

УДК: 658.15:004(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 21 (2022)
Год XXI, бр. 80, стр. 71-91
Изворни научни рад
Рад примљен 18. 11. 2022. године
Рад одобрен 24. 11. 2022. године
DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.80.5

ЕЛЕКТРОНСКО ФАКТУРИСАЊЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Весна ЋОРИЋ, Милица В. МАТИЈЕВИЋ,
Ана КНЕЖЕВИЋ БОЈОВИЋ¹

Апстракт: Директива Европског парламента и Савета 2014/55/ЕУ о електронском фактурисању у поступку јавних набавки доноси значајан напредак у области електронског фактурисања. Пре њеног усвајања постојали су акти Европске уније (ЕУ) који су делом регулисали питања електронског фактурисања. Међутим, ти акти нису били усмерени на унапређење оперативности стандарда, будући да нису укључивали обавезу пријема електронске фактуре издате у структурираном електронском формату, који омогућава њену аутоматску и електронску обраду. Директивом се намеће обавеза пријема електронских фактура субјектима јавног сектора у одређеним ситуацијама, али не и њиховог издавања, те субјекти јавног сектора и даље могу да прихватају фактуре издате у штампаном облику. Државе чланице слободне су да прошире опсег примене Директиве приликом њеног транспоновања. У оквиру рада представља се најпре сврха доношења Директиве 2014/55/ЕУ, а затим и друге мере ЕУ које су од значаја за електронско фактурисање. Након представљања њихових основних карактеристика, излаже се садржина Директиве која је кључни извор права ЕУ у области електронског фактурисања. Да би се на што потпунији начин сагледао домашај Директиве, у раду се узимају у обзир и документи донети од стране других међународних организација. Анализа се превасходно заснива на анализи правних тековина ЕУ, као и националних аката држава чланица којима је извршена транспозиција Директиве у унутрашњи правни поредак.

Кључне речи: ЕУ, електронско фактурисање, јавне набавке, порез на додату вредност, хармонизација права.

¹ Институт за упоредно право, Београд. E-mail: vesnacoric@yahoo.com; milicavmatijevic@gmail.com; vesnacoric@yahoo.com.

1) УВОД

Директива Европског парламента и Савета 2014/55/ЕУ донета је 16. априла 2014. године (Директива 2014/55/ЕУ). Иста се односи на електронско фактурисање у поступку јавних набавки. Директива представља значајан корак на путу развоја електронског фактурисања.² Међутим, Директива не уводи револуционарне промене у област електронског фактурисања, будући да се њоме не прописује обавеза издавања електронских фактура већ једино њиховог примања у одређеним ситуацијама, и то само од стране одређених субјеката. И поред тога, новине које она уноси представљају значајан напредак у праву ЕУ. У оквиру овог рада изложиће се најпре сврха доношења Директиве 2014/55/ЕУ, а после тога и друге мере ЕУ које су такође значајне за електронско фактурисање. Након представљања њихових основних карактеристика, изложиће се садржина Директиве 2014/55/ЕУ која представља кључни извор права ЕУ у области електронског фактурисања. Да би се на што потпунији начин сагледао домашај Директиве 2014/55/ЕУ, у раду ће се узети у обзир и документи донети од стране других међународних организација.

2) СВРХА

Право ЕУ не намеће обавезу ниједној категорији субјеката да издају електронске фактуре у складу са захтевима Директиве 2014/55/ЕУ. Уместо тога, њоме се једино обавезују јавни наручиоци да примају електронске фактуре издате у складу са предвиђеним захтевима. Обавезе фактурисања постављене на тај начин представљају основ за уређење области електронског фактурисања у јавним набавкама. Прописани правни и технички захтеви које електронска фактура треба да испуњава, у смислу Директиве 2014/55/ЕУ, имају за сврху да обезбеде да се унапреди интероперабилност стандарда и тиме олакшају прекограничне набавке и трговина.³ Тачније, Директива наводи да ће се на тај начин допринети отклањању препрека за приступ тржишту и препрека у трговини, као и да ће се извршити позитиван утицај на функционисање унутрашњег тржишта и остваривање основних слобода.⁴ У том светлу, у Директиви 2014/55/ЕУ

² "Directive 2014/55/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on electronic invoicing in public procurement", *OJ L 133*, 6.5.2014, pp. 1–11.

³ "Предлог Закона о електронском фактурисању", Интернет: https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Fwww.parlament.gov.rs%2Fupload%2Farchive%2Ffiles%2Fcir%2Fdoc%2Fpredlozi_zakona%2F2021%2F582-21.doc&wdOrigin=BROWSELINK, 10.10.2022.

⁴ "Directive 2014/55/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on electronic invoicing in public procurement", *op. cit.*

даље се објашњава да се интероперабилност постиже захтевањем обавезе пријема, у одређеним ситуацијама, електронске фактуре која је у структурираном електронском формату, будући да само такав формат омогућава њену аутоматску и електронску обраду.⁵ Истиче се да ће се тиме мотивисати привредни субјекти да користе електронске фактуре у прекограничним набавкама и трговинским активностима чиме би се отклонили проблеми проузроковани неусклађеним правним и техничким захтевима.⁶ Одсуство поменутог интероперабилности негативно је утицало на правну сигурност и доводило је до додатних оперативних трошкова за привредне субјекте који користе електронске фактуре у прекограничним трансакцијама, као и до прекомерне сложености поступка електронског фактурисања.⁷ Директива 2014/55/ЕУ наводи као додатне погодности електронског фактурисања могућност да државе чланице, јавни наручиоци, наручиоци и привредни субјекти остваре уштеде. Поред тога, у њој се истиче позитиван утицај електронског фактурисања на животну средину, као и то да фактурисање доводи до умањења административних оптерећења.⁸ На предности електронског фактурисања указује се такође у документима Уједињених нација (УН) и Организације за економску сарадњу и развој (ОЕЦД). Најпре, у овим документима објашњава се да се код електронског фактурисања остварује финансијска уштеда тиме што приликом издавања, слања и архивирања електронских фактура не постоје трошкови транспорта. Такође, у овим документима наводе се и временске и просторне уштеде које омогућава електронско фактурисање. Временске уштеде се код електронског фактурисања остварују пре свега захваљујући могућности њиховог бржег слања, достављања и исправљања евентуалне грешке, као и због временски мање захтевног процеса проналажења електронски архивираних фактура. С друге стране, електронско фактурисање омогућава просторне уштеде,

⁵ Panagiotis Zafeiropoulos, Vassilis Smokovitis, Novak Anđelić, "E-Invoicing Guide in Questions and Answers An Essential Introduction to Electronic Invoicing and its Aspects", *Project E-business Development*, p. 11, Интернет: https://europa.rs/images/publikacije/E-Invoicing_ENG.PDF, 5.11.2022.

⁶ Уводне изјаве бр. 6, 8, и 40 Директиве 2014/55/ЕУ.

⁷ José Manuel Gómez-Pérez, Víctor Méndez, "Towards Supporting Interoperability in e-Invoicing Based on Semantic Web Technologies" in: Ejub Kajan, et al. (eds), *Handbook of Research on E-Business Standards and Protocols: Documents, Data and Advanced Web Technologies*, IGI Global, 2012, pp. 712–714.

⁸ Жаклина Спалевић, Косана Вићентијевић, „Правни и рачуноводствени изазови детекције превара у примени електронских фактура”, *Безбедност*, 2018, бр. 2, стр. 103–104; Жаклина Спалевић, Косана Вићентијевић, Зоран Јеротијевић, „Примена електронског документа у пословној пракси”, *Европско законодавство*, 2019, бр. 67, стр. 82.

будући да електронске фактуре није потребно издавати и чувати у папирном облику. Поред тога, у документима УН и ОЕЦД истиче се да електронско фактурисање доприноси безбедности целокупног процеса фактурисања умањујући ризик од губитака документата, као и увећавајући ефикасност наплате пореза и смањења пореског јаза, нарочито у области ПДВ-а.⁹ Директива 2014/55/ЕУ није први извор тврдог права ЕУ који се бави питањем електронског фактурисања. Наиме, Директива Савета 2006/112/ЕЗ о заједничком систему пореза на додату вредност, од 28. новембра 2006. и њене сукцесивне измене и допуне (Директива о ПДВ-у), такође регулише поједина питања електронских фактура приступајући им пре свега из пореске перспективе. У том контексту, Директива о ПДВ-у такође не уводи обавезност електронског фактурисања.¹⁰ Међутим, значајно је да се њоме, за разлику од Директиве 2014/55/ЕУ, не захтева да електронска фактура има структурисани формат, већ једино минимални обавезни садржај, који се, дакле, може издати и примити у било ком електронском формату.¹¹ Дакле, упркос томе што Директива о ПДВ-у, попут Директиве 2014/55/ЕУ, поставља као циљ правилно функционисање унутрашњег тржишта, Директива о ПДВ-у на том путу не тежи интероперабилности, што представља њено ограничење. Да би се значај успостављања поменуте интероперабилности што боље сагледао, битно је имати у виду изразиту разноликост европских решења за електронско фактурисање, која је постојала пре усвајања Директиве 2014/55/ЕУ. У том светлу, ревидирана Препорука бр. 6 под називом „Усклађен изглед фактуре за међународну трговину“, која је донета у оквиру УН, наводи да постоје препреке у националној и међународној трговини које произилазе углавном из

⁹ Annex to Recommendation No. 6 “Aligned Invoice Layout Key for International Trade” to accommodate e-invoicing, UN/CEFACT, ECE/TRADE/C/CEFACT/2010/8/Rev.1, 11 February 2011, Submitted by International Trade Procedures Working Group (ITPWG) – TBG15 for approval, Centre for Trade Facilitation and Electronic Business Sixteenth session, Economic Commission for Europe, Committee on Trade, pp. 4–11, Интернет: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/recommendations/rec_index.htm, 10.9.2022; Tax Administration Report, “Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies”, OECD, 2019, p. 63, Интернет: www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-administration-2019_74d162b6-en, 18.10.2022; “Technology Tools to Tackle Tax Evasion and Tax Fraud”, OECD, 2017, p. 19, Интернет: www.oecd.org/tax/crime/technology-tools-to-tackle-tax-evasion-and-tax-fraud.pdf, 11.10.2022.

¹⁰ “Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value added tax”, *OJ L* 347, 11.12.2006, pp. 1–118; “Consolidated text: Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value added tax”, Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A02006L0112-20160601>, 18.11.2022.

¹¹ Члан 217 Директиве о ПДВ-у.

разноврсних регулаторних захтева, наглашавајући да су оне најочигледније у Европи због разновсног националног законодавства које омета привредна друштва и администрације да консолидују окружење електронске трговине. Ревидирана Препорука бр. 6 даље наводи да је недостатак званичних тумачења за примену постојећих правних аката, и њихову интеракцију у прекограничним ситуацијама, створила климу неизвесности која има негативан утицај на улагања и развој решења за електронско фактурисање.¹² Дата препорука била је састављена пре него што је Директива 2014/55/ЕУ намењена смањењу поменутих разноврсности ступила на снагу. Међутим, накнадно објављен извештај, који је припремљен око годину дана након што је ова Директива почела да се примењује, потврдио је европску разноврсност која се повезује са чињеницом да постоји преко 40 различитих националних законодавстава, преко 100 језика, као и бројни стандарди који су у примени у Европи. Према ауторима тог извештаја, разноврсност и фрагментација тржишне структуре воде ка трошковима преноса по фактури далеко изнад просека у поређењу са просечном ценом на светском нивоу.¹³ Будући да је овај извештај донет у кратком року након почетка примене Директиве 2014/55/ЕУ, извештај не пружа релевантне податке о њеним стварним ефектима. Међутим, његов значај огледа се у томе што указује на димензије проблема дивергентности постојећих режима електронског фактурисања, пре свега у Европи, а самим тиме открива и основне разлоге који су подстакли на усвајање Директиве 2014/55/ЕУ.

3) МЕРЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Директива 2014/55/ЕУ представља кључни извор тврдог права ЕУ који је у целини посвећен питању електронског фактурисања. Међутим, као што је раније већ напоменуто датом акту су претходили други значајни акти који су били доношени у оквиру ЕУ. Неки од њих припадају изворима меког а други тврдог права. Такође, након усвајања Директиве 2014/55/ЕУ у оквиру ЕУ донети су акти који су од значаја за прецизирање њених решења. У оквиру ове целине детаљније ће бити представљени једино акти ЕУ који су и даље на снази, а односе се на нека од питања електронског фактурисања, док ће Директива 2014/55/ЕУ као кључни акт ЕУ у овој области бити посебно анализирана у оквиру следеће целине. Најпре, значајна је Директива о ПДВ-у која електронску фактуру сматра алатком која обезбеђује уједначеност

¹² Анекс уз Препоруку бр. 6 „Усклађен изглед фактуре за међународну трговину”, став 2, стр. 2.

¹³ Bruno Koch, “The e-invoicing journey 2019–2025”, *Billentis Report*, Fourth Edition, 2019, стр. 45, Интернет: www.billentis.com/The_einvoicing_journey_2019-2025.pdf, 14.10.2022.

достављених информација у вези са изјавама о питањима кретања робе и пружања услуга, као и благовременост размене информација.¹⁴ Битно је имати у виду да је пре њеног доношења била на снази у ЕУ Директива 2001/115/ЕЗ од 20. децембра 2001. године, којом се мења Директива 77/388/ЕЗ ради поједностављивања, модернизације и хармонизовања услова утврђених у погледу пореза на додату вредност, која је такође регулисала питања електронске фактуре попут њеног минималног обавезног садржаја и електронског потписа. Она, међутим, неће бити предмет детаљније анализе у овом раду, будући да је Директива о ПДВ-у у потпуности обухватила све њене релевантне одредбе.¹⁵ Директива о ПДВ-у нормира значајна питања која су релевантна за електронске фактуре, укључујући принцип једнаког третмана штампаних и електронских фактура, дефиницију електронске фактуре и њен минимални обавезни садржај. Њоме се предвиђа да ће државе чланице једнако третирати штампане и електронске фактуре, без повећавања административног терета. То значи да би контролне надлежности пореских органа, као и права и обавезе пореских обвезника, требало да се примењују подједнако без обзира да ли се порески обвезник одлучио за издавање папирних или електронских фактура.¹⁶ Директива 2014/55/ЕУ уводи одређене промене у том погледу, које ће бити анализирани касније у тексту. Даље, Директива о ПДВ-у садржи дефиницију електронске фактуре, прописујући, као што је раније напоменуто, да се под електронском фактуром подразумева фактура која садржи информације које су потребне сходно Директиви о ПДВ-у, а које су издате и примљене у било ком електронском формату.¹⁷ То значи да супротно Директиви 2014/55/ЕУ, Директива о ПДВ-у препознаје електронске фактуре у ПДФ-у и другим читљивим форматима као важеће електронске фактуре. Потребно је имати у виду да ПДФ фактура није оригинална електронска датотека, јер руковање таквом фактуром захтева ручну интервенцију примаоца: подаци о фактури морају се увести ручним уносом или помоћу ОЦР софтвера. ПДФ фактура исто тако не пружа исте аналитичке предности као „истинске” електронске фактуре примљене у структурираним, тј. машински читљивим форматима.¹⁸ Коначно,

¹⁴ Panagiotis Zafeiropoulos, Vassilis Smokovitis, Novak Anđelić, op. cit., pp. 18–19.

¹⁵ Жаклина Спалевић, „Правни аспекти примене електронских фактура”, *Пети научни скуп, Успон-право*, Универзитет Сингидунум, 2013, Ваљево, стр. 257.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Члан 217 Директиве о ПДВ-у.

¹⁸ “European e-invoicing, Pagero White Paper, Current landscape, benefits and challenges”, 2019, Интернет: <https://www.gs1uk.org/sites/default/files/2019-07/Pagero%20White%20Paper%20%20European%20e-invoicing.pdf>, 11.9.2022, р. 3. Поред тога, Директивом о ПДВ-у предвиђа се да порески обвезници нису обавезни да користе одређену технологију електронског фактурисања. Директива о ПДВ-у предвиђа да се

Директивом о ПДВ-у утврђује се минимални обавезни садржај фактуре, који се разликује од елемената које касније уводи Директива 2014/55/ЕУ.¹⁹ Када је реч о чувању електронских фактура, Директива о ПДВ-у не садржи потпуна решења. Наиме, у погледу чувања електронских фактура преовлађује начело супсидијарности у праву ЕУ, тачније Директива о ПДВ-у садржи свега неколико обавезујућих решења по том питању. Наиме, чланом 233 Директиве о ПДВ-у предвиђа се да се веродостојност порекла, интегритет садржине и читљивост фактуре, било у папирној или електронској форми, обезбеђују од тренутка издавања до краја периода у којем се фактуре чувају. Дакле, чување електронске фактуре мора да буде спроведено на начин да испуни поменута три услова. У погледу извора меког права ЕУ који су значајни за електронско фактурисање, битно је напоменути да су доношењу Директиве 2014/55/ЕУ претходиле различите иницијативе, које су биле усмерене на подстицање електронског фактурисања у ЕУ. У Саопштењу „Остваривање погодности електронског фактурисања у Европи”,²⁰ Европска комисија (ЕК) залагала се за то да електронско фактурисање постане преовлађујући режим фактурисања у ЕУ до 2020. године. Поред тога, Европски парламент је две године касније, у својој резолуцији из 2012. године, позвао државе чланице да до 2016. године уведу обавезност електронског фактурисања у јавним набавкама. Након тога, државе чланице ЕУ, у Талинској декларацији из 2017. године, позвале су органе ЕУ да преузму мере у циљу остваривања начела „интероперабилности као стандарда”, између осталог, проширивањем примене електронског фактурисања на више области.²¹ Ове иницијативе су подстакле увођење обавезности електронског фактурисања у Европи на националном нивоу, најпре у области јавних набавки а затим и шире. Поједине државе чланице ЕУ учиниле су електронско фактурисање обавезним у погледу свих трансакција између субјеката јавног и приватног сектора, дакле не ограничавајући се искључиво на поступке јавних набавки. Последњих година неке европске државе, попут

аутентичност и интегритет електронских фактура може обезбедити на неколико начина, нпр. коришћењем постојећих технологија као што је Електронска размена података (*Electronic Data Interchange* – ЕДИ) и напредни електронски потписи. Panagiotis Zafeiropoulos, Vassilis Smokovitis, Novak Andjelic, op. cit., стр. 19.

¹⁹ Члан 226 Директиве о ПДВ-у.

²⁰ “Communication Reaping the benefits of e-invoicing for Europe”, COM(2010) 712, наведена према Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on electronic invoicing in public procurement /*COM/2013/0449 final - 2013/0213 (COD), Explanatory Memorandum, Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013PC0449&from=SK>

²¹ “Ministerial Declaration on eGovernment – the Tallinn Declaration, News Article”, European Commission, 6.10.2017, Интернет: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/ministerial-declaration-egovernment-tallinn-declaration>, 18.10.2022.

Италије, отишле су још даље и увеле обавезност електронског фактурисања у погледу широког круга трансакција, које обухватају и оне између субјеката приватног сектора. Дате режиме електронског фактурисања подржала је ЕУ уверена да ће они значајно допринети умањењу ПДВ јаза, као и уопште успешној наплати пореза и онемогућавања пореске евазије. Тачније, огроман ПДВ јаз који је био забележен у Италији, представљао је један од главних разлога на основу којих је усвојен италијански захтев и добијено одобрење за одступање од чланова 218 и 232 Директиве о ПДВ-у, како би могли да наметну обавезно електронско фактурисање у Б2Б (*business-to-business*) и Б2Ц (*business-to-consumer*) трансакцијама.²² Најзад, од великог значаја за дефинисање европског стандарда електронског фактурисања је Одлука која је донета 2017. године, од стране ЕК о објављивању европског стандарда за електронско издавање рачуна и списка његових синтакса, у складу са Директивом 2014/55/ЕУ Европског парламента и Савета о којој ће касније бити више речи.²³ Осим горенаведених аката, ЕУ су битни и документи који се односе на електронско фактурисање, а који су донети од стране Европског вишеактерског форума о електронском фактурисању (ЕМСФЕИ).²⁴ ЕМСФЕИ представља експертску групу ЕК која окупља представнике јавног сектора који се баве питањима електронског фактурисања, као и представнике индустрије и кориснике система електронског фактурисања, у циљу размене мишљења, најбољих упоредних пракси, као и разматрања питања од заједничког интереса за најшире могуће успостављање система електронског фактурисања у Европи.²⁵ Иако документи ЕМСФЕИ не

²² ЕУ је прихватила италијански захтев заснован на аргументима да ће електронско фактурисање донети ефикасне резултате у борби против пореских превара и омогућити пореским властима да изврше аутоматску проверу усклађености између пријављеног и плаћеног ПДВ-а. Видети: "Proposal for a Council Implementing Decision authorizing the Italian Republic to introduce a special measure derogating from Articles 218 and 232 of Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax", Brussels, 5.2.2018 COM(2018) 55 final 2018/0021 (NLE) p. 2. У литератури се наводи да је Португалија била прва европска држава која је проширила електронско фактурисање на све субјекте. Видети: Alessia Melasecche Germini, Luigi Nunzianlegi *Proceedings of the 25th International Scientific Conference of PGV Network – Sciendo*, 2019, p. 57.

²³ "Commission Implementing Decision (EU) 2017/1870 of 16 October 2017 on the publication of the reference of the European standard on electronic invoicing and the list of its syntaxes pursuant to Directive 2014/55/EU of the European Parliament and of the Council, C/2017/6835, OJ L 266, 17.10.2017, p. 19–21.

²⁴ *European Multi-Stakeholder Forum on Electronic Invoicing (EMSFEI)*.

²⁵ "Connecting Europe, European Multi-Stakeholder Forum on eInvoicing Publishes Key Reference Documents", CFD Digital, Интернет: <https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/CEFDIGITAL/2018/08/30/European+Multi-Stakeholder+Forum+on+eInvoicing+Publishes+Key+Reference+Documents>, 11.9.2022.

представљају званични став ЕК, њихов значај је неспоран јер јој пружају препоруке и помажу у раду у вези са спровођењем правних тековина ЕУ, програма и политика, укључујући посебно Директиву 2014/55/ЕУ.²⁶ Активности ЕМСФЕИ су организоване по подгрупама које су формиране за период од шест месеци, а имају за циљ бављење одређеним темама. За предмет овог рада најважнија је активност подгрупе која је формирана у циљу формулисања смерница за спровођење Директиве 2014/55/ЕУ. Ова подгрупа је 2018. године припремила документ који садржи смернице за јавне управе држава чланица ЕУ, тачније за њихове доносиоце одлука задужене за област електронског фактурисања. Ради се о Контролној листи за преношење и примену Директиве 2014/55/ЕУ.²⁷ Састављена Контролна листа података пружа важне смернице о садржају и структури прописа који треба да буду усвојени у процесу преношења Директиве 2014/55/ЕУ. Међутим, у том документу ЕМСФЕИ не успева да изричито препоручи надлежним органима држава чланица у ком облику да транспонују дату директиву. Ипак, тумачење смерница садржаних у овој Контролној листи имплицитно указује на потребу да се ова директива унесе у виду посебног закона, праћеног подзаконским актима. Поред тога, у једном од својих докумената ЕМСФЕИ указује на проблем све већег броја држава чланица које су увеле додатне захтеве за електронско фактурисање на основу националних прописа.²⁸ Главни разлог увођења ових додатних захтева је боља наплата пореских прихода који државе чланице очекују да ће остварити. Ови додатни захтеви нису једнообразни у оквиру ЕУ и редовно превазилазе захтеве постављене Директивом о ПДВ-у и Директивом 2014/55/ЕУ. Они стога воде фрагментацији националних одредби и негативно се одражавају на способност пореских обвезника и њихових пружалаца услуга да израђују, испоручују и пријављују електронским путем електронске фактуре на једноставан и усклађен начин. Док би се привредна друштва која послују само на јединственом домаћем тржишту могла уз помоћ пружалаца услуга прилагодити додатним локалним захтевима, привредна друштва која послују као мултинационална суочиће се са низом сложенијих изазова. Према ЕМСФЕИ-у, проблем уведених додатних

²⁶ "Register of Commission Expert Groups and Other Similar Entities", Интернет: <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=2650>, 11.9.2022.

²⁷ "Checklist for the transposition and general implementation of the eInvoicing Directive (2014/55/EU), Guidance for EU public administrations", European Multi-Stakeholder Forum on e-Invoicing (EMSFEI), Version 1.0 of 12th of April 2018.

²⁸ Реч је о документу којим се разматра пораст додатних захтева и фрагментацију одредаба које се односе на електронско фактурисање на нивоу држава чланица. "Discussion paper on the growth of additional requirements and the fragmentation of provisions relating to eInvoicing at Member State level", Version 1.0, endorsed by the EMSFEI on 12 April, 2018.

захтева најприметнији је у области издавања електронских фактура и у области које се односе на извештавање и ревизију.²⁹

4) САДРЖАЈ

Директива 2014/55/ЕУ садржи решења која су од кључног значаја за електронско фактурисање у оквиру ЕУ. У наредној анализи биће размотрен начин на који је утврђена област њене примене, као и битне обавезе и концепти који се њоме уводе.

Област примене Директиве

Директива 2014/55/ЕУ примењује се једино у погледу режима електронског фактурисања који се односи на трансакције у поступцима јавних набавки. Тачније, њена решења је потребно применити у погледу фактура које потпадају под делокруг директива о јавним набавкама, док се не односи на уговоре који спадају у делокруг Директиве 2009/81/ЕЗ у областима одбране и безбедности, где се набавка и извршење уговора проглашавају тајном или морају бити пропраћени посебним мерама безбедности.³⁰ У складу са Директивом 2014/55/ЕУ, сви субјекти јавног сектора су у обавези да почну да примају и обрађују електронске фактуре уз поштовање европског стандарда електронског фактурисања од 18. априла 2019. године.³¹ Директива 2014/55/ЕУ пружа државама чланицама могућност да одложе примену Директиве за регионална уговарачка тела и наручиоце до 30 месеци након објављивања позивања на европски стандард електронског фактурисања и листе синтакси у Службеном гласнику ЕУ. Ова могућност предвиђена је да олакша прихватање електронског фактурисања за одређене наручиоце, као што су локални и регионални наручиоци и јавна предузећа.³² Многе државе, укључујући Немачку, примениле су дато одступање од општег рока за транспозицију Директиве 2014/55/ЕУ.

²⁹ Ibid., p. 7.

³⁰ "Summary of the Act, Electronic Invoicing in Public Procurement", Интернет: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:240602_3, 10.9.2022; Marina Matić Bošković, Jelena Kostić, "The Legislation of the Republic of Serbia in the Field of Prevention of Corruption in Public Procurement", *Bratislava Law Review*, 2021, vol. 5, no. 1, pp. 146–147.

³¹ "European e-invoicing, Pagero White Paper, Current landscape, benefits and challenges", op. cit.

³² Уводна изјава бр. 38 Директиве 2014/55/ЕУ.

Обавеза примања и обраде електронске фактуре издате у складу са европским стандардом електронског фактурисања

Кључна новина коју Директива 2014/55/ЕУ уводи огледа се обавезивању јавног сектора да развије неопходну оперативну, законску и техничку инфраструктуру која омогућава процес пријема и обраде структурираних електронских фактура које су издате од стране привредних друштва или других субјеката.³³ Другим речима, Директива 2014/55/ЕУ нормира у члану 7 обавезу наручилаца и јавних наручилаца да приме и обраде електронске фактуре које су издате у складу са европским стандардом електронског фактурисања.³⁴ Дакле, њоме се не намеће обавеза издавања електронских фактура ниједној категорији субјеката, те субјекти јавног сектора и даље могу да прихватају фактуре у штампаном облику. Директива 2014/55/ЕУ, међутим, не спречава државе чланице да прошире опсег приликом транспоновања ове директиве у њихово национално законодавство.³⁵ У складу с тим, већина држава чланица је електронско фактурисање у Б2Г (*business-to-government*) трансакцијама учинила обавезним, те је такав режим постао стандард добре праксе у Европи. Како би обавеза пријема електронске фактуре издате у складу са Директивом 2014/55/ЕУ била што прецизније постављена, потребно је сагледати у којим ситуацијама наручиоци или јавни наручиоци имају могућност да одбију електронске фактуре. У том контексту, прецизира се у Директиви 2014/55/ЕУ да јавни наручиоци и наручиоци не би требало да одбију електронску фактуру само због тога што она не испуњава одређене захтеве који су прописани националним секторским прописима или одређеним додатним техничким захтевима уколико електронска фактура испуњава услове предвиђене Директивом 2014/55/ЕУ. Штавише, у Директиви 2014/55/ЕУ оправдано се наводи да ова обавеза не би требало да утиче на могућност одбијања електронске фактуре у случају

³³ Panagiotis Zafeiropoulos, Vassilis Smokovitis, Novak Anđelić, op. cit. Dawn Illing, "e-Invoicing the VAT Directive", Global Sign blog, 2019, Интернет: <https://www.global-sign.com/en-in/blog/e-invoicing-and-the-eu-vat-directive/>, 9.9.2022.

³⁴ Приликом дефинисања појмова јавних наручилаца, наручилаца, и тела за централизоване набавке, Директива 2014/55/ЕУ упућује на одредбе Директиве 2014/24/ЕУ о јавним набавкама којом се дати појмови дефинишу.

³⁵ У том контексту значајне су следећи делови преамбуле ове Директиве који предивђају да Директива 2014/55/ЕУ „не би смела да доводи у питање право издаваоца фактуре да бира између достављања фактуре у складу са европским стандардом о електронском фактурисању, у складу са националним или другим техничким стандардима, или у папирном облику”, као и да „не би требало да спречава државе чланице да налажу да се само електронске фактуре подносе у оквиру јавних набавки”.

постојања оправданог основа за одбијање, укључујући ништавост појединих одредаба или уговора у целини. Другим речима, пре плаћања рачуна јавни наручиоци и наручиоци би у сваком случају требало да имају слободу да провере да ли садржај електронске фактуре тачно одражава основну пословну трансакцију (на пример, да ли је износ фактуре тачан) и да ли је фактура је упућена одговарајућем примаоцу.³⁶ Ова формулација из преамбуле Директиве 2014/55/ЕУ тумачи се као да има превасходно за циљ да се унапреди прекогранична интероперативност и олакша прекогранична трговина, те да је уведена пре свега због страних лица за која се претпоставља да не познају специфичности националног законодавства других држава.

Дефиниција електронске фактуре

Као што је раније напоменуто, дефиниција електронске фактуре из Директиве 2014/55/ЕУ, за разлику од Директиве о ПДВ-у, не обухвата „било који електронски формат” који укључује ПДФ, већ инсистира на структурираном електронском формату. Тачније, наводи се да „електронска фактура” означава фактуру која је издата, пренета и примљена у структурираном електронском формату, који омогућава њену аутоматску и електронску обраду.³⁷ Када је реч о садржају електронске фактуре, Директива 2014/55/ЕУ иде корак даље навођењем основних елемената електронске фактуре, на начин који одступа од основних елемената који су дефинисани Директивом о ПДВ-у.³⁸ Даље, Директива 2014/55/ЕУ у оквиру преамбуле јасно наводи да електронска фактура, у смислу ове директиве, не би требало да укључује електронски потпис као један од својих обавезних елемената. Међутим, њоме се оставља отворена могућност да пошиљаца електронске фактуре гарантује аутентичност порекла и интегритет садржаја фактуре посредством неколико различитих метода, укључујући и путем електронског потписа, како би се обезбедила усклађеност са Директивом о ПДВ-у. Директива 2014/55/ЕУ успешно се наслања на одредбе утврђене у Директиви о ПДВ-у о аутентичности порекла и интегритету садржине које

³⁶ Уводна изјава бр. 34 Директиве 2014/55/ЕУ.

³⁷ Члан 1 Директиве 2014/55/ЕУ.

³⁸ У складу са чланом 6 Директиве 2014/55/ЕУ, неки од основних елемената електронске фактуре су идентификатори процеса и фактуре; обрачунски период; информације о продавцу; информације о купцу; информације о примаоцу уплате; информације о пореском заступнику продавца; референца на уговор; подаци о испоруци; инструкције за плаћање; информације о додатку или задужењу; информације о ставци на фактури; износ фактуре; и обрачун ПДВ-а. Видети: Panagiotis Zafeiropoulos, Vassilis Smokovitis, Novak Anđelić, op. cit., p. 70.

су уведене Директивом о ПДВ-у, а које пружају потребну сигурност у вези са електронским фактурисањем. Она такође прецизира могуће издаваоце електронских фактура, не ограничавајући се на обвезнике ПДВ-а, који морају бити у могућности да гарантују аутентичност и интегритет електронске фактуре.³⁹ Ово представља илустративан пример спајања и „заједничког подухвата” две директиве, који се показао успешним у пракси. Ипак, приликом транспозиције ове две директиве долази повремено до проблема јер се Директива о ПДВ-у и Директива 2014/55/EУ не преклапају када су у питању основни елементи, садржај и формат електронских фактура. Различите државе чланице решавају ту некомпатибилност на различите прихватљиве начине руководећи се одредбом Директиве 2014/55/EУ у којој се наводи да њена решења не доводе у питање одредбе Директиве о ПДВ-у.

Најава европског стандарда електронског фактурисања

Директива 2014/55/EУ најављује али не успоставља европски стандард електронског фактурисања. Уместо тога, наводи се да ће се европски стандард развити и тестирати од стране европске организације за стандардизацију у року од три године од њеног ступања на снагу и да ће након тога сви државни органи власти широм ЕУ бити дужни да примају и обрађују електронске фактуре у складу са развијеним стандардом. У међувремену је европски стандард усвојен и постао је применљив.⁴⁰ Европски стандард електронског фактурисања осмишљен је да омогући успостављање система за електронско фактурисање који је прилагођен кориснику, односно који је једноставан за разумевање и лако се користи.⁴¹ Приликом спровођења стандардизације требало би узети у обзир специфичне потребе малих и средњих предузећа, као и наручилаца, који имају ограничено особље и финансијска средства.⁴² Од држава чланица такође се тражи да узму у обзир потребе малих и средњих предузећа и наручилаца, и да свим јавним наручиоцима, наручиоцима и испоручиоцима пруже потребну подршку како би европски стандард електронског фактурисања могао да се користи. Таква

³⁹ Dawn Illing, “e-Invoicing the VAT Directive”, Global Sign blog, op. cit.

⁴⁰ “Commission Implementing Decision (EU) 2017/1870 of 16 October 2017 on the publication of the reference of the European standard on electronic invoicing and the list of its syntaxes pursuant to Directive 2014/55/EU of the European Parliament and of the Council”, C/2017/6835, OJ L 266, 17.10.2017, p. 19–21.

⁴¹ Више о супротном ставу да су потребне даље измене на нивоу ЕУ како би олакшала употреба стандарда и уопште електронског фактурисања видети у: Matej Kačaljak, “Paying Taxes in the Digital Age”, *Bratislava Law Review*, 2020, vol. 4, no. 2, p. 28.

⁴² Уводна изјава бр. 22 и члан 3 Директиве 2014/55/EУ.

подршка требало би да се огледа у организовању обука, посебно за мала и средња предузећа.⁴³

Дефиниције које олакшавају разумевање и примену електронског фактурисања

Право ЕУ, а по правилу и национална законодавства не користе нити дефинишу појам „структуре“ електронске фактуре. У том погледу исти приступ се следи и у Директиви 2014/55/ЕУ, будући да она не садржи тај појам већ од елемената битних за структуру електронске фактуре садржи појмове европског стандарда, као и делова овог стандарда (семантичког модела података и синтаксе). Наведени појмови могли би се условно описати као структура електронске фактуре, због тога што упућују како на садржинске елементе која она треба да садржи тако и на формат у којем се електронска фактура издаје и прима.⁴⁴ Најпре, Директива 2014/55/ЕУ приликом дефинисања „европског стандарда“ електронског фактурисања упућује на други акт ЕУ који дефинише европски стандард издат од Европског комитета за стандардизацију на начин да обухвата два дела: први део се састоји од семантичког модела података основних елемената електронске фактуре и попис синтакси, док се други део састоји од листе синтакси у складу са ЕН 16931-1.⁴⁵ Ова дефиниција значајна је пошто указује на сложеност структуре и делова европског стандарда. Друго, Директива 2014/55/ЕУ под „семантичким моделом података“ електронске фактуре подразумева структурисан и логички међусобно повезан скуп појмова и њихових значења којима се прецизирају основни елементи електронске фактуре, односно елементи које она мора да садржи.⁴⁶ Дефиниција семантичког модела података електронске фактуре, као дела европског стандарда, значајна је јер указује на блиску везу и условљеност која постоји између европског стандарда и основних елемената електронске фактуре који су такође дефинисани овом Директивом. Треће, Директива 2014/55/ЕУ под „синтаксом“, која би се грубо могла превести као формат, подразумева машински читљив језик који се

⁴³ Уводна изјава бр. 41 Директиве 2014/55/ЕУ.

⁴⁴ Директива 2014/55/ЕУ такође садржи дефиницију „синтаксичких правила“. Под „синтаксичким правилима“ подразумева смернице о томе како би семантички модел података електронске фактуре могао бити заступљен у различитим синтаксама. Види: члан 2 Директиве 2014/55/ЕУ.

⁴⁵ “Commission Implementing Decision (EU) 2017/1870 of 16 October 2017 on the publication of the reference of the European standard on electronic invoicing and the list of its syntaxes pursuant to Directive 2014/55/EU of the European Parliament and of the Council”, *OJ L 266*, 17.10.2017, p. 19–21.

⁴⁶ Члан 2 Директиве 2014/55/ЕУ.

користи за приказивање елемената података садржаних у електронској фактури. Тачније, реч је о техничком запису који је употребљен за приказ ових елемената.⁴⁷ Неопходност преношења горенаведених дефиниција у национална законодавства може се објаснити на више начина. Најпре, тиме би се извршило потпуно транспоновање дате одредбе Директиве 2014/55/EУ. Други, још значајнији разлог за увођење дефиниција „европског стандарда“, „синтакси“, и „семантичког модела података“ у национална законодавства огледа у томе што у тренутку транспоновања Директиве 2014/55/EУ, у стручној и широј јавности још увек не постоји довољно развијена свест о структури коју електронска фактура мора да задовољава да би испунила стандарде интероперабилности, као и допринела уштеди у времену, простору, па дугорочно и финансијским уштедама. Иако Директива 2014/55/EУ изричито не спомиње концепт националног стандарда електронског фактурисања, она посредно допушта постојање и паралелну примену других националних стандарда, све док то не угрожава и не доводи у питање прописану обавезу јавних наручилаца и наручилаца да паралелно примају и оне електронске фактуре које су издате у складу са европским стандардом. У складу са могућношћу прописивања националног стандарда, у упоредној европској пракси често се наилази на решење постојања националних стандарда, који су у употреби практично паралелно са европским стандардом електронског фактурисања. Чини се да је нарочито у почетним фазама примене електронског фактурисања, у смислу Директиве 2014/55/EУ, потпуно оправдано паралелно постојање националног и европског стандарда, будући да увођење електронског фактурисања представља велику новину и изазов за државе чланице. Пракса показује да се државама у прво време прихватање основних елемената електронске фактуре из Директиве 2014/55/EУ чинило посебно компликованим, будући да се ти елементи често не поклапају са елементима које прописују национални прописи. Ипак након протекла одређеног времена, приметно је све јаче ослањање држава чланица на европски стандард електронског фактурисања. На крају, битно је имати у виду да иако се Директивом 2014/55/EУ настоји олакшати семантичка (у погледу садржаја), и синтактичка (у погледу формата) прекогранична интероперабилност између испоручилаца и јавног сектора у оквиру ЕУ, њоме се не нормирају модели или методе испоруке који би јавне управе требало да подржавају приликом пријема електронских фактура.⁴⁸

⁴⁷ “Commission Implementing Decision (EU) 2017/1870...”, op. cit., art. 1.

⁴⁸ “The adoption of e-invoicing in public procurement, Guidance for EU public administrations” Activity Group of the European Multi-Stakeholder Forum on e-invoicing (EMSFEI), 21 March 2016, pp. 26–27, Интернет: www.slideshare.net/andreacaccia/the-adoption-of-einvoicing-in-public-procurement-guidance-paper-for-eu-public-administrations, 11.9.2022.

5) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Директива Европског парламента и Савета 2014/55/EУ, од 16. априла 2014. године, о електронском фактурисању у јавној набавци ступила је на снагу 26. маја 2014. године. Консолидована верзија Директиве Савета 2006/112/EЗ о заједничком систему пореза на додату вредност, од 28. новембра 2006, и њене сукцесивне измене и допуне ступила је на снагу 11. јуна 2022. године.

6) ИЗВОРИ

Annex to Recommendation No. 6 “Aligned Invoice Layout Key for International Trade” to accommodate e-invoicing, UN/CEFACT, ECE/TRADE/C/CEFACT/2010/8/Rev.1, 11 February 2011, Submitted by International Trade Procedures Working Group (ITPWG) – TBG15 for approval, Centre for Trade Facilitation and Electronic Business Sixteenth session, Economic Commission for Europe, Committee on Trade, Интернет: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/recommendations/rec_index.htm, 10.9.2022.

“Checklist for the transposition and general implementation of the eInvoicing Directive (2014/55/EU), Guidance for EU public administrations”, European Multi-Stakeholder Forum on e-Invoicing (EMSFEI), Version 1.0 of 12th of April 2018.

“Communication Reaping the benefits of e-invoicing for Europe”, COM(2010) 712, наведена према: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on electronic invoicing in public procurement /*COM/2013/0449 final – 2013/0213 (COD), Explanatory Memorandum, Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52013PC0449&from=SK>

“Commission Implementing Decision (EU) 2017/1870 of 16 October 2017 on the publication of the reference of the European standard on electronic invoicing and the list of its syntaxes pursuant to Directive 2014/55/EU of the European Parliament and of the Council”, C/2017/6835, OJ L 266, 17.10.2017.

“Commission Implementing Decision (EU) 2017/1870 of 16 October 2017 on the publication of the reference of the European standard on electronic invoicing and the list of its syntaxes pursuant to Directive 2014/55/EU of the European Parliament and of the Council”, C/2017/6835, OJ L 266, 17.10.2017.

“Commission Implementing Decision (EU) 2017/1870 of 16 October 2017 on the publication of the reference of the European standard on electronic invoicing and the list of its syntaxes pursuant to Directive 2014/55/EU of the European Parliament and of the Council”, OJ L 266, 17.10.2017.

- “Connecting Europe, European Multi-Stakeholder Forum on eInvoicing Publishes Key Reference Documents”, CFD Digital, Интернет: <https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/CEFDIGITAL/2018/08/30/European+Multi-Stakeholder+Forum+on+eInvoicing+Publishes+Key+Reference+Documents>, 11.9.2022.
- “Consolidated text: Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value added tax”, Интернет: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A02006L0112-20160601>, 18.11.2022.
- “Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value added tax”, *OJ L* 347, 11.12.2006.
- Ђорић, Весна, Кнежевић Бојовић Ана, “Legal Science and Regulatory Reform in Serbia: One Step Forward, Two Steps Back”, in: *Legal Science: Functions, Significance and Future in Legal Systems II*, University of Latvia, 2019.
- “Directive 2014/55/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on electronic invoicing in public procurement”, *OJ L* 133, 6.5.2014.
- “Discussion paper on the growth of additional requirements and the fragmentation of provisions relating to eInvoicing at Member State level”, Version 1.0, endorsed by the EMSFEI on 12 April, 2018.
- “European e-invoicing, Pagero White Paper, Current landscape, benefits and challenges”, 2019, Интернет: <https://www.gs1uk.org/sites/default/files/2019-07/Pagero%20White%20Paper%20%20European%20eInvoicing.pdf>, 11.9.2022.
- Germini, Alessia Melasecche, Nunzianlegi, Luigi, *Proceedings of the 25th International Scientific Conference of PGV Network – Sciendo*, 2019.
- Gómez-Pérez, José Manuel, Méndez, Víctor, “Towards Supporting Interoperability in e-Invoicing Based on Semantic Web Technologies”, in: Ejub Kajan, et al. (eds), *Handbook of Research on E-Business Standards and Protocols: Documents, Data and Advanced Web Technologies*, IGI Global, 2012.
- Illing, Dawn, “e-Invoicing the VAT Directive”, Global Sign blog, 2019, Интернет: <https://www.globalsign.com/en-in/blog/e-invoicing-and-the-eu-vat-directive/>, 9.9.2022.
- Kačaljak, Matej, “Paying Taxes in the Digital Age”, *Bratislava Law Review*, 2020, vol. 4, no. 2.
- Koch, Bruno, “The e-invoicing journey 2019-2025”, *Billentis Report*, Fourth Edition, 2019, стр. 45, Интернет: www.billentis.com/The_einvoicing_journey_2019-2025.pdf, 14.10.2022.
- Matić Bošković, Marina, Kostić, Jelena, “The Legislation of the Republic of Serbia in the Field of Prevention of Corruption in Public Procurement”, *Bratislava Law Review*, 2021, vol. 5, no. 1.

- “Ministerial Declaration on eGovernment – the Tallinn Declaration, News Article”, European Commission, 6.10.2017, Интернет: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/ministerial-declaration-egovernment-tallinn-declaration>, 18.10.2022.
- „Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (НПАА) 2022–2025“.
- „Преговарачка позиција Републике Србије за Међувладину конференцију о приступању Републике Србије Европској унији за Преговарачко поглавље 5 Влада Републике Србије”, Београд, 21. март 2016. године.
- „Предлог Закона о електронском фактурисању”, Интернет: https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Fwww.parlament.gov.rs%2Fupload%2Farchive%2Ffiles%2Fcir%2Fdoc%2Fpredlozi_zakona%2F2021%2F582-21.doc&wdOrigin=BROWSELINK, 10.10.2022.
- “Proposal for a Council Implementing Decision authorizing the Italian Republic to introduce a special measure derogating from Articles 218 and 232 of Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax”, Brussels, 5.2.2018 COM(2018) 55 final 2018/0021 (NLE).
- “Register of Commission Expert Groups and Other Similar Entities”, Интернет: <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail&groupDetail&groupID=2650>, 11.9.2022.
- Спалевић, Жаклина, „Правни аспекти примене електронских фактура”, *Пети научни скуп, Успон-право*, Универзитет Сингидунум, Ваљево, 2013.
- Спалевић, Жаклина, Вићентијевић, Косана, „Правни и рачуноводствени изазови детекције превара у примени електронских фактура”, *Безбедност*, 2018, бр. 2.
- Спалевић, Жаклина, Вићентијевић, Косана, Јеротијевић, Зоран „Примена електронског документа у пословној пракси”, *Европско законодавство*, 2019, бр. 67.
- “Summary of the Act, Electronic Invoicing in Public Procurement”, Интернет: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:240602_3, 10.9.2022.
- “Шта доноси нови Закон о електронском фактурисању”, 29.10.2021, *Параграф*, Интернет: www.paragraf.rs/baza-znanja/elektronsko-poslovanje/sta-donosi-novi-zakon-o-elektronskom-fakturisanju-cuvanje-elektronskih-faktura.html, 8.10.2022.
- Tax Administration Report, “Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies”, OECD, 2019, Интернет: www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-administration-2019_74d162b6-en, 18.10.2022.

“Technology Tools to Tackle Tax Evasion and Tax Fraud”, OECD, 2017, p. 19, Интернет: www.oecd.org/tax/crime/technology-tools-to-tackle-tax-evasion-and-tax-fraud.pdf, 11.10.2022.

“The adoption of e-invoicing in public procurement, Guidance for EU public administrations”, Activity Group of the European Multi-Stakeholder Forum on e-invoicing (EMSFEI), 21 March 2016, Интернет: www.slideshare.net/andreacaccia/the-adoption-of-einvoicing-in-public-procurement-guidance-paper-for-eu-public-administrations, 11.9.2022.

Zafeiropoulos, Panagiotis, Smokovitis, Vassilis, Anđelić, Novak, “E-Invoicing Guide in Questions and Answers An Essential Introduction to Electronic Invoicing and its Aspects”, *Project E-business Development*, p. 11, Интернет: https://europa.rs/images/publikacije/E-Invoicing_ENG.PDF, 5.11.2022.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ (НППА), у делу у којем се бави усаглашеношћу домаћих прописа са кључним прописима ЕУ из Преговарачког поглавља 5 (јавне набавке), не спомиње Директиву 2014/55/ЕУ, већ друге правне тековине из Преговарачког поглавља 5.⁴⁹ Њено изостављање из НППА-а може да се објасни текстом Преговарачке позиције Републике Србије за Међувладину конференцију о приступању Републике Србије Европској унији за Преговарачко поглавље 5 (Преговарачка позиција).⁵⁰ Наиме, њом се истиче да „Република Србија прихвата тековине ЕУ у Поглављу 5”, и да ће бити „у позицији да их у потпуности спроведе до ступања у чланство онако како оне гласе на дан 13. маја 2014. године”, док ће преостале правне тековине ЕУ, које су настале тек након подношења ове преговарачке позиције, да спроведе „у складу са резултатима преговора у овом поглављу”. На основу тога што је Директива 2014/55/ЕУ донета 16. априла 2014. године, а ступила на снагу тек 20 дана након њеног објављивања у Службеном листу ЕУ, закључује се да Директива не спада у правне тековине ЕУ које је Република Србија прихватила у Преговарачкој позицији. Наиме, Република Србија је прихватила једно правне тековине ЕУ „онако како оне гласе на дан 13. маја 2014. године”. У погледу накнадних правних тековина ЕУ наглашава се да ће се оне спроводити у складу са даљим резултатима преговора о овом поглављу, те да ће као такве бити и преузете.

⁴⁹ „Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (НПАА) 2022–2025”, стр. 94–98.

⁵⁰ „Преговарачка позиција Републике Србије за Међувладину конференцију о приступању Републике Србије Европској унији за Преговарачко поглавље 5 Влада Републике Србије”, Београд, 21. март 2016. године.

Дакле, иако Директива 2014/55/ЕУ није експлицитно наведена у НПАА и Преговарачкој позицији, обавеза њеног уношења у домаће законодавство је несумњива. О томе говоре на првом месту неки од националних докумената јавних политика, попут Програма развоја електронске управе у Републици Србији за период од 2020. до 2022. године, у којима се указује на потребу преношења Директиве у национално законодавство.⁵¹ Штавише, томе у прилог говори и Заједничка позиција ЕУ за Поглавље 5 у којој ЕУ „подсећа да може бити нових правних тековина између 13. маја 2014. године и закључивања преговора”, као и да ће се „Конференција вратити на ово поглавље у неком тренутку”.⁵² Најзад, одредбе Директиве 2014/55/ЕУ додатно су добиле на актуелности и значају имајући у виду да је у циљу усаглашавања са правним тековинама у Србији донет Закон о електронском фактурисању, који је ступио на снагу у мају 2021. године, а који је до сада био једном мењан.⁵³ На основу поменутог Закона донето је седам подзаконских аката у току 2021. и 2022. године.

⁵¹ Поред поменутог програма, електронско фактурисање спомиње се и у следећим националним документима јавних политика: „Предлог Националног програма за сузбијање сиве економије 2022–2025”; „Програм економских реформи за период од 2021–2023. године”; „Програм трансформације Пореске управе за период 2021–2025. године” и „Програм реформе управљања јавним финансијама 2021–2025”. О проблемима транспоновања европског законодавства у унутрашњи правни поредак видети: Весна Ћорић, Ана Кнежевић Бојовић, “Legal Science and Regulatory Reform in Serbia: One Step Forward, Two Steps Back”, in: *Legal Science: Functions, Significance and Future in Legal Systems II*, University of Latvia, 2019.

⁵² Заједничка позиција ЕУ за Поглавље 5, стр. 4 и 5.

⁵³ „Шта доноси нови Закон о електронском фактурисању”, 29.10.2021, *Параграф*, Интернет: www.paraграф.rs/baza-znanja/elektronsko-poslovanje/sta-donosi-novi-zakon-o-elektronskom-fakturisanju-cuvanje-elektronskih-faktura.html, 8.10.2022.

ELECTRONIC INVOICING IN THE EUROPEAN UNION

Summary: The European Parliament and Council Directive 2014/55/EU on electronic invoicing in public procurement procedures represents a significant advancement in electronic invoicing. Prior to its adoption, there were acts of the European countries that partially regulated the issues of electronic invoicing. However, those acts were not aimed at improving the operability of the standard since they did not include the obligation to receive an electronic invoice issued in a structured electronic format, which enables its automatic and electronic processing. The Directive imposes an obligation on public-sector entities to receive electronic invoices in certain situations but not to issue them, and public-sector entities can still accept invoices issued in printed form. The member states are free to expand the scope of application of the Directive when transposing it. The paper first presents the purpose of adopting Directive 2014/55/EU and then other EU measures that are important for electronic invoicing. After presenting their basic characteristics, the content of the Directive is presented, which is the key source of EU law in the field of electronic invoicing. In order to see the scope of the Directive as fully as possible, the work also takes into account the documents adopted by other international organisations. The analysis is primarily based on the analysis of the legal acquis of the EU as well as the national acts of the member states that transposed the Directive into the internal legal order.

Keywords: EU, electronic invoicing, public procurement, value-added tax, harmonisation of rights.