1.

EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 11.10.2017.
COM(2017) 590 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o ispitivanju europske norme o elektroničkom izdavanju računa, u skladu s Direktivom 2014/55/EU

1. Kontekst

Cilj je Direktive 2014/55/EU o elektroničkom izdavanju računa u javnoj nabavi[1] („Direktiva”) promicati primjenu elektroničkog izdavanja računa u javnoj nabavi osiguravanjem interoperabilnosti i poboljšanjem pravne sigurnosti. Europski parlament i Vijeće donijeli su je 16. travnja 2014. nakon što je Komisija provela temeljit postupak pripreme koji je uključivao velik broj dionika.

Javni su naručitelji prema Direktivi obvezni primati i obrađivati elektroničke račune koji su u skladu s europskom normom (EN) o elektroničkom izdavanju računa. Direktivom je predviđeno i da relevantne organizacije za normizaciju pokrenu postupak definiranja te norme. Obveza se odnosi samo na račune u okviru ugovora o javnoj nabavi koji pripadaju području primjene direktiva EU-a o javnoj nabavi.

Direktivom se Komisiji povjerava odgovornost za evaluaciju norme (članak 3.) prije njezine primjene, s obzirom na to da nije bila dostupna u vrijeme donošenja Direktive, u pogledu praktičnosti, jednostavnosti upotrebe i troškova provedbe za krajnjeg korisnika. Europski odbor za normizaciju (CEN) nedavno je donio europsku normu pa se u izvješću navode rezultati provedene evaluacije.

2. Razvoj europske norme o elektroničkom izdavanju računa

Nastavno na Direktivu, Komisija je 10. prosinca 2014. ovlastila[2] Europski odbor za normizaciju (CEN) da sastavi europsku normu o elektroničkom izdavanju računa i povezane dokumente. U nalogu je Komisija od Europskog odbora za normizaciju zatražila da izvrši sljedeće zadaće:

- razvijanje europske norme (EN) za semantički podatkovni model osnovnih elemenata elektroničkog računa,
- utvrđivanje ograničenog broja sintaksi računa koje su u potpunosti u skladu s europskom normom,
- razvoj sintaktičkih pravila, odnosno informacija kojima je određeno kako bi semantički podatkovni model mogao biti zastupljen u navedenim sintaksama, te njihovih automatskih validacijskih artefakata,
- razvoj smjernica o interoperabilnosti elektroničkih računa na razini prijenosa uzimajući u obzir nužnost osiguravanja vjerodostojnosti porijekla i cjelovitosti sadržaja elektroničkih računa,
- razvoj smjernica za neobaveznu primjenu sektorskih ili nacionalnih proširenja povezanih s europskom normom, uključujući metodologiju primjene u stvarnoj okolini,
- ispitivanje europske norme u pogledu praktične primjene za krajnjeg korisnika.

Da bi ispunio te obveze, Europski odbor za normizaciju osnovao je poseban tehnički odbor (TC434) i šest radnih skupina (jednu za svaku od prethodno navedenih tema). Tehnički odbor čine tehnički stručnjaci za elektroničko izdavanje računa iz nacionalnih organizacija za

[1] SL L 133, 6.5.2014., str. 1. – 11.

[2] M/528 PROVEDBENA ODLUKA KOMISIJE C(2014) 7912 final od 10. prosinca 2014. o zahtjevu za normizaciju upućenom europskim organizacijama za normizaciju u pogledu europske norme o elektroničkom izdavanju računa i skupa popratnih standardizacijskih dokumenata u skladu s Uredbom (EU) br. 1025/2012 Europskog parlamenta i Vijeća

standardizaciju (NSO) u nekoliko država članica. Uključeni su bili i privatni stručnjaci i predstavnici javnih uprava. Uključenost tolikog broja dionika čvrsto je jamstvo da je europska norma usklađena s najnovijim kretanjima na tržištu i potrebama korisnika.

Europski odbor za normizaciju službeno je zaključio taj postupak 28. lipnja 2017. izdavanjem norme i popisa sintaksi s oznakom EN 16931.

Glavni je rezultat rada tehničkog odbora sama norma u kojoj su određeni osnovni elementi računa. U ožujku 2016. provedeno je ispitivanje javnosti sa svim nacionalnim tijelima za normizaciju te je primljeno 600 primjedaba. Tehnički odbor uzeo je u obzir te primjedbe i dovršio nacrt europske norme koja je zatim stavljena na glasovanje. Nacionalne organizacije za normizaciju jednoglasno su odobrile europsku normu. Glasovalo se i o svim drugim dokumentima, a posljednje glasovanje, o tehničkim specifikacijama sintaktičkih pravila, zatvoreno je 29. lipnja 2017.

Drugo važno područje rada povezano je s pitanjem sintaksi, a obuhvaća programske jezike koji se mogu upotrijebiti za provedbu europske norme u praksi. U Direktivi se, kao i u nalogu Komisije, navodi da bi CEN trebao utvrditi „ograničen broj sintaksi" s obzirom na to da se kao format za EN upotrebljava više sintaksi. Tehnički odbor postigao je dogovor za koji je glasala velika većina država članica o upotrebi vrlo ograničenog broja, točnije dvije sintakse: UN/CEFACT CII („Cross Industry Invoice") i UBL 2.1.

3. Evaluacija norme

U članku 3. Direktive 2014/55/EU navodi se da bi prije uvođenja europske norme o elektroničkom izdavanju računa u državama članicama trebalo provesti dostatno ispitivanje praktične primjene te norme. To bi ispitivanje trebalo provesti tijekom sastavljanja norme te bi ono trebalo uključivati krajnje korisnike. Pritom bi trebalo posebno obratiti pozornost na praktičnost i jednostavnost upotrebe, a trebalo bi pokazati da je moguća troškovno učinkovita i razmjerna provedba norme.

U ovom se izvješću iznose rezultati tog ispitivanja na temelju dva glavna izvora:

- **tehničkog izvješća CEN-ove** radne skupine br. 6 tehničkog odbora br. 434 pod naslovom „Ispitivanje europske norme u pogledu praktičnosti primjene za krajnjeg korisnika", uglavnom posvećenog ispitivanju tehničkih aspekata norme,
- **dopunske studije** koju je za Komisiju proveo vanjski ugovorni suradnik PWC u razdoblju od kraja ožujka do srpnja 2017. Studija je više bila usmjerena na utjecaj na krajnjeg korisnika u praksi, a dostupna je na Komisijinoj internetskoj stranici, DG GROW/ Public procurement/ Studies.

3.1 Rezultati CEN-ovog ispitivanja

U tehničkom izvješću opisano je ispitivanje europske norme na semantičkoj i sintaktičkoj razini. Obuhvaćena je i metodologija i ispitivanje validacijskih artefakata. Ti su validacijski artefakti skup obveznih elemenata i pravila europske norme u otvorenom kodu i osiguravaju mogućnost automatske provjere usklađenosti računa s europskom normom.

Izvješće se sastoji od tri glavna dijela. Prvi se dio odnosi na ispitivanje semantičke razine i sadržava pregled metodologije, ispitivanja i rezultata. Slično tome, drugi dio obuhvaća metodologiju, ispitivanje i rezultate na sintaktičkoj razini. Zadnji dio ima dva potpoglavlja u

kojima su opisana ispitivanja provedena kako bi se osiguralo da je europska norma prikladna za plaćanja i automatsku obradu.

Tijekom postupka ispitivanja nisu uočeni veći problemi. Razlog tomu vjerojatno je to što je CEN-ova radna skupina odgovorna za europsku normu prethodno provela vlastito ispitivanje osiguranja kvalitete. Osim toga, ispitivanje se provodilo usporedno s razvojem europske norme pa su se pitanja mogla rješavati istodobno, prije no što bi ih se nakupilo mnogo.

Europska norma semantički je poboljšana ispitivanjem, a dobivene ažurirane definicije i napomene o upotrebi olakšat će njezino razumijevanje provedbenim tijelima i krajnjim korisnicima.

Ispitivanje sintaktičke razine prvenstveno je bilo usmjereno na utvrđivanje jesu li validacijski artefakti prikladni za provjeru usklađenosti, a temeljeno je na iskustvu stečenom u okviru projekta CEN WS/BII (CEN-ova radionica o sučeljima za poslovnu interoperabilnost u području javne nabave u Europi). Dostupnost validacijskih artefakata ključna je za olakšavanje praktične primjene europske norme provedbenim tijelima.

3.2 Dopunska studija o praktičnom učinku za krajnjeg korisnika

Kako bi se dopunili tehnički rezultati CEN-ovog ispitivanja, Komisija je odlučila izraditi dodatnu studiju, koju je proveo PWC. Studija je provedena kako bi se ispitala europska norma s obzirom na tri glavna kriterija navedena u Direktivi 2014/55/EU, a to su:

A. **Praktičnost:** taj se kriterij odnosi na elemente kao što su učinkovitost, korisnost i prikladnost za određenu namjenu ili u određenoj situaciji;

B. **Jednostavnost upotrebe:** taj kriterij uključuje ispitivanje jednostavnosti upotrebe i provedbe norme, posebno uzimajući u obzir postojeće sustave kao što je upravljanje resursima poduzeća (ERP);

C. **Troškovi provedbe:** taj se kriterij odnosi na troškove provedbe koje snose krajnji korisnici (javni naručitelji i njihovi dobavljači) u pogledu potpore za normu i obuhvaća sve utvrđene scenarije.

Metodološki je studija počela definiranjem više različitih scenarija provedbe. Konačni skup scenarija obuhvatio je šest zemalja: Francusku, Irsku, Italiju, Nizozemsku, Norvešku i Poljsku. Te su zemlje odabrane za dubinsku analizu kako bi se prikazala raznolikost situacija u EU-u na temelju sljedećih područja:

- područje 1.: stupanj (de)centralizacije za elektroničko izdavanje računa na nacionalnoj razini,
- područje 2.: razvijenost elektroničkog izdavanja računa,
- područje 3.: upotreba normi o elektroničkom izdavanju računa.

Druga je faza projekta bila usmjerena na prikupljanje i konsolidaciju podataka potrebnih za ispitivanje europske norme te analiziranje tih podataka. Studija je temeljena na rezultatima ispitivanja iz CEN-ovog izvješća u kojem je razmatrana praktična primjena (prikladnost za svrhu) europske norme s tehničkog gledišta. Nadalje, podatci su prikupljeni u okviru

sekundarnog istraživanja. To je istraživanje provedeno kako bi se opisali postojeći modeli elektroničkog izdavanja računa i mogućnosti koje nude te modeli za određivanje cijena.

Održani su i ciljani razgovori s predstavnicima država članica, regionalnih tijela vlasti i industrija te s pružateljima usluga i prodavačima softvera. U sklopu tih razgovora predstavnicima je postavljen skup unaprijed definiranih pitanja. Sastanci su snimani i dokumentirani s pomoću zapisnika koje su odobrili odgovarajući predstavnici.

4. Ishod evaluacije

U nastavku slijedi osvrt na sva tri kriterija navedena u Direktivi.

A. Praktičnost

Intervjuirani predstavnici tijela država članica i dionici potvrdili su praktičnost europske norme o elektroničkom izdavanju računa u pogledu njezine prikladnosti za svrhu. Nisu utvrđeni značajniji tehnički problemi. Nadalje, sva su nacionalna normizacijska tijela jednoglasno odobrila europsku normu.

Europska norma o elektroničkom izdavanju računa temelji se na postojećim međunarodnim normama koje su široko prihvaćene u Europi. Odluka da se ograniči broj formata za provedbu semantičkog podatkovnog modela osnovnog računa na UBL 2.1[3] i UNCEFACT/CII dovest će do dodatnog pojednostavnjenja, s obzirom da su to dvije vrlo česte sintakse koje su na tržištu već u upotrebi. Većina će javnih naručitelja intervjuiranih u okviru studije podržati samo jednu sintaksu, UBL 2.1.

B. Jednostavnost upotrebe

Budući da je njime utvrđen zajednički skup informacijskih elemenata računa koji ispunjavaju većinu poslovnih i pravnih zahtjeva, osnovni semantički podatkovni model računa vrlo je važan za uspostavu sustavā elektroničkog izdavanja računa koji su isplativi i jednostavni za upotrebu.

Središnja, regionalna i lokalna tijela vlasti smatraju da ključnu ulogu imaju prodavatelji ERP-a i softvera. Posebno, nativnim implementiranjem europske norme u njihova rješenja smanjit će se potreba za pretvorbom formata, što će dovesti do pojednostavnjenja i smanjenja troškova za krajnje korisnike.

Europska norma smatra se prilagodljivom zahvaljujući mogućoj upotrebi neobaveznih elemenata i polja za slobodan unos teksta te uključenim popisima kodova. No ta bi prednost mogla rezultirati prekomjernom izradom specifikacija za upotrebu osnovnog računa (CIUS) i proširenja. Specifikacije CIUS služe provedbenim tijelima za lakše rješavanje praktičnih aspekata definiranja informacijskih sustava na temelju europske norme. Upotrebu CIUS-a i proširenja treba pratiti i ograničiti, po mogućnosti koordiniranom europskom inicijativom, kako bi se očuvala prekogranična interoperabilnost.

C. Mogući troškovi provedbe

[3] Komisija je svojom odlukom utvrdila verziju UBL 2.1 za pozivanja u javnoj nabavi. 2014/771/EU: Provedbena odluka Komisije od 31. listopada 2014. o utvrđivanju verzije 2.1 UBL-a (Universal Business Language) za pozivanja u javnoj nabavi Tekst značajan za EGP

Troškovi provedbe elektroničkog izdavanja računa uvelike ovise o dvije ključne varijable u svakoj zemlji: razvijenosti elektroničkog izdavanja računa i arhitekturi koju je javni sektor odabrao za elektroničko izdavanje računa.

Razvijenost uvođenja elektroničkog izdavanja računa na nacionalnoj razini određuje se prema stopama uvođenja u javnom i privatnom sektoru, postojanju konkurentnog tržišta za usluge i rješenja za elektroničko izdavanje računa te prema razini organizacijske spremnosti i spremnosti informacijskih sustava. Učinak europske norme u pogledu troškova i složenosti bit će manji u državama članicama u kojima je elektroničko izdavanje računa razvijenije. Veći će biti u državama članicama u kojima je stopa uvođenja elektroničkog izdavanja računa niska, broj pružatelja rješenja i usluga ograničen, a nacionalna informatička infrastruktura nije jako razvijena.

Učinak europske norme ovisit će i o nacionalnom zakonodavstvu, politikama i drugim povezanim zahtjevima. Vlade će imati koristi od definiranja strategije za provedbu Direktive 2014/55/EU (od minimalne usklađenosti s Direktivom do potpune automatizacije postupka izdavanja računa) i planiranja uvođenja na nacionalnoj razini. Nekoliko je zemalja imalo dobra iskustva s takvim strategijama. Elektroničko izdavanje računa za dobavljače u javnom sektoru i upotreba određenih formata mogu se propisati.

Mogu se utvrditi dvije različite **arhitekture za elektroničko izdavanje računa** u javnoj nabavi koje se već primjenjuju u većini država članica, i to:

- centralno čvorište (ili kombinacija nekoliko čvorišta) koje prima sve elektroničke račune od dobavljača i otprema ih relevantnom naručitelju/javnom naručitelju (centralizirani sustav) ili
- distribuirani sustav u kojem dobavljači moraju slati elektroničke račune izravno relevantnom naručitelju/javnom naručitelju (distribuirani sustav).

Države članice s vrlo razvijenim elektroničkim izdavanjem računa imaju visoke stope uvođenja, konkurentno okruženje za pružatelje rješenja i usluga elektroničkog izdavanja računa te visoku razinu organizacijske spremnosti i spremnosti informacijskih sustava.

Države članice s razvijenom i decentraliziranom arhitekturom za elektroničko izdavanje računa oslanjat će se na pružatelje rješenja i usluga elektroničkog izdavanja računa za nadogradnju njihovih sustava kako bi podržavali europsku normu, nudeći konkurentna rješenja javnim i privatnim subjektima svih veličina. U tom se slučaju očekuje nizak ili umjereno nizak učinak provedbe europske norme, ovisno o situaciji. Troškove nadogradnje sustava snosit će pružatelji usluga, a stoga i krajnji korisnici (javni naručitelji i njihovi dobavljači). Trošak će biti neznatan ako pružatelji usluga podupiru norme koje su već usklađene s europskom normom, dok će u suprotnom biti relativno visok. Svi prodavatelji ERP-a i pružatelji usluge elektroničkog izdavanja računa koji su intervjuirani u okviru studije izjavili su da će nuditi rješenja koja su u skladu europskom normom na temelju tržišne potražnje. No troškovi provedbe europske norme narast će ako se bude upotrebljavao veći broj proširenja na nacionalnoj i sektorskoj razini, što će znatno umanjiti koristi od zajedničke norme.

U državama članicama u kojima je arhitektura za elektroničko izdavanje računa razvijena i centralizirana, učinak europske norme na krajnje korisnike bit će općenito nizak.

Za sve izmjene potrebne za podupiranje europske norme i povezane troškove odgovorni će biti uglavnom subjekti koji upravljaju središnjim sustavom elektroničkog izdavanja računa. Primjerice u Francuskoj se sustav Chorus Pro, uveden u siječnju 2017., temelji na provedbi zajedničkog rješenja za sve dobavljače (i privatne i javne) iz javne sfere. Europska norma neće imati nikakav učinak na (male) javne uprave jer je sustav Chorus Pro besplatan za uprave i dobavljače. Europska norma ne utječe ni na MSP-ove jer i dalje javnim upravama mogu slati račune u formatu PDF.

Mali će javni naručitelji odlučivati o razini ulaganja i automatizaciji postupka za usluge i rješenja koje će upotrebljavati za elektroničko izdavanje računa na temelju nacionalnih zahtjeva i svojeg poslovnog modela. Troškovi nabave europske norme od CEN-a nisu velik problem, ali se besplatan pristup informacijama povezanima s europskom normom i njezinim popratnim dokumentima putem CEF-a i CEN-a smatra važnim.

Države članice koje nemaju razvijeno elektroničko izdavanje računa i uvode decentraliziranu arhitekturu imat će poteškoća u osiguravanju prihvaćanja i provedbe europske norme. No to se može ublažiti tako da vlada donese jasne smjernice i pravila, primjerice za upotrebu normi. Osim toga, osviještenost, zagovaranje, pokroviteljstvo viših razina, osposobljavanje, centri stručnosti i zajedničke usluge imat će važnu ulogu u podupiranju upotrebe europske norme. U tom se scenariju očekuje da će učinak europske norme i s njom povezani troškovi biti znatni. Ako se javni naručitelji ne odluče za upotrebu zajedničkih usluga kojima bi se znatno smanjili i podijelili troškovi ili za primjenu politike razmjene i ponovne upotrebe, to će imati učinak na njihove proračune. U **državama članicama u kojima elektroničko izdavanje računa nije razvijeno i koje se odluče za uvođenje centraliziranog sustava elektroničkog izdavanja računa**, učinak europske norme ovisit će o nacionalnim zahtjevima i razini spremnosti u javnom i privatnom sektoru. Zemlje koje su propisale upotrebu normi koje su već usklađene s europskom normom neće imati većih tehničkih poteškoća. Ako je razina spremnosti visoka, sukladno tome porast će uvođenje elektroničkog izdavanja računa. Javni naručitelji dobit će potporu i omogućit će im se rad kroz centralizirani sustav, dok će se dobavljači oslanjati na komercijalne subjekte, a u nekim će se slučajevima nuditi besplatne usluge za ograničen broj računa. No da bi se te koristi ostvarile, potrebna su određena ulaganja središnjih tijela vlasti da bi se uspostavio takav središnji sustav.

5. Učinak na određene dionike

Učinak na male javne naručitelje

Iz razgovora s regionalnim i lokalnim tijelima vlasti vidljivo je sljedeće:

- upotreba norme ključna je za smanjenje troškova lokalnih tijela vlasti,
- očekuje se da će se europska norma najčešće provoditi nadogradnjom sustava ERP-a (engl. Entreprise Resource Planning) koji nativno podupiru normu,
- ako se mogu izbjeći proširenja, očekuje se da provedba europske norme javnim upravama neće biti financijsko opterećenje.

Stoga se smatra da koristi od pojednostavnjenja postupaka plaćanja nadilaze ograničene troškove provedbe.

Kao što je prethodno navedeno, Direktiva 2014/55/EU primjenjuje se samo na ugovore čija je vrijednost viša od propisanih pragova EU-a, čime se ograničava broj malih javnih naručitelja na koje se ta obveza odnosi. Općenito će svaki javni naručitelj sam odlučivati o razini automatizacije i informatičke sofisticiranosti svojeg sustava te o ulaganjima na koje je

spreman. Odluka će se temeljiti na njegovu poslovnom modelu i nacionalnim zahtjevima. Sredstva koja osigurava CEF Telecom koristan su instrument za potporu provedbi europske norme.

Učinak na mala i srednja poduzeća
Prema Direktivi privatne strane nisu obvezne upotrebljavati elektroničko izdavanje računa iako ono može biti obvezno prema nacionalnim propisima. No ako se odluče za upotrebu elektroničkog izdavanja računa u nabavi, europska norma imat će pozitivan učinak na MSP-ove jer javne uprave u različitim zemljama neće moći zahtijevati različite specifikacije elektroničkog izdavanja računa. U nekim se državama članicama usluge elektroničkog izdavanja računa MSP-ovima nude besplatno za ograničeni broj elektroničkih računa. U Italiji gospodarska komora osim te usluge pruža i uslugu e-arhiviranja.

Naposljetku, europska norma ne ovisi o upotrebi e-potpisa. MSP-ovi bi u svojim proračunima trebali predvidjeti sve troškove povezane s upotrebom e-potpisa za elektroničko izdavanje računa javnom sektoru u onim državama članicama u kojima je njihova upotreba obavezna.

6. Predstojeći izazovi

Kontaktirani dionici predložili su niz mjera kojima bi se poduprlo uvođenje europske norme i povećale koristi. Mjere su navedene u nastavku prema redoslijedu ponavljanja:

- nužno je dodatno poboljšanje postojećeg **testnog okruženja** sa slobodnim pristupom (nije potrebna provjera autentičnosti), primjerice uvođenjem konstruktivnijih objašnjenja grešaka koja će se ažurirati usporedno s razvojem validacijskih artefakata i navođenje primjera jednostavnih i složenih računa,
- **središnji europski registar** s popisom svih pružatelja usluga i rješenja koji podupiru europsku normu ili CIUS, kao ključni element sustava upravljanja,
- **jasna dokumentacija o europskoj normi** i njezinoj provedbi,
- **tehnička služba** koja će pružati podršku tijekom provedbe europske norme,
- **validacijski artefakti za europsku normu** koji će biti javno dostupni i usluge testiranja dostupne u aplikacijskom programskom sučelju (API) koje će se promicati široj publici
- **financijska potpora za provoditelje**,
- mogli bi se razmotriti jezgreni rječnici ISA² (eng. *ISA² core vocabularies*) i relevantne semantičke specifikacije.

Za uvođenje europske norme bit će potrebno održavanje i upravljanje. Primjerice, treba uspostaviti sustav upravljanja za evaluaciju proširenja i na semantičkoj i na sintaktičkoj razini te za pretraživanje zajedničkih značajki među zemljama i sektorima na temelju kontroliranog postupka.

Osim toga, kupci iz javnog sektora koji uvode „maksimalnu strategiju" na temelju potpune automatizacije postupka ostvaruju koristi. Kako bi se to promicalo, tehnički odbor i Europska komisija imat će ključnu ulogu u pružanju potrebne potpore.

7. Zaključak

Ovim se izvješćem zaključuje rad na pripremi europske norme o elektroničkom izdavanju računa. Evaluirana su tri kriterija navedena u samoj Direktivi (praktičnost, jednostavnost upotrebe i mogući troškovi provedbe). Prema dva glavna izvora, CEN-ovom tehničkom izvješću i PWC-ovoj studiji, smatra se da europska norma ispunjava svrhu.

Istodobno s dostavljanjem ovog izvješća Europskom parlamentu i Vijeću bit će objavljeno upućivanje na europsku normu u Službenom listu Europske unije. U skladu s člankom 11. Direktive ova je publikacija početna točka za provedbu rokova iz članka 11. stavka 2. prvog podstavka Direktive 2014/55/EU.