

Становище на Комитета на регионите — „Директива относно електронното фактуриране и цялостен електронен цикъл на обществените поръчки“

(2014/C 114/13)

I. ПОЛИТИЧЕСКИ ПРЕПОРЪКИ

КОМИТЕТЪТ НА РЕГИОНИТЕ

Общи бележки относно директивата

1. отбелязва, че със своето Предложение за директива относно електронното фактуриране при обществените поръчки Комисията преследва следните цели: Европейският комитет по стандартизация (CEN) да изработи нов европейски стандарт за електронно фактуриране; държавите членки да гарантират, че възлагащите органи и възложителите не могат да отказват да приемат електронни фактури, които отговарят на този стандарт. В съответствие с предложението на Комисията разпоредбите следва да бъдат въведени най-късно 48 месеца след влизането в сила на директивата. Комитетът на регионите обаче предлага разпоредбите да бъдат въведени 30 месеца след публикуването на референтния номер на европейския стандарт в съответствие с член 3, параграф 2 от Директивата;
2. смята, че предложението трябва да се разглежда като важна стъпка в прехода към публична администрация без хартиени носители. Широко признатите ползи от електронното фактуриране накараха няколко държави — членки на ЕС да въведат изискване за подаването на електронни фактури при обществените поръчки в целия или част от публичния сектор. Такива инициативи обаче често се основават на национални стандарти, които не са оперативно съвместими помежду си;
3. отбелязва, че през последните години редица заинтересовани страни настояха за действия на европейско равнище за развитие на електронното фактуриране и дори предложиха задължителното му въвеждане. Така например в своята резолюция от 20 април 2012 г. Европейският парламент обърна внимание на разпокъсаността на пазара в резултат от националните разпоредби за електронното фактуриране и подчерта необходимостта от оперативно съвместими решения за електронно фактуриране, основаващи се на общи законови изисквания и технически стандарти;
4. вече ⁽¹⁾ изрази подкрепата си за електронния обмен на данни и използването на електронни средства в рамките на различните процедури за възлагане на обществени поръчки, макар че предвид различните условия и особено с оглед на малките предприятия, е необходимо да се предвиди адекватна времева рамка за подготовка;
5. счита за уместно процесът на фактуриране като заключителна част от процедурата за възлагане на обществена поръчка също да се извършва по електронен път, за да се постигне по-голяма ефективност и да се намалят административните разходи;
6. е на мнение, че предложението за директива може да допринесе за създаването на по-добри условия за оперативната съвместимост и функционирането на вътрешния пазар. То улеснява дейността на възлагащите органи и на възложителите, както и на техните доставчици и спомага за запазване на ниско равнище на разходите. Същевременно трябва да се отбележи, че днес трансграничната търговия не е голяма и в този смисъл съществува риск директивата да има непропорционално голямо финансово въздействие;
7. посочва, че предложението на Комисията за директива дава право на съответния европейски орган по стандартизация да изработи семантичен модел на данните във връзка с електронното фактуриране. По този начин в разглежданото предложение се делегира значителна степен на прещенка относно съдържанието на този европейски стандарт на орган, който не е законодателен. Приложимостта на стандарта, който предстои да бъде изработен, и евентуалната необходимост от приспособяване, както и свързаните с това разходи, могат да бъде оценени в пълна степен едва когато стане известно конкретното съдържание. Ето защо понастоящем не може да се прецени дали предложението съответства на принципа на пропорционалност;

⁽¹⁾ Комитетът на регионите вече публикува становище относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно възлагането на обществени поръчки от възложители, извършващи дейност във водоснабдяването, енергетиката, транспорта и пощенските услуги“ (COM(2011) 895 final), както и относно „Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно обществените поръчки“ (COM(2011) 896 final).

8. приветства факта, че се предвижда и след изработването на общ европейски стандарт възлагащите органи и възложителите да могат да приемат електронни фактури, които отговарят на различни от него стандарти, както и фактури на хартиен носител, освен ако не е предвидено друго в националното законодателство. Това предлага гъвкавост както за възлагащите органи и възложителите, така и за доставчиците, които се придържат към други стандарти. Необходимостта възлагащите органи и възложителите, които вече са въвели електронно фактуриране в съответствие с определен стандарт, да трябва сега да преминат към общ стандарт, е свързана с допълнителни разходи както за възлагащите органи и възложителите, така и за доставчиците. Затова, в съзвучие с предложението за директива, Комитетът на регионите е на мнение, че вече съществуващите форми би трябвало да могат да продължат да се използват, докато в рамките на постепенен преход започне все по-широко да се прилага общ европейски стандарт. Разработването на общ семантичен модел на данните ще улесни и конвертирането между различните технически форми. Що се отнася до съдържанието, което съгласно националните разпоредби евентуално следва да фигурира във фактурите освен основното съдържание, в определени отрасли фактури с такова съдържание би трябвало да са допустими и в използваните досега форми, които често отговарят на тези специални изисквания;

9. посочва обаче, че е важно предложеният европейски стандарт да не пречи и да не затруднява възлагащите органи и възложителите, както и техните доставчици; Ще бъде много скъпо, ако от възлагащите органи и възложителите се изисква да разполагат с капацитет за приемане на електронни фактури във всички технически форми, които съответстват на семантичните модели на данните;

10. затова предлага в предложението за директива да се поясни на какви изисквания следва да отговарят възлагащите органи и възложителите. Наред с другото, те би трябвало да са задължени да приемат не всички съществуващи национални и признати технически форми, а само ограничена част от тях. По-скоро от възлагащите органи би следвало да се изисква да не могат да отказват да приемат електронни фактури, които се основават на европейския стандарт за семантичния модел на данните и на технически форми, които от своя страна се основават на международни стандарти на организации за стандартизация, признати от законодателството на ЕС (като CEN, ISO, UN/CEFACT и OASIS). В този контекст директивата може да се разглежда като хармонизиране на международните стандарти, но е необходимо да се гарантира, че основното съдържание на фактурите отговаря на европейските изисквания в съответствие с общите разпоредби и т.н.;

11. е на мнение, че разработването на семантичния модел на данните въз основа на моделите, които вече са налице в международните организации за стандартизация, както и ограничаването на разрешените технически формати ще допринесе за повишаване на оперативната съвместимост и същевременно за намаляване на разходите. Това създава единни условия за търговските оператори, които разработват добри решения на базата на стандарта;

12. подчертава освен това, че е много важно Комисията да помисли за насърчване на електронното фактуриране и в рамките на Споразумението относно държавните поръчки. По този начин би се гарантирало, че правилата действат в повечето страни — членки на СТО, включително и всички държави — членки на ЕС. Това е още една причина международните стандарти да залегнат в основата на предвидения от Комисията стандарт. Така той ще се превърне не само в европейски, но и в международен стандарт, който отговаря на европейските изисквания и потребности и ги съдържа, основава се на общи законови разпоредби и т.н.;

13. подчертава също така, че е важно да се има предвид вече започналата в областта на стандартизацията работа и по-специално работата на CEN, който определя изискванията към информацията в бизнес документите в областта на обществените поръчки и процедурата за обмен на такава информация между партньорите. Редица държави членки вече участват в тази дейност ⁽²⁾. Резултатите от тази работа би следвало и занапред да намират отражение в иницирираните от Комисията проекти като например e-SENS ⁽³⁾ и OpenPEPPOL ⁽⁴⁾;

14. смята, че е важно при разработването на сегашния стандарт или при продължаването на вече започналата работа да се следи този стандарт да бъде лесен за прилагане и да се тества, преди да бъде препоръчан. Освен това би било целесъобразно да се предвиди някаква форма на сертифициране, за да се установи дали фактурите, за които се смята, че се основават на стандарта, действително са в съответствие с него. Опитът на държавите членки, в които вече са в сила определени стандарти, показва, че са необходими някакви насоки, за да не трябва всеки възлагач орган или всеки възложител да обосновава защо дадена електронна фактура не може да бъде приета. Такава процедура би могла вероятно да се разработи в посочените по-горе признати международни организации по стандартизация;

⁽²⁾ (вж. www.cenbii.eu).

⁽³⁾ (вж. www.esens.eu).

⁽⁴⁾ (вж. www.peppol.eu).

15. обръща освен това внимание, че включването на местните и регионалните власти в разработването на стандарта е изключително важно, също както и включването на други публични администрации и институции, които се финансират от държавния бюджет;

16. отбелязва, че в текущите преговори по предложението за нов регламент относно защитата на данните е необходимо да се гарантира, че разпоредбите на този регламент подкрепят използването на коректно електронно фактуриране;

17. подчертава, че съгласно разпоредбите относно електронното фактуриране в съответствие с Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност, условие за електронното фактуриране е то да бъде приемливо за получателя. Както вече е изтъкнато в предложението за директива, това следва да се има предвид и при настоящите разпоредби;

18. отбелязва, че повечето възлагачи органи и възложители в момента нямат възможност да приемат и обработват електронни фактури. Поради това е на мнение, че адекватното предварително планиране преди влизането в сила на директивата е от много съществено значение. Освен това влизането в сила на директивата би следвало да бъде съобразено с момента, от който влизат в сила останалите електронни процедури за възлагане на обществени поръчки, които са част от пакета мерки за обществените поръчки. Комитетът счита, че би било целесъобразно директивата да влезе в сила известно време — напр. 30 месеца — след публикуването на стандарта от Комисията. По този начин се осигурява време за прилагането на съответния стандарт по отношение на софтуера и се гарантира, че възлагачите органи и възложителите ще имат достатъчно време, за да набавят тези подкрепящи стандарта системи. Държавите членки би трябвало да предоставят на възлагачите органи мерки за обучение и подкрепа, за да могат залегналите в предложението за директива разпоредби да бъдат въведени в зададения срок;

19. посочва, че вследствие на въвеждането на електронното фактуриране много възлагачи органи и възложители трябва да си осигурят съответни ИТ решения, като и да разширят като цяло познанията си в областта на обработката на електронни фактури. Ето защо мерките, необходими в различните държави членки, следва да обхващат и подкрепа при осигуряването на ИТ решения за получаването на електронни фактури, например под формата на централизирано рамково споразумение, на което публичните органи да могат да се позовават при възлагането на обществени поръчки или подкрепа при определянето на изискванията за създаване на собствени решения в областта на електронното фактуриране;

20. е на мнение, че освен подкрепящи мерки за обучение и др. в помощ на възлагачите органи и възложителите, е необходимо също да се предприемат и мерки за разширяване на уменията на предприятията и по-специално на малките и средните предприятия;

21. предвид факта, че целта на предложението за директива за решаване на проблеми на оперативната съвместимост при трансграничната търговия не може да бъде постигната удовлетворително от страна на държавите членки, ако действат самостоятелно, и като се има предвид, че предложението за директива е подходящият инструмент, смята, че предложението съответства на принципите на субсидиарност и пропорционалност;

22. подчертава, че КР направи електронното фактуриране при обществените поръчки един от петте приоритета в своята Работна програма в областта на субсидиарността за 2013 г. В този контекст той проведе консултация във връзка със субсидиарността с партньорите от Мрежата за наблюдение на субсидиарността и неговата експертна група по субсидиарността;

23. призовава самата Европейска комисия да служи за пример и да гарантира приемането на електронни фактури при възлагането на обществени поръчки в рамките на програмите на ЕС за финансиране;

Общи бележки относно съобщението

24. предвид факта, че повечето възлагачи органи и възложители понастоящем не извършват електронно фактуриране, приветства посочените в параграф 5.3 на предложението на Комисията важни мерки, една от целите на които е разработването на национални стратегии и подробни планове за действие за въвеждането на електронно фактуриране;

25. подчертава, че предприятията и най-вече МСП също трябва да разширяват своите умения в областта на електронното фактуриране. Възможно е също така в много държави членки да бъдат необходими и мерки за изграждане на инфраструктура. Поради това разглежда предложението на Комисията държавите членки да проучат възможността за използване на структурните фондове за финансиране на обучения (най-вече за МСП), за укрепване на административния капацитет и за създаване на съответната инфраструктура като начин за разрешаване на тези проблеми;

26. счита, че инфраструктурните въпроси са от съществено значение при прилагането на електронното фактуриране и затова е на мнение, че предложеното от Комисията в параграф 5.2 (4) разработване на инфраструктура за цялостен електронен цикъл при обществените поръчки (вкл. електронното фактуриране) да бъде финансирано и подкрепено чрез предложения Механизъм за свързване на Европа, ще допринесе за доброто функциониране на инфраструктурата за тези процедури. Предполага, че ще бъдат необходими и други инфраструктурни мерки, тъй като условията в различните държави членки силно се различават помежду си;

27. приветства също така намерението на Комисията да финансира проекти, които насърчават развитието на оперативни съвместими решения за електронно фактуриране в ЕС (e-SENS);

28. подкрепя предложението на Комисията за продължаване на работата на Многострания европейски форум по електронното фактуриране, но същевременно я призовава да гарантира, че местното и регионалното равнище ще бъдат представени в този форум.

II. ПРЕПОРЪКИ ЗА ИЗМЕНЕНИЯ

Изменение 1

COM(2013) 449 final

Съображение 7

Текст, предложен от Комисията	Изменение на КР
<p>Европейският стандарт за семантичен модел на данните от основната електронна фактура следва да се основава на съществуващите спецификации, включително по-специално онези, разработени от европейски или международни организации като CEN (CWA 16356 и CWA 16562), ISO (финансова фактура въз основа на методология ISO 20022) и UN/CEFACT (СН V. 2.0). Стандартът следва да не налага използването на електронни подписи. Този европейски стандарт следва да определи семантични елементи на данните, отнасящи се в частност до допълнителни данни за продавача и купувача, идентификатори на процеса, елементи на фактурата, подробни данни за позициите във фактурата, информация за доставките, банкова информация и условия. Той също следва да е съвместим със съществуващите стандарти за плащания, за да може да се извършва автоматична обработка на плащанията.</p>	<p>Европейският стандарт за семантичен модел на данните от основната електронна фактура следва да се основава на съществуващите спецификации, включително по-специално онези, разработени от европейски или международни организации като CEN (CWA 16356 и CWA 16562), ISO, (финансова фактура въз основа на методология ISO 20022) и UN/CEFACT (СН V. 2.0) и OASIS. Стандартът следва да не налага използването на електронни подписи. Този европейски стандарт следва да определи семантични елементи на данните, отнасящи се в частност до допълнителни данни за продавача и купувача, идентификатори на процеса, елементи на фактурата, подробни данни за позициите във фактурата, информация за доставките, банкова информация и условия. Той също следва да е съвместим със съществуващите стандарти за плащания, за да може да се извършва автоматична обработка на плащанията.</p>

Изложение на мотивите

В предложението на Комисията се говори за някои спецификации. Стандартите за фактуриране от време на време се променят, а не всички посочени стандарти се прилагат. Освен това не се упоменават някои международни стандарти, които днес се използват в редица държави членки. Затова е по-целесъобразно да се посочат спецификации за стандартите за фактуриране, разработени от европейски или международни организации като CEN, ISO, UN/CEFACT и OASIS. Последната организация въобще не се споменава в предложението на Комисията, въпреки че се занимава с т.нар. фактически стандарти, които днес се прилагат от публичния сектор в няколко държави членки.

Изменение 2

Член 4

Текст, предложен от Комисията	Изменение на КР
<p align="center">Електронни фактури, отговарящи на европейския стандарт</p> <p>Държавите членки гарантират, че възлагащите органи и възложителите не отказват да получават електронни фактури, които отговарят на европейския стандарт, чийто референтен номер е публикуван в съответствие с член 3, параграф 2.</p>	<p align="center">Електронни фактури, отговарящи на европейския стандарт</p> <p>Държавите членки гарантират, че възлагащите органи и възложителите не отказват да получават електронни фактури, които отговарят на европейския стандарт, чийто референтен номер е публикуван в съответствие с член 3, параграф 2, и се основават на <u>технически форми, разработени от международни организации по стандартизация, признати от законодателството на ЕС.</u></p>

Изложение на мотивите

Ще бъде много скъпо, ако от възлагащите органи и възложителите се изисква да приемат електронни фактури във всички технически форми, които съответстват на семантичния модел на данните. Една възможност за ограничаване на броя на формите може да бъде изискването електронните фактурирания да съответстват на европейския стандарт за семантичния модел на данните от основната електронна фактура и да се основават на техническа форма (синтактична), определена от признати от ЕС организации за стандартизация като CEN, UN/CEFACT, ISO и OASIS.

Изменение 3

Член 6

Текст, предложен от Комисията	Изменение на КР
<p align="center">Транспониране</p> <p>Държавите членки въвеждат в сила закони, подзаконови и административни разпоредби, необходими за спазване на настоящата директива, най-късно 48 месеца след влизането ѝ в сила. Те незабавно съобщават на Комисията текста на тези разпоредби.</p> <p>Когато държавите членки приемат тези разпоредби, в тях се съдържа позоваване на настоящата директива или то се извършва при официалното им публикуване. Условието и редът на позоваване се определят от държавите членки.</p> <p>Държавите членки съобщават на Комисията текста на основните разпоредби от националното законодателство, които те приемат в областта, уредена с настоящата директива.</p>	<p align="center">Транспониране</p> <p><u>Държавите членки работят активно за това възлагащите органи и възложителите да бъдат в състояние да получават електронни фактури, които отговарят на европейския стандарт, чийто референтен номер е публикуван в съответствие с член 3, параграф 2 на настоящата директива и се основават на технически форми, основани на европейски и международни стандарти.</u></p> <p>Държавите членки въвеждат в сила законите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими за да се съобразят с настоящата директива, в срок до <u>48</u> 30 месеца <u>след публикуването от страна на Комисията на референтния номер на европейския стандарт в съответствие с член 3, параграф 2 влизането ѝ в сила.</u> Те незабавно съобщават на Комисията текста на тези разпоредби.</p> <p>Когато държавите членки приемат тези разпоредби, в тях се съдържа позоваване на настоящата директива или то се извършва при официалното им публикуване. Условието и редът на позоваване се определят от държавите членки.</p> <p>Държавите членки съобщават на Комисията текста на основните разпоредби от националното законодателство, които те приемат в областта, уредена с настоящата директива.</p>

Изложение на мотивите

По-целесъобразно е моментът на влизането в сила да бъде обвързан с известен период след публикуването на референтния номер на стандарта от страна на Комисията. Това би оставило време за прилагане на ИТ решения и за изпитване на стандарта и би позволило на възлагащите органи и възложителите да намерят решения, основаващи се на стандарта. 30 месеца след публикуването на стандарта от страна на Комисията, в съответствие с член 3, параграф 2, биха били подходящ срок. Важно е също така държавите членки да окажат на възлагащите органи и възложителите необходимото съдействие, за да подобрят уменията си във връзка с електронното фактуриране, а и евентуално да въведат ИТ решения за приемането и обработката на електронни фактури. Съответните действия би следвало да обхващат също и обучения за предприятия и по-специално за МСП. Предложеният текст създава по-добра основа за това приемането на електронни фактури да става в съответствие с определения стандарт и в рамките на предложените срокове.

Брюксел, 28 ноември 2013 г.

Председател
на Комитета на регионите
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO
