieczne jest zatem zapewnienie określonej koordynacji i spójności przy realizacji takiego dwutorowego podejścia.

Środki naprawcze, takie jak mechanizmy rozwiązywania sporów – czyli mediacja, rozstrzygnięcie sądowe, arbitraż i spór sądowy – są skomplikowanymi procesami wykorzystywanymi jako ostateczność. Przedsiębiorstwa, niekiedy zachęcane przez przepisy, coraz częściej wybierają mediacje zamiast rozstrzygnięcia sądowego oraz rozstrzygnięcie sądowe zamiast arbitrażu i sporów sądowych, ponieważ wymagają one mniejszych nakładów czasu i zasobów, a także pozwalają zachować dotychczasowe stosunki handlowe. Postępowanie arbitrażowe i sądowe to najpoważniejsze formy metod walki z opóźnieniem w płatnościach i często są one zastrzeżone dla rozstrzygnięcia sporów dotyczących znacznych sum pieniężnych.

Miękkie i twarde środki naprawcze wzajemnie się wzmacniają. Istnieją jednak dowody na to, że mechanizmy rozwiązywania sporów są rzadko wykorzystywane przez interesariuszy budowlanych ze względu na obawę przed naruszeniem stosunków handlowych z potężniejszymi podmiotami, niezależnie od tego, czy są to główni wykonawcy, czy też klienci publiczni i prywatni. Dlatego też należy podjąć zwiększone wysiłki, aby zapewnić dodatkowe i praktyczne mechanizmy rozwiązywania sporów dla sektora budowlanego.

## Wnioski

Na podstawie analizy zawartej w niniejszym raporcie można poczynić dwa główne spostrzeżenia: **potrzeba dokładniejszych i spójnych danych oraz większej koordynacji między politykami a podmiotami z sektora publicznego i prywatnego.** Po pierwsze, opracowanie systemu gromadzenia, analizy i harmonizacji danych (we wszystkich państwach członkowskich UE) w kwestii nieuczciwych terminów płatności i opóźnień w płatnościach w sektorze budowlanym pozwoli na lepsze informowanie o przygotowywaniu i wdrażaniu polityk i instrumentów dotyczących nieuczciwych terminów płatności oraz o opóźnieniach w płatnościach. Obecnie dane dotyczące opóźnień w płatnościach z sektora B2B i PA2B w sektorze budowlanym są stosunkowo ograniczone (w szczególności jeżeli chodzi o wpływ opóźnień w płatnościach) i rozproszone (gromadzone przez różne organizacje publiczne i prywatne, czasami według różnych metodologii). Po drugie, polityki dotyczące zamówień publicznych i opóźnień w płatnościach muszą być spójne i wzajemnie się uzupełniać. Zamówienia publiczne mogą stanowić zachętę do ulepszania praktyk i zachowań płatniczych firm poprzez wynagradzanie dobrych płatników. Tym samym koordynacja między inicjatywami decydentów i sektora budowlanego jest ważnym aspektem, który pomoże zmaksymalizować wpływ na nieuczciwe terminy płatności i opóźnienia w płatnościach.

**Komisja Europejska opracowała kilka inicjatyw zwalczających opóźnienia w płatnościach, w tym dyrektywę 2000/35/WE i dyrektywę 2011/7/UE.** Dyrektywa 2011/7/UE pozwoliła ustalić kompleksowe ramy regulacyjne na poziomie unijnym i państw członkowskich, podkreślając wartość podejścia UE do opóźnień w płatnościach. Ponadto Komisja Europejska stosuje w celu zwalczania opóźnień w płatnościach również polityki pośrednie, takie jak dyrektywa UE w sprawie zamówień publicznych. Wprawdzie nie dokonano jeszcze oceny wpływu przepisów w sprawie zamówień publicznych na opóźnienia w płatnościach, ale stanowią one zachętę do zmiany zachowań płatniczych przedsiębiorstw budowlanych. Ponadto dyrektywa 2014/24/UE daje podwykonawcom możliwość bezpośredniego dochodzenia zapłaty od zamawiającego.

**Niektóre państwa członkowskie UE wykraczały poza realizację ogólnych międzysektorowych polityk i instrumentów poprzez wprowadzenie konkretnych narzędzi służących zwalczaniu nieuczciwych terminów płatności oraz opóźnień w płatnościach w sektorze budowlanym.** Wykorzystywały one polityki międzysektorowe i dostosowały je do branży budowlanej i charakterystyki właściwego łańcucha dostaw. Większość analizowanych polityk i instrumentów skupia się na środkach zapobiegawczych i łączy w sobie zarówno przepisy twarde, jak i miękkie. Jest to również dowodem na to, że nie są one wzajemnie wykluczające, ale raczej komplementarne. Przepisy miękkie obejmują kampanie uświadamiające i kodeksy dobrych praktyk, które mogą być ustanawiane przez decydentów lub stowarzyszenia branżowe. Środki naprawcze, opracowywane przez decydentów, obejmują mediacje (przepisy miękkie), mechanizmy rozwiązywania sporów (przepisy twarde) oraz sankcje (przepisy twarde). Twarde przepisy zapobiegawcze obejmują surowsze lub krótsze terminy płatności, elektroniczne systemy fakturowania i rachunki bankowe na potrzeby projektu oraz sprawozdawczość w zakresie realizacji płatności.

**Ścisły nadzór i sprawozdawczość w zakresie zachowań płatniczych w sektorze budowlanym, wraz z potencjalnymi sankcjami, również wydają się skutecznymi narzędziami do walki z opóźnieniami w płatnościach.** Z uwagi na fakt, że sektor budowlany jest szczególnie dotknięty opóźnieniami w płatnościach, korzystne może być założenie wielostronnej platformy do wymiany informacji i dobrych praktyk na poziomie Unii Europejskiej. Taka platforma może stanowić podgrupę istniejącej grupy eksperckiej ds. opóźnień w płatnościach i może obejmować organy publiczne i stowarzyszenia branżowe. Powiązanie z grupą ekspercką ds. opóźnień w płatnościach zapewniłoby regularną wymianę informacji na temat innych praktyk sektorowych, które mogą być istotne dla sektora budowlanego. Podgrupa może przekazywać i udostępniać wiedzę na temat możliwych środków zapobiegawczych i naprawczych w zakresie opóźnień w płatnościach oraz wytycznych do ich realizacji za pomocą przepisów miękkich i twardych.