

Mnenje Odbora regij – Direktiva o izdajanju elektronskih računov in popolnoma elektronskih postopkih oddaje javnih naročil

(2014/C 114/13)

I. POLITIČNA PRIPOROČILA

ODBOR REGIJ

Splošne ugotovitve o direktivi

1. se seznanja, da želi Komisija s svojim predlogom za direktivo o elektronskem izdajanju računov v postopkih javnega naročanja doseči naslednje: Evropski odbor za standardizacijo (CEN) naj pripravi nov evropski standard za elektronsko izdajanje računov, države članice pa naj zagotovijo, da javni naročniki in naročniki elektronskih računov, ki ustrezajo temu standardu, ne morejo zavrniti. V skladu s predlogom Komisije je predpise treba začeti izpolnjevati najpozneje 48 mesecev po začetku veljavnosti direktive. Vendar pa Odbor regij predlaga, da je treba predpise izvajati 30 mesecev po objavi evropskega standarda v skladu s členom 3(2) direktive;
2. meni, da je treba predlog obravnavati kot pomemben korak pri prehodu na brezpapirno javno upravo. Zaradi znanih prednosti izdajanja elektronskih računov več držav članic EU pri javnih naročilih v celotnem javnem sektorju ali v njegovem delu zahteva predložitev elektronskih računov. Vendar takšne pobude pogosto temeljijo na nacionalnih standardih, ki niso interoperabilni;
3. ugotavlja, da je v zadnjih letih več akterjev pozvalo k ukrepanju na evropski ravni za spodbujanje elektronskega izdajanja računov in celo predlagalo njegovo obvezno uvedbo. Tako je med drugim Evropski parlament v svoji resoluciji z dne 20. aprila 2012 opozoril na razdrobljenost trga zaradi nacionalnih predpisov za elektronsko izdajanje računov in na potrebo po interoperabilnih rešitvah za elektronsko izdajanje računov, ki temeljijo na skupnih zakonskih določbah in tehničnih standardih;
4. je že izrazil zadovoljstvo z elektronsko izmenjavo podatkov in uporabo elektronskih sredstev v okviru različnih postopkov oddaje naročil⁽¹⁾, čeprav je treba glede na različne razmere in zlasti v zvezi z malimi podjetji predvideti primeren časovni okvir za pripravo;
5. meni, da je primerno, da tudi postopek izdaje računa – kot zaključni del postopka oddaje javnega naročila – poteka v elektronski obliki, da se doseže večja učinkovitost in zmanjšajo upravni stroški;
6. meni, da lahko predlog direktive prispeva k ustvarjanju boljših pogojev za interoperabilnost in k optimizaciji notranjega trga. Olajšuje delo javnih naročnikov in naročnikov ter njihovih ponudnikov ter pomaga ohranjati nizke stroške. Obenem je treba ugotoviti, da je obseg čezmejne trgovine danes majhen. V tem smislu obstaja tveganje, da bodo to direktivo spremljali nesorazmerno veliki ekonomski učinki;
7. opozarja na to, da predlog direktive Evropski komisiji daje pooblastila, da pristojnemu evropskemu organu za standardizacijo naloži pripravo semantičnega podatkovnega modela osnove elektronskega računa. Tako se pomemben del vsebine prenese na organ, ki ni zakonodajalec. Šele na podlagi teh konkretnih vsebin standardov, ki jih je treba pripraviti in še niso na voljo, se lahko v celoti ocenijo izvedljivost, potrebne prilagoditve ter s tem nastali stroški. Zato sedaj še ni mogoče oceniti, ali je predlog v skladu z načelom sorazmernosti;

⁽¹⁾ Odbor regij je že zavzel stališče o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o javnih naročilih naročnikov v vodnem, energetske in transportnem sektorju ter sektorju poštnih storitev, COM(2011) 895 final, in o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o javnih naročilih, COM(2011) 896 final.

8. izraža zadovoljstvo, da javni naročniki celo po uvedbi skupnega evropskega standarda lahko sprejemajo tudi račune, ki ustrezajo drugim standardom, in račune na papirju, razen če je v nacionalnih zakonodajah določeno drugače. To omogoča prožnost tako javnim naročnikom in naročnikom kot tudi ponudnikom, ki se ravna po drugih standardih. Dejstvo, da morajo javni naročniki in naročniki, ki so že uvedli elektronsko izdajanje računov v skladu z določenim standardom, zdaj preiti na nov skupni standard, je povezano z dodatnimi stroški tako za naročnike kot za ponudnike. Zato Odbor regij v skladu s predlogom direktive meni, da je treba obstoječe formate ohraniti, medtem ko naj bi v okviru postopnega prehoda vse bolj uporabljali skupen evropski standard. Razvoj skupnih semantičnih podatkovnih modelov bo olajšal tudi pretvarjanje med različnimi tehničnimi formati. Kar zadeva vsebino, ki jo morajo računi imeti v skladu z nacionalno zakonodajo in ki lahko presega temeljno vsebino, bi moralo biti v nekaterih panogah ipd. še naprej dovoljeno izdajati račune s takšno vsebino tudi v formatih, ki se uporabljajo zdaj in pogosto izpolnjujejo te posebne zahteve;

9. vendar opozarja, da je pomembno, da predlagani evropski standard ne ovira ali otežuje dela javnih naročnikov in naročnikov ter njihovih ponudnikov; opozarja na visoke stroške, ki bi bili s tem povezani, če bi bili javni naročniki in naročniki dolžni sprejemati elektronske račune v vseh tehničnih formatih, ki ustrezajo semantičnim podatkovnim modelom;

10. zato predlaga, da se v predlogu uredbe pojasni, katere zahteve morajo izpolnjevati javni naročniki. Tako naj ne bi bili dolžni sprejemati vseh, temveč le omejeno število obstoječih nacionalnih in zaščiteneh tehničnih formatov. Namesto tega javnim naročnikom ne bi smelo biti dovoljeno zavračati elektronskih računov, ki temeljijo na evropskem standardu za semantični podatkovni model in na tehničnem formatu, ki se opira na mednarodni standard evropskih organizacij za standardizacijo (kot so CEN, ISO, UN/CEFACT in OASIS), ki jih priznava zakonodaja EU. Na direktivo je mogoče v zvezi s tem gledati kot na poenotenje mednarodnih standardov, vendar je treba zagotoviti, da temeljna vsebina računov ustreza evropskim zahtevam v skladu s skupnimi predpisi itd.;

11. meni, da priprava semantičnega podatkovnega modela, ki temelji na obstoječih modelih v mednarodnih organizacijah za standardizacijo, ter omejitev na določen tehnični format lahko prispevata k izboljšanju interoperabilnosti in obenem k zmanjšanju stroškov. To ustvarja enotne pogoje za tržne akterje, ki na podlagi standarda razvijajo najboljše prakse;

12. poudarja tudi, da je zelo pomembno, da Komisija prouči spodbujanje elektronskega izdajanja računov tudi v okviru sporazuma o javnih naročilih. Tako bi bilo mogoče zagotoviti pravila, ki bi veljala za večino članic STO, med drugim tudi za vse države članice EU. To je še en razlog, zakaj bi moral standard, ki ga predpiše Komisija, temeljiti na mednarodnih standardih. Tako ta standard ne bi postal le evropski, temveč mednarodni standard, ki upošteva evropske zahteve in potrebe ter jih vsebuje, temelji na skupnih pravnih predpisih itd.;

13. poudarja tudi, da je pomembno, da se upošteva delo, ki se je na področju standardizacije že začelo, zlasti delo odbora CEN, ki določa zahteve za informacije v poslovnih novicah na področju javnega naročanja in postopek za izmenjavo teh informacij med partnerji. Pri tem delu sodeluje že več držav⁽²⁾. Rezultate tega dela bi bilo treba še naprej uporabljati v projektih, ki jih je začela Komisija (kot so e-SENS⁽³⁾) in v okviru OpenPEPPOL⁽⁴⁾);

14. meni, da je treba pri pripravi sedanjega standarda oziroma pri nadaljevanju že začetega dela paziti na to, da je standard enostaven za uporabo in se pred priporočilom preizkusi. Bilo bi celo primerno, da se s pomočjo neke vrste certificiranja ugotovi, ali računi, ki domnevno temeljijo na standardu, temu standardu tudi dejansko ustrezajo. Izkušnje držav članic, kjer že veljajo nekateri standardi, so pokazale, da je potrebno določeno vodilo, da ne bo treba prav vsakemu javnemu naročniku oziroma naročniku samemu utemeljevati, zakaj nekega elektronskega računa ne more sprejeti. Tak pristop bi bilo treba razviti tudi v že navedenih mednarodnih organizacijah za standardizacijo;

⁽²⁾ Glej www.cenbii.eu.

⁽³⁾ Glej www.esens.eu.

⁽⁴⁾ Glej www.peppol.eu.

15. opozarja tudi, da je vključevanje predstavnikov lokalnih in regionalnih oblasti v pripravo standarda zelo pomembno, kot je pomembna tudi udeležba drugih javnih uprav in institucij, ki se financirajo iz državnega proračuna;

16. poudarja, da je treba pri tekočih pogajanjih o predlogu za novo uredbo o varstvu podatkov upoštevati, da morajo določbe te uredbe podpirati uporabo trenutnega elektronskega izdajanja računov;

17. poudarja, da je v skladu z določbami o elektronskem izdajanju računov v skladu z Direktivo Sveta 2006/112/ES o skupnem sistemu davka na dodano vrednost pogoj za elektronsko izdajanje računov to, da ga prejemnik sprejema. Kot je že poudarjeno v predlogu, je treba to upoštevati tudi pri pripravi sedanjih določb;

18. ugotavlja, da večina javnih naročnikov in naročnikov trenutno nima možnosti za sprejemanje in obdelavo elektronskih računov; zato meni, da je primerno načrtovanje pred začetkom veljavnosti direktive bistvenega pomena. Direktiva bi poleg tega morala začeti veljati šele, ko bo mogoče izvajati ostale elektronske postopke javnega naročanja, ki so del svežnja ukrepov za javna naročila. Smotrno bi bilo, če bi direktiva začela veljati določeno obdobje po tem, ko Komisija objavi standard, na primer 30 mesecev. To bo zagotovilo razvoj ustrezne programske opreme za standard in dovolj časa za javne naročnike in naročnike, da nabavijo rešitve, ki podpirajo ta standard. Države članice bi morale zagotoviti tudi usposabljanje in podporo javnim naročnikom, da bi bilo določbe iz direktive mogoče izpolniti po navedenem roku;

19. opozarja, da bodo morali po uvedbi elektronskega izdajanja računov številni javni naročniki in naročniki nabaviti ustrezne rešitve s področja IT in na splošno razširiti svoje znanje na področju upravljanja elektronskih računov. Ukrepi, potrebni v različnih državah članicah, morajo zato vključevati tudi podporo pri nabavi rešitev s področja IT za sprejemanje elektronskih računov, po možnosti v obliki osrednjega okvirnega dogovora, na katerega se lahko javni organi sklicujejo pri dodeljevanju naročil in ki jim lahko služi kot podpora pri določanju zahtev za nabavo lastnih rešitev na področju elektronskega izdajanja računov.

20. meni, da morajo države članice poleg podpornih izobraževalnih in drugih ukrepov za javne naročnike in naročnike sprejeti tudi ukrepe za povečanje znanja in usposobljenosti podjetij, zlasti malih in srednje velikih (MSP);

21. glede na dejstvo, da namena predloga direktive, tj. reševanje težav z interoperabilnostjo pri čezmejnem trgovanju, ne morejo ustrezno doseči države članice same, in glede na to, da je osnutek direktive primeren instrument, meni, da je predlog v skladu z načeloma subsidiarnosti in sorazmernosti;

22. poudarja, da je izdajanje računov v elektronski obliki ena od petih prednostnih nalog OR v njegovem delovnem programu za subsidiarnost za leto 2013 in da je v zvezi s tem opravil posvetovanje o subsidiarnosti, v katerem so sodelovali partnerji mreže za nadzor subsidiarnosti in skupina strokovnjakov OR za subsidiarnost;

23. poziva Evropsko komisijo, naj sama da dober zgled in zagotovi, da se pri oddaji naročil v okviru programov financiranja EU sprejemajo elektronski računi.

Splošne ugotovitve o sporočilu

24. glede na dejstvo, da večina javnih naročnikov in naročnikov trenutno ne obdeluje računov v elektronski obliki, izraža zadovoljstvo s pomembnimi ukrepi, navedenimi v točki 5.3 predloga Komisije, katerih cilj je med drugim, da države članice razvijejo nacionalne strategije in podrobne akcijske načrte za popolnoma elektronske postopke javnega naročanja;

25. poudarja, da morajo tudi podjetja, zlasti MSP, povečati svoje znanje na področju elektronskega izdajanja računov. Prav tako bodo v številnih državah članicah verjetno potrebni tudi infrastrukturni ukrepi. Predlog Komisije, naj države članice razmislijo o možnosti uporabe strukturnih skladov za financiranje usposabljanja (zlasti za MSP), krepitev upravnih zmogljivosti in gradnjo ustrezne infrastrukture, lahko prispeva k odpravljanju teh težav;

26. meni, da so infrastrukturna vprašanja pri izvedbi projekta elektronskega izdajanja računov bistvenega pomena, in zato meni, da predlog Komisije, naveden v točki 5.2(4), da se razvoj popolnoma elektronskega javnega naročanja (vključno z elektronskim izdajanjem računov) financira in podpira v okviru predlaganega „instrumenta za povezovanje Evrope“, lahko prispeva k spodbujanju delujoče infrastrukture za poslovne novice; predvideva, da bodo morda potrebni tudi drugi infrastrukturni ukrepi, saj se razmere v posameznih državah članicah zelo razlikujejo;

27. izraža zadovoljstvo z namero Komisije o financiranju projektov za spodbujanje razvoja interoperabilnih rešitev (e-SENS);

28. podpira predlog Komisije, da nadaljuje delo evropskega foruma zainteresiranih strani za elektronsko izdajanje računov, vendar obenem poziva Komisijo, naj zagotovi, da bosta v tem forumu zastopani lokalna in regionalna raven.

II. PREDLOGI SPREMEMB

Predlog spremembe 1
COM(2013) 449 final

Uvodna izjava 7

| Predlog Komisije | Predlog spremembe |
|--|--|
| Evropski standard za semantični podatkovni model osnove elektronskega računa bi moral temeljiti na obstoječih specifikacijah, vključno zlasti s tistimi, ki so jih razvile evropske ali mednarodne organizacije, kot so CEN (CWA 16356 in CWA 16562), ISO (finančni račun na podlagi metodologije ISO 20022) in UN/CEFACT (CII, verzija 2.0). Elektronski podpisi ne bi smeli biti potrebni. Tak evropski standard bi moral opredeliti semantične podatkovne elemente, ki se nanašajo zlasti na dodatne podatke o prodajalcu in kupcu, identifikatorje procesa, podatke o računu, podatke o postavki računa, podatke o dobavi oziroma izvedbi ter podatke in pogoje plačila. Moral bi biti tudi skladen z obstoječimi standardi za plačila, da bi omogočal avtomatsko obdelavo plačil. | Evropski standard za semantični podatkovni model osnove elektronskega računa bi moral temeljiti na obstoječih specifikacijah, vključno zlasti s tistimi, ki so jih razvile evropske ali mednarodne organizacije, kot so CEN, (CWA 16356 in CWA 16562), ISO, (finančni račun na podlagi metodologije ISO 20022) in UN/CEFACT (CII, verzija 2.0) in OASIS. Elektronski podpisi ne bi smeli biti potrebni. Tak evropski standard bi moral opredeliti semantične podatkovne elemente, ki se nanašajo zlasti na dodatne podatke o prodajalcu in kupcu, identifikatorje procesa, podatke o računu, podatke o postavki računa, podatke o dobavi oziroma izvedbi ter podatke in pogoje plačila. Moral bi biti tudi skladen z obstoječimi standardi za plačila, da bi omogočal avtomatsko obdelavo plačil. |

Obrazložitev

Predlog Komisije se sklicuje na nekatere specifikacije. Računovodski standardi se od časa do časa spreminjajo in od navedenih standardov tudi niso bili uporabljeni vsi. Poleg tega ni sklicev na mednarodne standarde, ki so danes v uporabi v nekaterih državah članicah. Zato se je bolj smiselno sklicevati na specifikacije za računovodske standarde, ki so jih pripravile evropske in mednarodne organizacije, kot so CEN, ISO, UN/CEFACT in OASIS. Slednja v predlogu Komisije sploh ni omenjena, čeprav se ukvarja s tako imenovanimi *de facto* standardi, ki se danes uporabljajo v javnem sektorju v številnih državah članicah.

Predlog spremembe 2

Člen 4

| Predlog Komisije | Predlog spremembe |
|---|---|
| <p>Elektronski računi, skladni z evropskim standardom</p> <p>Države članice zagotovijo, da javni naročniki in naročniki ne zavrnejo sprejetja elektronskih računov, ki so skladni z evropskim standardom, objavljenim v skladu s členom 3 (2).</p> | <p>Elektronski računi, skladni z evropskim standardom</p> <p>Države članice zagotovijo, da javni naročniki in naročniki ne zavrnejo sprejetja elektronskih računov, ki so skladni z evropskim standardom, objavljenim v skladu s členom 3 (2) <u>in temeljijo na tehničnem formatu, ki so ga pripravile mednarodne organizacije za standardizacijo, ki jih priznava zakonodaja EU.</u></p> |

Obrazložitev

Zelo drago bo, če bodo javni naročniki in naročniki dolžni sprejemati elektronske račune v vseh tehničnih formatih, ki upoštevajo semantične podatkovne modele. Eden od načinov, da se omeji število formatov, je zahteva, da mora elektronsko izdajanje računov ustrezati evropskemu standardu za semantični podatkovni model elektronskega osnovnega računa in temeljiti na tehničnem formatu (sintaksi), ki so jo določile organizacije za standardizacijo, ki jih priznava EU (CEN, UN/CEFACT, ISO in OASIS).

Predlog spremembe 3

Člen 6

| Predlog Komisije | Predlog spremembe |
|---|---|
| <p>Prenos</p> <p>Države članice sprejmejo zakone, predpise in upravne akte, potrebne za uskladitev s to direktivo, najpozneje 48 mesecev po začetku veljavnosti. Komisiji takoj sporočijo besedilo navedenih pravnih aktov.</p> <p>Države članice se v sprejetih pravnih aktih sklicujejo na to direktivo ali pa sklic nanjo navedejo ob njihovi uradni objavi. Način sklicevanja določijo države članice.</p> <p>Države članice Komisiji predložijo besedila temeljnih pravnih aktov nacionalnega prava, sprejetih na področju, ki ga ureja ta direktiva.</p> | <p>Prenos</p> <p><u>Države članice si aktivno prizadevajo, da so javni naročniki in naročniki sposobni sprejemati elektronske račune, ki so skladni z evropskim standardom, sklic na katerega je objavljen v skladu s členom 3(2) te direktive, in ki upoštevajo tehnične formate, ki temeljijo na evropskih in mednarodnih standardih.</u></p> <p>Države članice sprejmejo zakone, predpise in upravne akte, potrebne za uskladitev s to direktivo, najpozneje 48 <u>30</u> mesecev po tem, ko Komisija objavi sklic na evropski standard v skladu s členom 3(2) začetku veljavnosti. Komisiji takoj sporočijo besedilo navedenih pravnih aktov.</p> <p>Države članice se v sprejetih pravnih aktih sklicujejo na to direktivo ali pa sklic nanjo navedejo ob njihovi uradni objavi. Način sklicevanja določijo države članice.</p> <p>Države članice Komisiji predložijo besedila temeljnih pravnih aktov nacionalnega prava, sprejetih na področju, ki ga ureja ta direktiva.</p> |

Obrazložitev

Bolj smiselno je, če rok temelji na določenem obdobju po tem, ko Komisija objavi sklic na standard. To bi dopuščalo nekaj časa za vzpostavitev računalniških sistemov in preizkušanje standarda ter javnim naročnikom in naročnikom omogočilo, da nabavijo sisteme, ki temeljijo na tem standardu. Primeren rok bi bil 30 mesecev po dnevu, ko Komisija objavi standard v skladu s členom 3(2). Poleg tega je pomembno, da države članice javnim naročnikom in naročnikom nudijo potrebno podporo za povečanje njihovega znanja in usposobljenosti v zvezi z elektronskim izdajanjem računov in morebiti tudi z uvajanjem rešitev s področja IT za sprejemanje in upravljanje elektronskih računov. Ti ukrepi bi morali vključevati tudi ukrepe usposabljanja za podjetja, zlasti MSP. Predlagano besedilo ustvarja boljše pogoje za to, da bo sprejemanje elektronskih računov lahko potekalo v skladu z določenim standardom in v predlaganem časovnem okviru.

V Bruslju, 28. novembra 2013

*Predsednik
Odbora regij*

Ramón Luis Valcárcel Siso
