Stanovisko Výboru regiónov – Smernica o elektronickej fakturácii a plne elektronickom verejnom obstarávaní

(2014/C 114/13)

I. **POLITICKÉ ODPORÚČANIA**

VÝBOR REGIÓNOV

Všeobecné poznámky k smernici

1. Berie na vedomie, že Komisia vo svojom návrhu smernice o elektronickej fakturácii vo verejnom obstarávaní sleduje cieľ, aby Európska organizácia pre normalizáciu (CEN) vypracovala novú európsku normu pre elektronickú fakturáciu a aby členské štáty zaistili, že verejní obstarávatelia a obstarávatelia nebudú odmietať prijímanie elektronických faktúr, ktoré sú v súlade s touto normou. Podľa návrhu Komisie predpisy musia vstúpiť do platnosti najneskôr v lehote 48 mesiacov od nadobudnutia účinnosti smernice. Výbor regiónov však navrhuje, aby predpisy vstúpili do platnosti 30 mesiacov od zverejnenia európskej normy podľa článku 3 ods. 2 smernice.

2. Zastáva názor, že návrh treba považovať za dôležitý krok smerom k prechodu na bezpapierovú verejnú správu. Známe výhody elektronickej fakturácie priviedli niekoľko členských štátov EÚ k myšlienke vyžadovať predkladanie elektronických faktúr vo verejnom obstarávaní v rámci celého verejného sektora alebo jeho časti. Takéto iniciatívy sú však často založené na vnútroštátnych normách, ktoré nie sú interoperabilné.

3. Konštatuje, že počas posledných niekoľkých rokov viacerí aktéri požadovali, aby sa podnikli kroky na európskej úrovni zamerané na podporu elektronickej fakturácie a dokonca navrhovali jej povinné zavedenie. Európsky parlament okrem iného vo svojom uznesení z 20. apríla 2012 poukázal na fragmentáciu trhu v dôsledku vnútroštátnych pravidiel elektronickej fakturácie a poukázal na to, že sú potrebné interoperabilné riešenia elektronickej fakturácie založené na spoločných zákonných požiadavkách a technických normách.

4. Už v minulosti privítal elektronickú výmenu informácií a používanie elektronických prostriedkov v rámci rôznych verejných obstarávaní ([1]), aj keď vzhľadom na rozdielne podmienky a najmä s ohľadom na malé podniky musí byť ponechaný primeraný časový rámec na prípravu.

5. Považuje za vhodné, aby aj proces fakturácie – keďže predstavuje záverečnú časť postupu verejného obstarávania – prebiehal elektronicky, aby sa dosiahla väčšia účinnosť a znížili administratívne náklady.

6. Zastáva názor, že návrh smernice môže prispieť k vytvoreniu lepších podmienok pre interoperabilitu a optimalizáciu vnútorného trhu. Uľahčuje činnosť verejných obstarávateľov a obstarávateľov, ako aj ich dodávateľov a prispieva k minimalizovaniu nákladov. Zároveň je treba konštatovať, že cezhraničné obchodovanie je v súčasnosti minimálne. Z tohto hľadiska existuje riziko, že táto smernica nesie so sebou neprimerane veľký finančný dosah.

7. Poukazuje na to, že podľa návrhu smernice je Komisia oprávnená požiadať príslušnú európsku normalizačnú organizáciu, aby vypracovala sémantický model údajov základnej elektronickej faktúry. Podstatná časť obsahu sa tak deleguje na inštitúciu, ktorá nie je zákonodarným orgánom. Až na základe takéhoto – zatiaľ nepredloženého – konkrétneho obsahu normy, ktorá sa má vypracovať, sa bude dať komplexne posúdiť uskutočniteľnosť, potreba prispôsobenia, ako aj súvisiace náklady. V súčasnosti sa preto ešte nedá posúdiť, či je návrh v súlade so zásadou proporcionality.

([1]) Výbor regiónov sa už v minulosti vyjadril k Návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady o obstarávaní vykonávanom subjektmi pôsobiacimi v odvetviach vodného hospodárstva, energetiky, dopravy a poštových služieb, COM(2011) 895 final, ako aj k Návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady o verejnom obstarávaní, COM(2011) 896 final.

8. Víta to, že verejní obstarávatelia a obstarávatelia budú schopní aj po zavedení spoločnej európskej normy prijímať faktúry, ktoré sú v súlade s inými normami, a takisto papierové faktúry v prípade, že sa vo vnútroštátnych právnych predpisoch nestanovuje inak. Verejným obstarávateľom a obstarávateľom, ako aj ich dodávateľom, ktorí sa zameriavajú na iné normy, to umožňuje flexibilitu. Skutočnosť, že verejní obstarávatelia a obstarávatelia, ktorí už zaviedli elektronickú fakturáciu v súlade s určitou normou, sa spája s dodatočnými nákladmi tak pre nich, ako aj pre ich dodávateľov. V súlade s návrhom smernice zastáva preto Výbor regiónov názor, že doterajšie formáty by mali aj naďalej existovať, pričom v rámci postupného prechodu by sa mala stále viac používať spoločná európska norma. Vypracovanie spoločného sémantického modelu údajov uľahčí aj konverziu medzi jednotlivými technickými formátmi. Pokiaľ ide o obsah nad rámec základných údajov, ktorý faktúry v prípade potreby musia mať v súlade s vnútroštátnymi právnymi predpismi, mali by byť v určitých odvetviach a pod. faktúry s týmto obsahom prípustné aj v momentálne používaných formátoch, ktoré často tieto špeciálne požiadavky spĺňajú.

9. Poukazuje však na to, že je dôležité, aby navrhovaná európska norma neobmedzovala alebo nesťažovala prácu verejných obstarávateľov a obstarávateľov, ako aj ich dodávateľov. Upozorňuje na vysoké náklady, ktoré by vznikli, keby verejní obstarávatelia a obstarávatelia museli prijímať elektronické faktúry vo všetkých technických formátoch, ktoré zodpovedajú sémantickým modelom údajov.

10. Navrhuje preto, aby sa v návrhu smernice objasnilo, ktoré požiadavky musia verejní obstarávatelia a obstarávatelia spĺňať. Nemali by byť povinní akceptovať všetky existujúce rôzne vnútroštátne a chránené technické formáty, ale len ich obmedzený počet. Bolo by skôr nutné, aby verejní obstarávatelia nesmeli odmietnuť elektronické faktúry, ktoré zodpovedajú európskej norme pre sémantický model údajov a technickému formátu vychádzajúcemu z medzinárodnej normy normalizačných organizácií uznávaných Európskou úniou (ako sú CEN, ISO, UN/CEFAT a OASIS). V tejto súvislosti je možné smernicu považovať za zjednotenie medzinárodných noriem, je však treba zabezpečiť, aby základný obsah faktúr zodpovedal európskym požiadavkám v súlade so spoločnými právnymi predpismi atď.

11. Zastáva názor, že vypracovanie sémantického modelu údajov na základe modelov, ktoré sú v súčasnosti v medzinárodných normalizačných organizáciách už k dispozícii, ako aj obmedzenie na určitý technický formát môžu prispieť k zvýšeniu interoperability a zároveň zníženiu nákladov. Tým sa vytvoria jednotné podmienky pre obchodné subjekty, ktoré na základe normy vypracúvajú osvedčené postupy.

12. Ďalej zdôrazňuje, že je veľmi dôležité, aby Komisia zvážila požiadavku na zavádzanie elektronickej fakturácie aj v rámci Dohody o vládnom obstarávaní. Tým by sa dali zaručiť pravidlá, ktoré by platili pre väčšinu členov WTO, teda aj pre všetky členské štáty EÚ. To je ďalší dôvod, prečo by norma, ktorú zavádza Komisia, mala vychádzať z medzinárodných noriem. Stane sa tak nielen európskou, ale aj medzinárodnou normou, ktorá bude zohľadňovať a zahŕňať európske požiadavky a potreby, vychádzať zo spoločných právnych predpisov atď.

13. Zdôrazňuje ďalej, že je dôležité, aby sa zohľadnila práca, ktorá už bola v oblasti normalizácie začatá, najmä práca výboru CEN, ktorý stanovuje požiadavky na informácie v správach v elektronickom podnikaní v oblasti verejného obstarávania a postupy pri výmene týchto informácií medzi partnermi. Na tejto práci sa už podieľa celý rad členských štátov ([2]). Výsledky tejto práce by sa aj naďalej mali využívať v projektoch Komisie (ako napr. e-SENS ([3]) a v rámci OpenPEPPOL ([4])).

14. Považuje za dôležité, aby sa pri vypracúvaní súčasnej normy resp. pokračovaní v začatej práci dbalo na to, aby sa norma dala jednoducho uplatňovať a aby bola odskúšaná pred tým, než sa bude odporúčať. Bolo by dokonca vhodné pomocou určitej certifikácie posúdiť, či faktúry, ktoré sú údajne založené na norme, jej aj skutočne zodpovedajú. Skúsenosti členských štátov, v ktorých už určité normy platia, ukázali, že je potrebné mať určité návod, aby nemusel každý verejný obstarávateľ resp. obstarávateľ sám zdôvodňovať, prečo určitá elektronická faktúra nemôže byť prijatá. Takýto postup by sa mal vypracovať aj v uvedených uznávaných medzinárodných normalizačných organizáciách.

([2]) Pozri www.cenbii.eu.

([3]) Pozri www.esens.eu.

([4]) Pozri www.peppol.eu.

15. Ďalej poukazuje na to, že zapojenie miestnych a regionálnych samospráv do vypracovania tejto normy je nesmierne dôležité, rovnako ako zapojenie ďalších verejných orgánov a inštitúcií, ktoré sú financované zo štátneho rozpočtu.

16. Zdôrazňuje, že pri prebiehajúcich rokovaniach o novom návrhu nariadenia o ochrane údajov sa musí zohľadniť, aby ustanovenia tohto nariadenia podporovali využívanie aktuálnej elektronickej fakturácie.

17. Zdôrazňuje, že ustanovenia týkajúce sa elektronickej fakturácie podľa smernice 2006/112/ES o spoločnom systéme dane z pridanej hodnoty predpokladajú akceptovanie elektronickej fakturácie prijímateľom. Ako sa v návrhu smernice už zdôraznilo, tento predpoklad sa musí zohľadniť aj pri vypracúvaní súčasných ustanovení.

18. Konštatuje, že väčšina verejných obstarávateľov a obstarávateľov v súčasnosti nemá možnosť elektronické faktúry prijímať a spracovávať. Domnieva sa preto, že primerané plánovanie pred nadobudnutím účinnosti tejto smernice má zásadný význam. Dátum nadobudnutia účinnosti smernice by mal byť v súlade s dátumom, od ktorého vstúpia do platnosti ostatné postupy elektronického verejného obstarávania, ktoré sú súčasťou balíka opatrení v oblasti verejného obstarávania. Výbor sa domnieva, že vhodným okamihom na nadobudnutie účinnosti by mohla byť určitá lehota v rozpätí napr. 30 mesiacov odo dňa, kedy Komisia zverejní normu. Tým sa zaručí, že norma bude včas zapracovaná do softwaru a že verejní obstarávatelia a obstarávatelia budú mať dostatok času na to, aby prešli na systémy, ktoré budú normu podporovať. Členské štáty by okrem toho mali verejným obstarávateľom poskytovať školenia a podporu, aby sa ustanovenia návrhu smernice mohli po uvedenej dobe realizovať.

19. Pripomína, že v dôsledku zavedenia elektronickej fakturácie si budú musieť mnohí verejní obstarávatelia a obstarávatelia zadovážiť príslušné technológie z oblasti IKT a všeobecne si rozšíriť svoje vedomosti v oblasti spracovania elektronických faktúr. Medzi nevyhnutné opatrenia v jednotlivých členských štátoch musí preto patriť aj podpora pri získavaní informačno-technologických riešení na prijímanie elektronických faktúr, napr. vo forme centrálnej rámcovej dohody, na ktorú sa úrady pri verejnom obstarávaní môžu odvolávať, alebo pomoci pri stanovovaní požiadaviek na získanie vlastných riešení v oblasti elektronickej fakturácie.

20. Zastáva názor, že okrem opatrení na podporu vzdelávania a iných opatrení určených verejným obstarávateľom a obstarávateľom musia členské štáty prijať aj opatrenia na rozšírenie kvalifikácie v podnikoch, najmä malých a stredných podnikoch.

21. Vzhľadom na skutočnosť, že cieľ návrhu smernice, ktorým je riešenie problémov s interoperabilitou v cezhraničnom obchode, nemôžu členské štáty uspokojivo dosiahnuť sami a že návrh smernice je vhodným nástrojom, sa domnieva, že návrh je v súlade so zásadou subsidiarity a proporcionality.

22. Zdôrazňuje, že VR zaradil elektronickú fakturáciu vo verejnom obstarávaní medzi päť priorít svojho pracovného programu v oblasti subsidiarity na rok 2013 a v tomto kontexte uskutočnil konzultácie týkajúce sa subsidiarity s partnermi zo siete na monitorovanie subsidiarity a jej expertnej skupiny pre subsidiaritu.

23. Žiada Európsku komisiu, aby išla sama príkladom a zaistila, že pri zadávaní zákaziek v rámci podporných programov EÚ sa budú akceptovať elektronické faktúry.

Všeobecné poznámky k oznámeniu

24. Vzhľadom na skutočnosť, že v súčasnosti väčšina verejných obstarávateľov a obstarávateľov nevykonáva fakturáciu elektronicky, víta dôležité opatrenia uvedené v bode 5.3 oznámenia Komisie, ktorých cieľom je, aby členské štáty vytvorili vnútroštátne stratégie a podrobné akčné plány týkajúce sa plne elektronického verejného obstarávania.

25. Zdôrazňuje, že aj podniky, najmä malé a stredné podniky, si budú musieť rozšíriť svoje zručnosti v oblasti elektronickej fakturácie. Takisto budú v mnohých členských štátoch zrejme potrebné aj opatrenia v oblasti infraštruktúry. Návrh Komisie, aby členské štáty zvážili využívanie štrukturálnych fondov na financovanie odbornej prípravy (predovšetkým v prospech MSP), na zvýšenie administratívnej kapacity a na vybudovanie infraštruktúry, môže prispieť k riešeniu týchto problémov.

26. Zastáva názor, že otázky týkajúce sa infraštruktúry majú pri uskutočňovaní projektov elektronickej fakturácie podstatný význam, a preto sa domnieva, že návrh Komisie uvedený v bode 5.2 ako kľúčové opatrenie 4, že bude financovať a podporí rozvoj infraštruktúry plne elektronického verejného obstarávania (vrátane elektronickej fakturácie) v celej Európe prostredníctvom navrhovaného nástroja na prepojenie Európy (CEF), môže prispieť k podpore fungujúcej infraštruktúry pre správy v elektronickom podnikaní. Vychádza z toho, že zrejme budú potrebné ďalšie opatrenia týkajúce sa infraštruktúry, pretože podmienky sa v jednotlivých členských štátoch veľmi líšia.

27. Víta zámer Komisie financovať projekty podporujúce vývoj interoperabilných riešení (e-SENS).

28. Schvaľuje návrh Komisie pokračovať v práci Európskeho multilaterálneho fóra o elektronickej fakturácii, zároveň ju však vyzýva, aby zabezpečila, že na tomto fóre bude zastúpená miestna a regionálna úroveň.

II. **ODPORÚČANÉ ZMENY A DOPLNENIA**

Pozmeňovací návrh 1

COM(2013) 449 final

Odôvodnenie 7

Text navrhnutý Komisiou	Pozmeňovací návrh VR
Európska norma pre sémantický model údajov základnej elektronickej faktúry by mala vychádzať z existujúcich špecifikácií, najmä vrátane tých, ktoré vypracovali európske alebo medzinárodné organizácie, ako napríklad CEN (CWA 16356 a CWA 16562), ISO (faktúra založená na metodike ISO 20022) a UN/CEFACT (CII v. 2.0). Nemali by sa ňou vyžadovať elektronické podpisy. V tejto európskej norme by sa mali vymedziť prvky sémantických údajov vzťahujúce sa najmä na doplňujúce údaje o dodávateľovi a odberateľovi, identifikátory procesu, znaky faktúry, údaje o fakturovaných položkách, informácie o dodaní, platobné údaje a podmienky. Mala by byť takisto kompatibilná s existujúcimi normami pre platby, aby sa umožnilo automatické spracovanie platieb.	Európska norma pre sémantický model údajov základnej elektronickej faktúry by mala vychádzať z existujúcich špecifikácií, najmä vrátane tých, ktoré vypracovali európske alebo medzinárodné organizácie, ako napríklad CEN ~~(CWA 16356 a CWA 16562)~~, ISO, ~~(faktúra založená na metodike ISO 20022) a~~ UN/CEFACT a OASIS ~~(CII v. 2.0)~~. Nemali by sa ňou vyžadovať elektronické podpisy. V tejto európskej norme by sa mali vymedziť prvky sémantických údajov vzťahujúce sa najmä na doplňujúce údaje o dodávateľovi a odberateľovi, identifikátory procesu, znaky faktúry, údaje o fakturovaných položkách, informácie o dodaní, platobné údaje a podmienky. Mala by byť takisto kompatibilná s existujúcimi normami pre platby, aby sa umožnilo automatické spracovanie platieb.

Zdôvodnenie

V návrhu Komisie sa odkazuje na niekoľko špecifikácií. Normy pre fakturáciu sa z času na čas menia, a z uvedených noriem sa ani všetky neuplatňovali. Chýbajú aj odkazy na medzinárodné normy, ktoré sa v súčasnosti uplatňujú v niektorých členských štátoch. Preto je vhodnejšie poukázať na špecifikácie noriem pre fakturáciu, ktoré vypracovali európske alebo medzinárodné organizácie, ako napr. CEN, ISO, UN/CEFACT a OASIS. Organizácia OASIS sa v návrhu Komisie vôbec nespomína. Pritom sa zaoberá tzv. „de facto normami“, ktoré v súčasnosti používa verejný sektor v mnohých členských štátoch.

Pozmeňovací návrh 2

Článok 4

Text navrhnutý Komisiou	Pozmeňovací návrh VR
Elektronické faktúry, ktoré sú v súlade s európskou normou	***Elektronické faktúry, ktoré sú v súlade s európskou normou***
Členské štáty zabezpečia, aby verejní obstarávatelia a obstarávatelia neodmietali prijímanie elektronických faktúr, ktoré sú v súlade s európskou normou, na ktorú bol uverejnený odkaz podľa článku 3 ods. 2.	Členské štáty zabezpečia, aby verejní obstarávatelia a obstarávatelia neodmietali prijímanie elektronických faktúr, ktoré sú v súlade s európskou normou, na ktorú bol uverejnený odkaz podľa článku 3 ods. 2, a ktoré sú založené na technickom formáte, ktorý vypracovali medzinárodné normalizačné organizácie uznávané Európskou úniou.

Zdôvodnenie

Bolo by veľmi nákladné, keby verejní obstarávatelia a obstarávatelia museli prijímať elektronické faktúry vo všetkých technických formátoch, ktoré zodpovedajú sémantickým modelom údajov. Jednou z možností ako obmedziť počet formátov je požadovať, aby elektronická fakturácia zodpovedala európskej norme pre sémantický model údajov základnej elektronickej faktúry a bola založená na technickom formáte (syntax), ktorý stanovili normalizačné organizácie (ako sú CEN, UN/CEFAT, ISO a OASIS), ktoré EÚ uznáva.

Pozmeňovací návrh 3

Článok 6

Text navrhnutý Komisiou	Pozmeňovací návrh VR
Transpozícia	***Transpozícia***
Členské štáty uvedú do účinnosti zákony, iné predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s touto smernicou najneskôr do (48 mesiacov od dátumu nadobudnutia účinnosti). Bezodkladne oznámia Komisii znenie týchto ustanovení.	Členské štáty sa budú aktívne zasadzovať za to, aby verejní obstarávatelia a obstarávatelia boli schopní prijímať elektronické faktúry, ktoré sú v súlade s európskou normou, na ktorú bol uverejnený odkaz podľa článku 3 ods. 2 tejto smernice, a ktoré **zodpovedajú technickým formátom vychádzajúcim z európskych a medzinárodných noriem** ~~**sú založené na technickom formáte, ktorý vypracovali medzinárodné normalizačné organizácie uznávané Európskou úniou**~~. Členské štáty uvedú do účinnosti zákony, iné predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s touto smernicou najneskôr **30 mesiacov odo dňa, kedy Komisia zverejní odkaz na európsku normu podľa článku 3 ods. 2** ~~**48 mesiacov od dátumu nadobudnutia účinnosti.**~~ Bezodkladne oznámia Komisii znenie týchto ustanovení.
Členské štáty uvedú priamo v prijatých ustanoveniach alebo pri ich úradnom uverejnení odkaz na túto smernicu. Členské štáty určia, ako sa takýto odkaz uvedie.	Členské štáty uvedú priamo v prijatých ustanoveniach alebo pri ich úradnom uverejnení odkaz na túto smernicu. Členské štáty určia, ako sa takýto odkaz uvedie.
Členské štáty oznámia Komisii znenie hlavných ustanovení vnútroštátnych právnych predpisov, ktoré prijmú v oblasti pôsobnosti tejto smernice.	Členské štáty oznámia Komisii znenie hlavných ustanovení vnútroštátnych právnych predpisov, ktoré prijmú v oblasti pôsobnosti tejto smernice.

Zdôvodnenie

Je logickejšie prepočítať čas realizácie na základe určitej lehoty po zverejnení normy Komisiou. Tým sa zaručí dostatok času na zavedenie softwarových riešení a testovanie normy a umožní sa verejným obstarávateľom a subjektom, aby si zaopatrili systémy vychádzajúce z tejto normy. Primeraná lehota by mohla byť v rozpätí 30 mesiacov odo dňa, kedy Komisia zverejní normu podľa článku 3 ods. 2. Okrem toho je dôležité, aby členské štáty poskytovali verejným obstarávateľom a obstarávateľom potrebnú podporu s cieľom zvýšiť ich kvalifikáciu v oblasti elektronickej fakturácie a prípadne aj zaviesť informačno-technologické riešenia na prijímanie a spracovanie elektronických faktúr. Príslušné opatrenia by mali zahŕňať aj školenia pre podniky, najmä malé a stredné podniky. Navrhované znenie vytvorí lepšie podmienky na to, aby prijímanie elektronických faktúr prebiehalo v súlade so stanovenou normou a v navrhovanej lehote.

V Bruseli 28. novembra 2013

Predseda
Výboru regiónov

Ramón Luis VALCÁRCEL SISO