



Американска стопанска комора
Северна Македонија

Документ за јавни политики
Препораки во врска со Нацрт-законот за електронско фактурирање

Скопје, октомври 2026 година

Американската стопанска комора во Северна Македонија е бизнис асоцијација на околу 150 членки од најразличен спектар на бизниси, од мали претпријатија и локални компании до големи странски инвеститори, кои заедно обезбедуваат вработување за повеќе од 42.000 лица и остваруваат годишен приход повисок од 9 милијарди американски долари. Американската стопанска комора претставува платформа за застапување, вмрежување, размена на знаења и споделување најдобри практики со цел заедничко креирање на подобро деловно опкружување во земјата.

Американската стопанска комора во Северна Македонија е акредитиран член на Стопанската комора на Соединетите Американски Држави и на мрежата на Американски стопански комори во Европа, организација која претставува 50 Американски стопански комори од 48 земји во Европа и Евроазија.

1. Вовед

Воведувањето на системот за електронско фактурирање претставува значаен чекор во дигитализацијата и модернизацијата на даночното и деловното работење. Ваквиот систем има сериозен потенцијал да придонесе кон поголема автоматизација и ефикасност на деловните процеси, поедноставена размена на податоци, намалување на административниот товар и поголема транспарентност во даночното работење, како и кон поефикасно адресирање на сивата економија и унапредување на даночната усогласеност.

За овие придобивки да можат целосно да се остварат, потребни се јасни и предвидливи правила за функционирање на системот, соодветна техничка подготвеност, како и интероперабилност со деловните и информациските системи на корисниците. Особено е важно подзаконските акти, техничките спецификации и другите правила неопходни за практичната примена да бидат навремено финализирани и достапни од три дошест месеци пред почетокот на задолжителната примена. Овој период ќе овозможи деловниот сектор навремено да ги прилагоди своите процеси и информациски системи, да ги воспостави потребните интеграции и да спроведе соодветно тестирање.

Со цел да придонесе кон креирањето и успешната имплементација на оваа значајна реформа, Американската стопанска комора во Северна Македонија (АМЧАМ) спроведе анализа на Нацрт-законот за електронско фактурирање, објавен на ЕНЕР. Врз основа на наодите од анализата и искуствата на компаниите членки вклучени во тестирањето на системот, комората подготви сет препораки, структурирани во три дела.

Првиот дел ги опфаќа хоризонталните препораки за спроведување на реформата. Тие се однесуваат на пошироките услови потребни за успешна и предвидлива имплементација на оваа важна реформа. Во овој дел, опфатени се прашањата поврзани со техничката подготвеност и тестирањето, интероперабилноста, управувањето со регулаторни и технички промени, автентичноста и интегритетот на е-фактурите, деловниот континуитет, автоматизираната размена на податоци, како и практиките што е потребно да се воспостават за стабилна примена на системот.

Вториот дел се однесува на конкретните одредби од Нацрт-законот за кои е потребно дополнително појаснување, усогласување или изменување со цел да се обезбеди правна сигурност, усогласеност со постојните даночни и други прописи и практична применливост на законските решенија.

Третиот дел се однесува на достапното техничко решение и практичната примена на системот за е-фактура. Препораките во овој дел произлегуваат од заклучоците до кои е дојдено при тестирањето и се насочени кон функционалностите, техничките параметри, интероперабилноста и даночниот третман во системот, со цел да се идентификуваат и отстранат потенцијалните пречки пред започнувањето на задолжителната примена.

Целта на препораките е да придонесат кон воспоставување на функционален, предвидлив и одржлив систем за електронско фактурирање, кој ќе ги поддржи целите на реформата, а истовремено ќе обезбеди правна сигурност за даночните обврзници и даночниот орган, како и применливост на регулативата во пракса.

2. Хоризонтални препораки за спроведување на реформата

2.1. Предвидливост, техничка подготвеност и тестирање

Примената на системот за е-фактура наложува потреба од интеграција со ERP системи, API-интерфејси, сертификати и други информациски системи на даночните обврзници. За успешна имплементација на оваа значајна реформа потребно е навремено да бидат достапни конечните технички спецификации и функционална тестна околина, како и јасни критериуми за техничка подготвеност.

Препорака:

Да се воспостави посебна тестна околина, одвоена од продукциската, која ќе биде достапна минимум 6 месеци пред започнувањето на задолжителната примена и ќе овозможува тестирање на интероперабилноста, различни API-сценарија, сертификати, валидација, корекции, сторнирања и прекини во работењето. Тестната околина да остане трајно достапна и по започнувањето на задолжителната примена, за вклучување нови корисници и за тестирање на измените и надградбите на системот, како и на новите видови документи, трансакции и деловни процеси.

При воведувањето на нови функционалности, да се објават стандардизирани тест-сценарија и мерливи критериуми за техничка подготвеност пред да се премине во продукциска околина.

Исто така, Нацрт-законот не обезбедува доволно јасен механизам за управување со суштински технички и регулаторни промени кои ќе се воведуваат по воспоставувањето на системот. Промените во API-интерфејсите, правилата за валидација, деловните правила или други суштински барања повлекуваат потреба од значителни прилагодувања кај даночните обврзници.

Препорака:

Да се обезбеди период за приспособување од три до шест месеци од објавувањето на конечните правила и технички спецификации до почетокот на задолжителната примена на системот. Соодветен период во истиот опсег да се предвиди и за секоја последователна техничка или регулаторна промена што бара значителни приспособувања на информациските системи или деловните процеси на компаниите, сметано од објавувањето на конечните правила и спецификации за таа промена до нејзината задолжителна примена. Ова да важи без оглед дали промената се воведува пред или по почетокот на задолжителната примена на системот. Времетраењето на периодот за приспособување да се утврдува според природата и сложеноста на барањата, со можност за подолг рок кога тоа е потребно.

Да се воспостави јасна политика за воведување и повлекување од употреба на различни верзии, миграција и повлекување на техничките решенија, како и обврска за претходно известување на корисниците.

Во таа насока, минимум 6 месеци пред почетокот на задолжителната примена да се објават конечните технички спецификации за системот за е-фактура, вклучително API-интерфејсите, правилата за валидација и автентикација, каталогот на грешки, правилата

за повторно испраќање и спречување дупликати, ограничувањата на системот и правилата за воведување и повлекување на различни верзии.

2.2. Автентичност и интегритет на е-фактурите

Повеќе одредби во Нацрт-законот предвидуваат употреба на квалификуван електронски потпис, односно квалификуван сертификат, во процесот на издавање и размена на е-фактури. Ваквото решение може да создаде практични ограничувања при високоавтоматизирано и масовно издавање на е-фактури преку API интеграција, бидејќи подразбира индивидуално потпишување на секоја поединечна фактура од страна на физичко лице. Тоа би можело да ја ограничи целосната автоматизација на процесите и да создаде дополнителни оперативни оптоварувања за економските оператори.

Препорака:

Да се воспостави технолошки неутрален механизам за обезбедување на автентичноста на потеклото и интегритетот на е-фактурите, кој може да вклучува квалификуван електронски потпис, но и друг законски признаен автоматизиран механизам. Дополнително, да се прецизира дека при масовно и автоматизирано издавање на е-фактури не е потребен квалификуван електронски потпис од физичко лице за секоја поединечна фактура, доколку автентичноста и интегритетот се обезбедени преку соодветен законски признаен технички механизам. Ова треба да овозможи целосна API интеграција и автоматизирана размена на податоци, без дополнителни барања што би ја ограничиле практичната примена на системот.

Ваквото решение е во согласност со член 233 од Директивата 2006/112/EЗ за ДДВ, според кој секој даночен обврзник сам определува како ќе ги обезбеди автентичноста на потеклото и интегритетот на содржината на фактурата, што може да се постигне со какви било деловни контроли што создаваат веродостојна ревизорска трага меѓу фактурата и прометот (став 1). Напредниот електронски потпис и електронската размена на податоци (EDI) се наведени само како примери на технологии (став 2), а не како задолжителни услови.

2.3. Деловен континуитет

Нацрт-законот содржи одредби кои го уредуваат постапувањето на даночните обврзници при достапност на системот. Потребно е во законското решение да бидат предвидени и ситуации во кои обврзниците ќе се соочат со други пречки од објективна природа и да се уреди начинот на кој тие треба да постапуваат во вакви ситуации. Како објективни пречки може да се земат предвид, меѓу другото, технички прекини или дефекти во електронските системи, интернет-конекцијата, проблеми со електронската идентификација или автентикација, прекин на електричната енергија, како и други непредвидливи и објективно проверливи околности кои се надвор од контрола на даночниот обврзник.

Препорака:

Да се воспостават правила кои, покрај евентуална достапност на системот на УЈП, ќе опфатат и објективни пречки кај даночниот обврзник, како што се технички прекини или дефекти во информациските системи, интернет-конекцијата, електронската идентификација или автентикација, прекин на електричната енергија, сајбер-безбедносни инциденти и други околности надвор од контролата на даночниот обврзник, со јасно утврден начин на постапување во такви ситуации.

Во оваа насока, потребно е и детално да се уреди начинот на кој ќе се докажуваат, односно документираат ваквите пречки, како и рокот за последователно доставување на фактурите во системот.

Да се предвидат јасни услови за ослободување од прекршочна или даночна одговорност кога неможност за исполнување на обврската е надвор од разумната контрола на даночниот обврзник, со обврска за последователно доставување (види ги препораките за член 17 и член 22).

2.4. Меѓуинституционална размена на податоци и избегнување двојно известување

Воведувањето на системот за е-фактура треба да овозможи користење на релевантните структурирани податоци со кои државните органи веќе располагаат, без да се наложува обврска за даночните обврзници повторно да ги доставуваат истите податоци. Нацрт-законот ја предвидува интеграцијата со деловните информациски системи на корисниците, но не воспоставува соодветен механизам за преземање податоци од системите на другите државни органи со кој би се заменило повторното известување од страна на обврзниците.

Конкретен пример се податоците за извршениот увоз што се евидентираат кај Царинската управа во Системот за обработка на царински декларации и акцизни документи (СОЦДАД). Нивното повторно доставување преку посебен извештај во системот за е-фактура создава дополнителен товар, со оглед на тоа што истите податоци можат да се обезбедат преку меѓуинституционална електронска размена.

Препорака:

Во рамките на одредбите за системот за електронско фактурирање да се предвиди обврска за Управата за јавни приходи и надлежните државни органи да воспостават електронска размена на релевантните структурирани податоци потребни за спроведување на законот. За податоците што се обезбедуваат преку оваа размена да не се бара повторно доставување од даночните обврзници.

Со примената на начелото „еднаш и само еднаш“ ќе се намалат административниот товар и трошоците за приспособување на информациските системи на компаниите. Преземањето на податоците од нивниот извор ќе го намали ризикот од грешки и неусогласеност меѓу евиденциите на институциите и даночните обврзници. Истовремено, УЈП ќе располага со податоците потребни за даночна контрола, без воведување паралелни обврски за известување.

3. Препораки по одделни одредби од Нацрт-законот

Член 1

Јасно уредување на односот со Законот за данокот на додадена вредност

Членот 1 го утврдува предметот на уредување на Законот, но не го определува јасно односот со Законот за данокот на додадена вредност (Закон за ДДВ) во случај на различно уредување на исти прашања. Со оглед на тоа што Нацрт-законот на повеќе места упатува на одредби од Законот за ДДВ, потребно е да се обезбеди усогласеност на

двата закона за да се избегнат преклопувања или различни правила во однос на истите прашања.

Препорака:

Членот 1 да се дополни со одредба со која јасно ќе се утврди односот со Законот за данокот на додадена вредност, при што Законот за електронско фактурирање би имал статус на *lex specialis*. Воедно, да се утврди дека воведувањето на системот за е-фактура не ги менува материјалните правила и дефинициите од Законот за данокот на додадена вредност.

Дополнително, при донесувањето на Законот за електронско фактурирање да се донесат и соодветни измени и дополнувања на Законот за данокот на додадена вредност, особено на одредбите кои ја уредуваат постапката за ослободување од данокот на додадена вредност, одредбите кои го уредуваат враќањето на данокот, како и одредбите кои го уредуваат начинот на издавање фактура.

Предложеното дополнување на член 1, како и измените и дополнувањата на Законот за данокот на додадена вредност ќе ја унапредат усогласеноста на регулативата во оваа област. Овие интервенции ќе ги намалат ризиците од потенцијални различни толкувања во однос на моментот и начинот на издавање, доставување и евидентирање на фактурите, елементите на фактурите и слично. На овој начин, ќе се придонесе кон поголема правна сигурност за даночните обврзници, но и за даночниот орган.

Член 2

Појаснување на дефинициите

Членот 2 ги определува основните поими што се користат во Законот, но кај одделни дефиниции е потребно дополнително појаснување, особено во однос на единствениот идентификатор на фактура (ЕИФ), исправката и сторнирањето на електронските фактури. Дополнително, QR-кодот се предвидува како елемент поврзан со електронската фактура, но не е опфатен со дефинициите во членот 2. Покрај тоа, дефиницијата за „транзакција“ опфаќа промет „со или без надоместок“, без јасно упатување на поимот „промет“ од Законот за ДДВ, а поимот „краен потрошувач“ терминологски не ги опфаќа корисниците на услуги.

Препорака:

Во член 2 да се дополнат и појаснат соодветните дефиниции, и тоа:

- точка 3 („Транзакција“): дефиницијата да се прецизира така што ќе упатува на промет на добра и услуги согласно Законот за данокот на додадена вредност, со цел трансакциите што според тој закон не претставуваат промет, како што по правило се надоместоците на штета, пеналите, договорните казни и поправките и замените во гарантен рок без посебен надоместок, да не подлежат на обврска за е-фактурирање;
- точка 9 („Единствен идентификатор на фактура (ЕИФ)“): дефиницијата да се дополни со појаснување дека „ЕИФ претставува системски идентификатор на електронската фактура и не го заменува бројот на фактурата кој го определува издавачот според Законот за данокот на додадена вредност“;

- точка 10 („Испраќач“): дефиницијата да се измени така што испраќач ќе биде секое лице кое, врз основа на овластување од издавачот, доставува е-фактури до системот за е-фактура во име и за сметка на издавачот, вклучително сметководствени бироа, заеднички сервисни центри во рамките на групацијата и даватели на услуги за електронско фактурирање, при што одговорноста за содржината на фактурата останува кај издавачот;
- точка 14 („Краен потрошувач“): дефиницијата да се измени така што нема да опфаќа само потрошувачи на добра, туку и корисници на услуги, на пример: „Краен потрошувач“ е физичко лице кое набавува добра или користи услуги за лична употреба и не ги користи за вршење на стопанска дејност согласно Законот за данокот на додадена вредност“, при што овој поим доследно да се користи во целиот закон;
- точка 15 („Исправка“): дефиницијата да се измени и да гласи: „Исправка“ е дејствие со кое се врши корекција на претходно издадена е-фактура за реализирана трансакција, преку книжно задолжение, книжно одобрение или сторнирање и издавање на нова електронска фактура, согласно соодветниот основ за корекција“;
- точка 16 („Сторнирање“): дефиницијата да се дополни и да гласи: „Сторнирање“ е дејствие за поништување на претходно издадена е-фактура за реализирана трансакција, поврзан документ или друг документ за кој се применува системот за е-фактура со издавање нов документ што упатува на оригиналната е-фактура, односно на оригиналниот документ, при што оригиналната е-фактура односно оригиналниот документ не се менува и не се брише од системот за е-фактура“; и
- да се додаде нова точка со дефиниција за „QR-код“, со следната предлог-содржина: „QR-код“ е дводимензионален код кој содржи запис на определен сет на податоци пропишани со овој закон што го доделува системот за е-фактура при валидација на е-фактурите.“

Со овие дополнувања ќе се обезбеди појасно разграничување меѓу бројот на фактурата и ЕИФ, ќе се спречи можноста за директна измена на веќе издадена фактура, ќе се обезбеди поголема термилошка и правна јасност кај сторнирањето и ќе се постигне целосен и конзистентен опфат на поимите што се користат во Законот. Прецизирањето на поимот „трансакција“ ќе обезбеди системот за е-фактура да не опфаќа плаќања што не се промет за целите на ДДВ, а измената на поимот „краен потрошувач“ ќе обезбеди јасно правило за фактурите кон физички лица, вклучително и за случаите кога не се наведува даночниот број на примателот.

Член 3

Функционирање на системот за е-фактура и API интеграција

Членот 3 предвидува повеќе начини на комуникација со системот за е-фактура, вклучително и директна интеграција преку API, но остава голем дел од основните правила за функционирање на системот и интеграцијата со деловните информациски системи на корисниците за подзаконско уредување. Со оглед на тоа што овие правила имаат директно влијание врз техничката подготовка, интероперабилноста и сигурноста на процесот на електронско фактурирање, потребно е јасно уредување на основните параметри.

Препорака:

Членот 3 да се дополни со обврска за уредување на соодветните технички детали особено во однос на API спецификациите, правилата за валидација и каталогот на грешки, автентикацијата, спречувањето на дуплирано испраќање, правилата за повторно испраќање по неуспешен обид или истек на времето за одговор, ограничувањата на бројот и фреквенцијата на барањата, максималната големина на порака, достапноста и планираното одржување на системот, timeout правилата, воведувањето и повлекувањето на различни верзии на системот, како и техничката поддршка преку технички спецификации што Управата за јавни приходи ќе ги објавува и ажурира на својата веб-страница, со јасно означени верзии и со почитување на роковите за најава на промените од делот 2.1.

Особено е потребно да се обезбеди механизам за сигурно препознавање на повторно испратено барање, со цел повторното испраќање на фактурата по истек на времето за одговор или прекин на комуникацијата да не резултира со креирање на дупликат фактура и доделување на нов ЕИФ, доколку првичната порака претходно била успешно примена во системот.

Истовремено, со законот да се утврди обврска за Управата за јавни приходи да гарантира достапност на системот за е-фактура, претходно да го најавува планираното одржување и да води јавна евиденција на прекините во работата на системот.

Со предложените измени ќе се обезбеди предвидливост и интероперабилност на системот и ќе се намали ризикот од технички грешки и дуплирано фактурирање. Уредувањето на техничките параметри преку објавени технички спецификации ќе овозможи нивно навремено ажурирање без долготрајна постапка за измена на прописи, додека предвидливоста ќе се обезбеди преку задолжителните рокови за најава на промените.

Член 6, став 1

Вклучување на самофактурирањето меѓу документите кои се сметаат за електронска фактура

Членот 6, став 1 ги определува документите кои се сметаат за електронска фактура во смисла на Законот. Согласно Упатството по тип на документ достапно на официјалната страна на УЈП за е-фактура, во системот е предвидена можност за креирање документ за самофактурирање (тип 650 – „Самофактурирање“). Сепак, самофактурирањето не е наведено во член 6 од Нацрт-законот како тип на документ кој се евидентира преку системот за е-фактура. Истовремено, со членот 16 став (1) точка 7 се предвидува обврска за примателот на прометот да издава е-фактура во случај на самофактурирање.

Дополнително, Законот за ДДВ го предвидува самофактурирањето како начин на издавање фактура, при што фактурата ја креира, односно издава примателот на добрата или услугите во име и за сметка на добавувачот, доколку се исполнети законски утврдените услови. Оттука, потребно е законската рамка за електронско фактурирање да го препознае овој начин на издавање фактури и да обезбеди усогласеност меѓу законските одредби и функционалностите предвидени во системот за е-фактура.

Препорака:

Во член 6, став 1 од Нацрт-законот да се додаде нова точка со која како електронска фактура ќе се опфати и: „фактура креирана, односно поднесена од купувачот, односно примателот, која се смета за фактура издадена во име и за сметка на добавувачот, доколку се исполнети условите за самофактурирање согласно Законот за ДДВ“.

Со тоа ќе се обезбеди усогласеност меѓу Законот за електронско фактурирање, Законот за ДДВ и функционалностите на системот за е-фактура, како и јасна правна основа за електронското евидентирање на фактурите издадени преку самофактурирање.

Разграничување на видовите документи кои се евидентираат преку системот за е-фактура

Членот 6, став 1 определува повеќе видови документи кои се сметаат за електронска фактура, меѓу кои „Фактура“, „Фактура/Испратница“, „Времена ситуација за извршени градежни работи“ и „Фактура за регистриран готовински промет“. Меѓутоа, не се доволно јасно определени условите и ситуациите во кои се користи секој од овие типови документи. Ова е особено значајно имајќи предвид дека членот 20 предвидува прекршочна одговорност за поднесување погрешен тип на документ.

Препорака:

Во Нацрт-законот или во изречно предвиден подзаконски акт да се воспостават јасни правила за разграничување на видовите документи од член 6, став 1 и да се определи во кои случаи се користи секој од нив, особено во однос на:

- односот меѓу „Фактура“ од точка 1 и „Фактура/Испратница“ од точка 11, односно дали при промет на добра кој мора да биде проследен со испратница задолжително се користи „Фактура/Испратница“ или може да се издаде „Фактура“ со поврзан документ „Испратница“ согласно член 6, став 2, точка 1;
- разграничувањето на „Времената ситуација за извршени градежни работи“ од точка 12 од електронската фактура како даночен документ, особено во градежниот сектор. Во овој дел, потребно е јасно да се разграничат градежната книга, градежниот дневник, времената ситуација, документите за одобрување на извршените работи и е-фактурата, како и да се утврди моментот на издавање на е-фактурата во случаи кога вредноста на изведените работи е предмет на проверка, корекција или одобрување; и
-

Прецизирањето на овие правила ќе обезбеди поголема правна сигурност и ќе го намали ризикот од прекршочна одговорност поради избор на погрешен тип на документ, како и потребата од дополнителни сторнирања и корекции.

Член 6, став 1, точка 7; член 2, став 1, точка 12 Фактури согласно член 24-а од Законот за ДДВ

Членот 6, став 1, точка 7 го опфаќа посебниот режим на фактурирање согласно член 24-а од Законот за данокот на додадена вредност, додека членот 2 го определува примателот

во овие случаи. Сепак, не е доволно јасно уреден односот меѓу постојниот даночен процес и системот за е-фактура, што може да доведе до паралелно внесување и известување.

Препорака:

Со Законот за електронско фактурирање или паралелно со измените на Законот за данокот на додадена вредност да се воспостави единствен процес, единствен идентификатор и јасна хиерархија на податоците за фактурите од член 24-а од Законот за данокот на додадена вредност, без паралелно внесување или двојно нумерирање.

Потребно е јасно да се утврди дали ЕИФ и системот за е-фактура го заменуваат или го дополнуваат постојниот механизам за идентификација и пријавување на фактурите поврзани со промет на добра и услуги кој е ослободен од данокот на додадена вредност, со цел да се избегне дуплирање на процесите и известувањето.

Член 6, став 2, точка 3

Фактури и документи чија форма и содржина се уредени со посебни прописи

Членот 6, став 2, точка 3 го предвидува „дополнителниот поврзан документ“ како вид поврзан документ што се внесува во системот за е-фактура. Меѓутоа, не е доволно јасно уреден статусот на другите документи чија форма и содржина се определени со други прописи.

Препорака:

Член 6, став 2, точка 3 да се дополни со следнава предлог-содржина:
„Дополнителен поврзан документ, вклучително и документи чија форма и содржина се определени со друг закон или подзаконски акт.“

Со предложеното појаснување ќе се овозможи фактурите со специфична форма и содржина, како што се сметките што ги издаваат субјектите на регулирани пазари, да се интегрираат во системот за е-фактура без да се нарушат барањата утврдени со посебните секторски прописи, без воведување нов тип документ и без ризик од прекршочна одговорност поради избор на погрешен тип документ.

Член 6, став 3, член 22

Други документи

Членот 6, став 3 ги определува „другите документи“ за кои се применува системот за е-фактура, како што се интерни фактури, извештаи за извршен увоз, збирните пресметки и други специфични даночни известувања. Овие документи по својата природа се разликуваат од стандардното издавање и примање на електронски фактури и нивното вклучување во почетната фаза може да создаде значителен административен и технички товар.

Препорака:

Обврската за доставување на „другите документи“ од член 6, став 3 да се воведат во подоцнежна фаза од спроведувањето на системот за е-фактура.

При воведувањето на обврската за останатите документи, каде што нивната природа го дозволува тоа, да се овозможи доставување на податоците преку збиен извештај со однапред дефинирани задолжителни елементи. Воедно, да се обезбеди можност за автоматизиран пренос на податоците од информациските системи на даночните обврзници преку API или друг соодветен механизам.

Одложената примена ќе овозможи прво да се стабилизира основниот систем за е-фактурирање и да се обезбеди соодветен период за подготовка и прилагодување на деловните и техничките процеси за дополнителното даночно известување.

Член 7

Членот 7 ги утврдува задолжителните податоци што треба да ги содржат електронските фактури што се доставуваат преку системот за е-фактура. Потребно е одредбите дополнително да се усогласат со постојното техничко решение на системот за е-фактура, како и појасно да се разграничи кои податоци ги обезбедува издавачот, а кои се генерираат или се доделуваат од системот.

Член 7, став 1, точки 1, 2, 14 и 15

Членот 7 меѓу задолжителните елементи на електронската фактура ги наведува ЕИФ, временскиот жиг, напомената за даночниот третман и податоците за овластеното лице. Дел од овие податоци, меѓутоа, не се достапни или не ги определува издавачот во моментот на поднесување на фактурата за валидација.

Препорака:

Да се направи јасна разлика меѓу податоците што ги доставува издавачот при поднесувањето на електронската фактура и податоците што се генерираат, доделуваат или потврдуваат од системот во процесот на валидација.

Особено треба да се прецизира дека ЕИФ и временскиот жиг се генерираат и доделуваат од системот, додека податоците поврзани со даночниот третман може да произлегуваат од даночниот код или од податоците внесени од издавачот.

Точката 15 да се измени во согласност со препораката дадена во делот 2.2, односно покрај потпис на физичко лице на секоја фактура, да се прифати и друг законски признаен технички механизам со кој ќе се гарантира автентичноста на потеклото и интегритетот на електронската фактура.

Јасното разграничување на одговорностите ќе овозможи правилна техничка имплементација и интеграција на деловните системи со системот за е-фактура.

Член 7, став 1, точка 5

Усогласување на дефинирањето на крајните потрошувачи

Точката 5 ги утврдува податоците за примателот на трансакцијата и предвидува исклучок според кој за трансакциите кон „крајни корисници“ не се наведува даночниот број на примателот. Поимот „краен корисник“ не е дефиниран со Нацрт-законот, кој во членот 2 го дефинира поимот „краен потрошувач“, а во членот 16, став 4, точка 2 го користи поимот „физичко лице краен потрошувач“. Ваквата неусогласеност создава нејаснотија во кои случаи не се наведува даночниот број на примателот.

Препорака:

Во точката 5 поимот „крајни корисници“ да се усогласи со дефинираните поими од член 2, односно да гласи „крајни потрошувачи“, во согласност со предложената измена на дефиницијата, со која се опфаќаат и корисниците на услуги.

Со усогласувањето на поимите ќе биде јасно дека исклучокот се однесува на физичките лица што набавуваат добра или користат услуги за лична употреба, а не на физичките лица што вршат стопанска дејност, кои имаат даночен број и се обврзани да примаат е-фактури.

Член 7, став 1, точка 7

Дополнување на деталите за трансакцијата со идентификатор на производот и акциза

Точката 7 ги утврдува деталите за трансакцијата, но не предвидува идентификатор на производот, иако таков податок веќе е предвиден во постојното техничко решение на системот за е-фактура. Поконкретно, во постојното техничко решение, во групата „Детали за ставки (Опис за промет)“ веќе постои полето UJP07-02 – docItemSku, со назив „Шифра/баркод на производ“ и упатство: „Се внесува шифра или баркод на артиклот“. Дополнително, точка 7 не предвидува експлицитно прикажување на износот на акцизата кај акцизните производи.

Препорака:

Точката 7 да се дополни и да гласи:

„Детали за трансакцијата (количина, опис на трансакцијата, единечна цена без данокот на додадена вредност, износ на акциза кога станува збор за акцизни производи, класифицирана според соодветната даночна стапка и идентификатор на производот (шифра на производ, GTIN или друг идентификатор на артиклот), доколку таков податок постои).“

Алтернативно, акцизата може да се утврди како посебен задолжителен елемент во член 7, став 1, во нова точка.

Со определувањето обврска за внесување идентификатор, доколку таков податок постои, се избегнува создавање дополнителна обврска за производи што немаат доделен идентификатор. Истовремено, единствената идентификација на артиклите ќе овозможи поефикасна автоматизација и полесно усогласување на податоците меѓу системите на деловните субјекти.

Експлицитното прикажување на акцизата, пак, ќе овозможи појасно раздвојување на даночните елементи и усогласување на сметководствената и даночната документација кај субјектите што вршат промет со акцизни производи.

Член 7, став 1, точка 8

Ограничување на задолжителното посебно прикажување на комерцијалните намалувања

Точката 8 предвидува задолжително внесување податоци за ценовниот дисконт, работот и другите намалувања на цената одобрени во моментот на извршување на трансакцијата. Овие податоци се дел од договорните и комерцијалните услови меѓу страните и во одредени случаи може да претставуваат доверливи деловни информации. Кога намалувањата веќе се вклучени во прикажаната единечна цена, потребата од нивно дополнително, посебно искажување треба да се оцени од аспект на неопходноста за утврдување и контрола на даночната обврска.

Член 226, точка 8 од ЕУ Директивата 2006/112/ЕЗ за заедничкиот систем на данокот на додадена вредност предвидува прикажување на попустите и работите доколку тие не се вклучени во единечната цена. Оттука, се предлага обврската во Нацрт-законот да се ограничи на овие случаи.

Истовремено, член 18, став 1, точка 2 од Законот за ДДВ го условува исклучувањето на попустите од даночната основа со нивно посебно искажување во фактурата и сметководствено евидентирање. Член 79, точка (б) од Директивата не предвидува услов за посебно искажување во фактурата. Поради тоа, предложеното решение треба да биде придружено со соодветно усогласување на Законот за ДДВ.

Препорака:

Да се избрише точката 8 од член 7, став 1 или, алтернативно,

Точката 8 од член 7, став 1 да се измени така што обврската за посебно прикажување на ценовниот дисконт, работот и другите намалувања на цената ќе се применува само кога тие не се вклучени во единечната цена. Изречно да се овозможи фактурирање по нето-единечната цена, односно цена по примената на комерцијалните намалувања, без ДДВ.

Дополнително, доверливоста на комерцијалните податоци што се доставуваат преку системот за е-фактура да се заштити преку правилата за даночна тајна, ограничување на пристапот и на целта на обработката, предложени во препораката за член 18 од Нацрт-законот.

Со предложеното решение би се намалило дополнителното внесување и обработка на комерцијални податоци кога попустите веќе се одразени во единечната цена, со задржување на податоците потребни за правилно пресметување и контрола на ДДВ, при што алтернативното решение е во согласност и со правилата за фактурирање во Европската Унија.

Член 7, став 1 и став 2

Појаснување на односот со задолжителните елементи согласно прописите за ДДВ и други прописи

Членот 7 ги утврдува задолжителните податоци на електронската фактура, но не го појаснува доволно односот меѓу овие елементи и задолжителните елементи утврдени со Законот за ДДВ, ниту начинот на обезбедување дополнителни податоци што се бараат со други прописи.

Препорака:

Членот 7 да се дополни со јасни правила со кои ќе се утврди:

- начинот на кој ќе се исполни обврската за вклучување податок „место на издавање“ на фактурата од член 53, став (10), точка 1 од Законот за ДДВ, според кој за место на издавање се смета седиштето, односно живеалиштето на издавачот;
- можноста дополнителните податоци што се бараат со други прописи да се доставуваат како прилог кон електронската фактура, при што прилогот ќе се смета за поврзан документ, во согласност со член 6, став 2; и
- примената на намалениот број задолжителни елементи кога такви исклучоци се предвидени со Законот за ДДВ и Правилникот за спроведување на Законот за ДДВ.

Предложените дополнувања ќе обезбедат усогласеност меѓу системот за е-фактура и постојните правила за фактурирање, особено кај трансакциите за кои со Законот за ДДВ или со други прописи се бараат дополнителни податоци или се применуваат исклучоци од општите правила.

Член 9, став 2

Доставување на електронската фактура до субјекти кои не се корисници на системот

Членот 9, став 2 предвидува дека кога електронската фактура е издадена кон субјект кој не е корисник на системот за е-фактура, издавачот е должен да ја достави на „друг начин согласно закон“. Ваквата формулација не определува конкретен начин на доставување, ниту го уредува прашањето на доказот за доставување и моментот од кој се смета дека фактурата е доставена.

Препорака:

Во законот да се прецизираат начините на доставување на електронската фактура кон субјекти кои не се корисници на системот за е-фактура, како и начинот на кој ќе се докажува доставата.

Потребно е да се утврди дека доставувањето на визуелниот приказ на валидираната електронска фактура од член 8, став 2, односно на електронскиот формат со референца кон ЕИФ, по електронска пошта или на друг проверлив начин, се смета за уредно доставување на електронската фактура до примател кој не е корисник на системот за е-фактура.

Дополнително, доколку доставувањето не е можно поради причина која не е на страната на издавачот, треба да се предвиди дека издавачот не сноси одговорност за недоставувањето, доколку може да ја докаже причината и преземените дејствија за доставување.

Со прецизирањето на начинот на доставување и доказот за достава ќе се обезбеди поголема правна сигурност за издавачите и примателите, особено во ситуации кога примателот не е вклучен во системот за е-фактура.

Член 10

Издавање и испраќање е-фактура

Членот 10 го поврзува моментот на издавање и прием на електронската фактура со нејзината достапност во системот за е-фактура и испраќањето електронско известување. Меѓутоа, одредбите не го определуваат доволно прецизно карактерот на известувањето, адресата на која се испраќа, ниту временската трага на одделните фази од процесот.

Препорака:

Да се прецизира што претставува „електронското известување“ од член 10, на кој начин се испраќа и која адреса за е-пошта се користи за негово доставување.

Особено треба да се разјасни дали полето „Контакт е-пошта на субјектот“ претставува официјална адреса за системски известувања или ќе се користи посебна регистрирана контакт-адреса за оваа намена.

Дополнително, да се обезбеди одделна временска ознака за секоја релевантна фаза од процесот, на пример:

- T1 – поднесена електронска фактура од издавачот;
- T2 – валидирана/издадена електронска фактура од системот;
- T3 – доставена до примателот;
- T4 – примена/достапна за преземање од страна на примателот.

Потребно е да се обезбеди јасна и проверлива временска трага за секоја фаза, особено за утврдување на даночниот период, почетокот и истекот на роковите за прифаќање или одбивање и докажувањето на доставата.

Истовремено, потребно е да се прецизира односот меѓу достапноста на фактурата во системот, испраќањето на известувањето и фактичкото преземање на фактурата, бидејќи овие настани може да се случат во различни моменти. Ова е особено значајно со оглед на тоа што членот 10, ставови 2 и 3, предвидува дека фактурата се смета за издадена, односно уредно примена, иако фактичкото преземање може да следи подоцна.

Јасното дефинирање на овие моменти ќе овозможи прецизно утврдување на правните и даночните последици од издавањето и приемот на електронската фактура и ќе го намали ризикот од спорови во однос на роковите и уредноста на доставата.

Член 11

Прифаќање и одбивање на електронската фактура и правните последици од статусот на фактурата

Членот 11 ја уредува постапката за прифаќање и одбивање на електронската фактура, но одредбите не прават доволно јасна разлика меѓу статусот на фактурата во системот за е-фактура, нејзината материјална и комерцијална прифатливост и нејзиното даночно и сметководствено значење. Особено, ставот (4) предвидува дека со истекот на рокот за прифаќање, фактурата се смета за прифатена и станува подобна за даночни и сметководствени цели, иако самото доставување и техничката валидација на фактурата не значат дека примателот ја потврдил нејзината материјална точност, обврската за плаќање или дека се исполнети сите услови за нејзино даночно и сметководствено признавање.

Покрај тоа, рокот од ставот (1) тече од датумот на извршената трансакција, а не од приемот на фактурата. Кога фактурата е издадена кон крајот на законскиот рок за нејзино издавање, примателот има само неколку дена за проверка, а кај книжните одобренја и книжните задолженија издадени подоцна рокот може да биде истечен уште во моментот на нивното издавање, со што тие веднаш се сметаат за прифатени. Ставот (1) исто така не бара одбивањето да биде образложено, иако без причината за одбивањето издавачот не може соодветно да ја исправи фактурата.

Дополнително, членот 11 не го уредува доволно јасно односот помеѓу рокот за прифаќање или одбивање и рокот за доспевање и плаќање на фактурата, ниту пак предвидува можност претходно одбиена фактура да биде дополнително прифатена кога причината за одбивањето е отстранета. Ова може да доведе до трајно различен статус на фактурата кај издавачот и примателот, особено кога исправката е извршена преку коригиран документ.

Препорака:

Во членот 11 да се извршат соодветни измени и дополнувања со кои:

- во ставот (1) рокот за прифаќање или одбивање да се пресметува од денот на приемот на електронската фактура, така што ќе истекува на подоцнежниот од двата датума: 10-ти во месецот што следи по месецот на извршената трансакција или 15 дена од денот на приемот на фактурата;
- одбивањето на електронската фактура задолжително да вклучува и обврска за наведување на причината за одбивање, избрана од однапред утврдена листа во системот за е-фактура, со можност за дополнително образложение;
- во ставот (1) јасно би се разграничил рокот за прифаќање или одбивање на електронската фактура од рокот за нејзино доспевање и плаќање, со изречно уредување дека постапката за прифаќање или одбивање сама по себе не го одложува времето во кое започнува да се сметарокот за плаќање, освен во случаите кога фактурата е навремено одбиена согласно со закон;
- ставот (4) би се изменил така што истекот на рокот за прифаќање или одбивање ќе произведува дејство на прифаќање во рамките на системот за е-фактура, но нема сам по себе да претставува потврда на материјалната точност на фактурата, признавање на обврската за плаќање или потврда дека се исполнети сите услови за нејзино сметководствено и даночно признавање;
- истовремено, да се обезбеди дека статусот „прифатена“ или „сметана за прифатена“ во системот за е-фактура не го доведува во прашање правото на одбивка на претходниот данок кога се исполнети материјалните услови утврдени со Законот за ДДВ и кога електронската фактура ги содржи и исполнува пропишаните услови за даночна фактура;
- би се предвидела можност примателот дополнително да прифати претходно одбиена електронска фактура, во соодветен рок, доколку причината за одбивањето е отстранета, вклучително и кога издавачот извршил исправка или сторнирање, доставил соодветно образложение или извршил корекција преку

книжно задолжение, книжно одобрение или друг соодветен корективен документ, без барање за повторно издавање на иницијалната фактура;

- да се предвиди можност примателот, и по истекот на рокот за прифаќање или одбивање, преку системот за е-фактура да му испрати на издавачот образложено барање за исправка или сторнирање, без тоа да влијае врз статусот на фактурата, со цел комуникацијата меѓу страните да биде евидентирана;
- во ставот (5) да се обезбеди усогласеност на статусот на фактурата кај издавачот и примателот, така што одбивањето нема да претставува трајна пречка за подоцнежнo прифаќање кога причината за одбивањето е отстранета и се исполнети материјалните услови за евидентирање на фактурата.

Со наведените измени ќе се обезбеди јасно разграничување меѓу процесниот статус на електронската фактура во системот за е-фактура и нејзиното материјално, сметководствено и даночно значење, без автоматското прифаќање да се толкува како признавање на обврската за плаќање или потврда на точноста на фактурата. Истовремено, ќе се овозможи претходно одбиените фактури да бидат дополнително прифатени кога причината за одбивањето е отстранета, со што ќе се избегне неусогласеност меѓу статусот на фактурата кај издавачот и примателот и ќе се обезбеди правна сигурност во однос на сметководствениот третман и правото на одбивка на претходниот данок. Пресметувањето на рокот од денот на приемот, пак, ќе му обезбеди на примателот реална можност за проверка на секоја фактура, без да се наруши логиката на пресметување на даночниот период. Воведувањето можност да се достави образложено барање за исправка преку системот ќе обезбеди евидентирана комуникација меѓу страните и по истекот на рокот за прифаќање, односно одбивање на електронската фактура, кога исправката или сторнирањето може да ги изврши само издавачот.

Член 12, ставови (2) и (3)

Начин и рок за исправка или сторнирање на електронска фактура

Членот 12 го уредува начинот на исправка или сторнирање на електронската фактура, при што во ставот (2) е предвидено дека исправката или сторнирањето се врши исклучиво преку издавање нова електронска фактура со упатување на претходно издадената фактура. Истовремено, ставот (3) предвидува апсолутна забрана за исправка или сторнирање по доставувањето на годишната сметка согласно Законот за ДДВ.

Ваквата уреденост не ги опфаќа во целост различните механизми за корекција на фактурите што произлегуваат од деловната и сметководствената практика, особено имајќи предвид дека членот 6 од Нацрт-законот ги препознава книжното одобрение и книжното задолжение. Дополнително, апсолутната забрана за исправка или сторнирање по доставувањето на годишната сметка може да оневозможи корекција на фактурата во случаи кога по истекот на овој рок ќе се утврди грешка, договорен рабат, промена на даночната основа, ревизорски наод или друг законски, договорен или сметководствен основ за корекција. Ова е особено значајно кога исправката резултира со зголемување на даночната обврска, бидејќи даночниот обврзник треба да има можност да го пријави и плати точниот износ на данокот во рамките на роковите утврдени со даночните прописи.

Препорака:

Во членот 12 став (2) да се дополни дека исправката или сторнирањето може да се врши преку различни соодветни механизми, вклучително преку издавање нова електронска фактура, книжно одобрение, книжно задолжение или сторнирање, при што секоја корекција задолжително треба да содржи упатување на оригиналната електронска фактура и да обезбеди целосна следливост на промената.

Во членот 12 став (3) да се замени апсолутната забрана со одредба со која ќе се овозможи исправка или сторнирање и по доставувањето на годишната сметка, кога за тоа постои законски, договорен или сметководствен основ, вклучително и кога исправката произлегува од конечна одлука во постапка по приговор или спор во однос на износот на фактурата. Особено, доколку исправката резултира со зголемување на даночната обврска, да се овозможи нејзино извршување до истекот на рокот на застареност за утврдување на данок согласно член 110 од Законот за даночна постапка.

При тоа, секоја исправка или сторнирање извршено по доставувањето на годишната сметка треба да биде соодветно евидентирано во системот за е-фактура, со задолжително упатување на оригиналната фактура и наведување на основот за корекцијата, со цел да се обезбедат транспарентност и целосна следливост на измените.

Со ваквото уредување ќе се овозможи законската рамка да ги опфати различните механизми за исправка и сторнирање што се користат во деловната и сметководствената практика, а истовремено ќе се избегне ситуација во која истекот на рокот за доставување на годишната сметка оневозможува корекција на фактурата и правилно утврдување и пријавување на даночната обврска. Воедно, преку задолжителното поврзување со оригиналната фактура ќе се обезбеди целосна следливост на секоја последователна корекција.

Член 13

Можност за одбивање на поврзаните документи

Членот 13 предвидува издавачот да го евидентира поврзаниот документ преку системот за е-фактура, по што системот го известува примателот за неговата достапност. Ставот (4) утврдува дека документот и неговото евидентирање имаат карактер на електронска евиденција за даночни и сметководствени цели, а ставот (6) предвидува обврска за издавање електронска фактура врз основа на евидентираниот документ.

Меѓутоа, не е предвидена можност примателот да ја оспори содржината на поврзаниот документ доколку таа не одговара на фактичката состојба. Кај испратниците, на пример, стоката може да не биде примена, да биде примена во различна количина или со недостатоци утврдени при приемот.

Препорака:

Членот 13 да се дополни со можност примателот да го одбие поврзаниот документ преку системот за е-фактура, со наведување на причината, во рок од два работни дена од моментот кога документот му е достапен во системот и му е испратено електронско известување. Одбивањето да биде овозможено кога испораката не е реализирана или податоците во документот не одговараат на фактички примените добра или услуги.

Одбиениот документ да не претставува самостојна основа за задолжително издавање електронска фактура според ставот (6), додека не се усогласат податоците и не се изврши соодветна исправка или сторнирање и, по потреба, повторно издавање на документот. Притоа, одбивањето да не ги одложува законските рокови за фактурирање на извршениот промет.

Доколку примателот не го одбие документот во предвидениот рок, тој да се смета за потврден исклучиво за целите на постапката во системот за е-фактура, без ограничување на правото на последователно одбивање во системот за е-фактура, како и евентуална рекламација или оспорување според договорот и применливите прописи.

Со предложеното дополнување примателот ќе може навремено да укаже на евентуални разлики меѓу евидентираниот документ и фактичката состојба. На тој начин ќе се намали потребата од последователни исправки и сторнирања на фактурите, со задржување на обврската за навремено фактурирање на извршениот промет.

Издавање една електронска фактура врз основа на повеќе поврзани документи

Ставот (6) предвидува изготвување електронска фактура врз основа на евидентираниот поврзан документ, но не појаснува дека една фактура може да опфати повеќе поврзани документи. Ваквата формулација може да создаде различни толкувања за можноста повеќе испратници кон ист примател да се опфатат со една фактура.

Препорака:

Во член 13, став (6) изречно да се предвиди дека една електронска фактура може да се издаде врз основа на еден или повеќе евидентирани поврзани документи кон ист примател, со наведување на нивните идентификатори и со почитување на роковите за издавање фактура согласно член 9, став (3) и Законот за данокот на додадена вредност.

Со ова ќе се обезбеди јасна основа за фактурирање повеќе испораки кон ист примател преку една електронска фактура, без непотребно издавање посебна фактура за секој поврзан документ. Задолжителното поврзување со документите ќе ја обезбеди следливоста на опфатените испораки и ќе ја олесни нивната проверка.

Прецизирање на почетниот момент на рокот за евидентирање на поврзаните документи

Ставот (1) предвидува поврзаниот документ да се евидентира во системот за е-фактура во рок од два дена од денот на извршување на трансакцијата. Меѓутоа, не е доволно јасно кој настан е релевантен за пресметување на рокот кај различните видови поврзани документи. Кај испратниците, на пример, испраќањето, доставувањето и приемот на стоката може да се случат на различни датуми.

Препорака:

Во член 13, став (1) да се прецизира почетниот момент за пресметување на дводневниот рок за евидентирање, со јасно определување на релевантниот настан според природата на секој вид поврзан документ.

За таа цел, во законот да се предвиди изречно овластување со подзаконски акт да се определат настанот од кој се смета рокот за секој вид документ и начинот на негово

документирање, со јасно разграничување меѓу испраќањето, доставувањето, приемот и враќањето на добрата, каде што е применливо.

Прецизното определување на почетниот момент ќе овозможи обврзниците однапред да знаат кога настанува обврската за евидентирање и до кога треба да ја исполнат. Со тоа ќе се избегнат различни толкувања и ризик од санкционирање поради нејасно утврден рок.

Член 14

Рок за доставување и исправка на другите документи

Членот 14 ги уредува другите документи од член 6 став (3), вклучително моментот кога тие се сметаат за издадени, можноста за нивна исправка или сторнирање и рокот за нивно доставување. Во ставот (3) е предвидено дека документите се доставуваат најдоцна до 15-ти во месецот кој следи по месецот од датумот на извршената трансакција.

Ваквото определување на рокот не го прецизира доволно јасно настанот од кој започнува неговото пресметување. Поимот „датум на извршената трансакција“ може да има различно значење во зависност од видот на документот, особено кај документи за кои моментот на создавање, издавање, доставување, прием или потврдување може да се разликува. Недоволно прецизното определување на почетниот датум создава ризик од правна несигурност во однос на навременоста на доставувањето и исправката на документите. Дополнително, ставот (2) ја ограничува исправката или сторнирањето на другите документи до рокот за доставување на годишната сметка, што го создава истиот проблем како и ограничувањето од член 12, став (3).

Препорака:

Во членот 14 став (3) да се прецизира почетниот момент за пресметување на рокот за доставување на секој вид документ од член 6 став (3), односно да се определи кој конкретен настан се смета за „датум на извршената трансакција“ за целите на оваа одредба.

За секој вид документ, каде што е применливо, да се определи дали релевантен е датумот на неговото издавање, испраќање, доставување, прием или друг соодветно определен настан. Доколку поради различната природа на документите не е можно ова прашање да се уреди целосно со закон, да се предвиди негово поблиско уредување со подзаконски акт.

Рокот за исправка или сторнирање на другите документи од ставот (2) да се усогласи со предложеното решение за член 12, така што исправката или сторнирањето ќе бидат можни и по рокот за доставување на годишната сметка, кога за тоа постои законски, договорен или сметководствен основ.

Со ова ќе се обезбеди објективен почетен датум за пресметување на рокот од ставот (3) и ќе се намали ризикот од различно толкување на роковите во зависност од видот на документот и природата на трансакцијата. Истовремено, исправката на другите документи ќе биде можна и по рокот за годишната сметка, во согласност со решението за член 12.

Член 15

Чување на е-фактурите

Членот 15 предвидува издавачот и примателот самостојно да ги чуваат е-фактурите во роковите утврдени со Законот за даночна постапка, иако е-фактурите се чуваат и во системот за е-фактура, каде што им се достапни за преземање најмногу две години по истекот на годината во која се издадени. Со тоа обврзниците мора да одржуваат паралелна архива за податоци што Управата за јавни приходи веќе ги поседува.

Препорака:

Е-фактурите да бидат достапни за преземање од издавачот и примателот во текот на целиот законски рок за нивно чување, или чувањето во системот за е-фактура да се смета за исполнување на обврската за чување од членот 15, став (1).

Доколку рокот на достапност остане ограничен, системот да овозможи масовно преземање на е-фактурите во оригиналниот електронски формат преку API пред истекот на рокот.

Со ова ќе се избегнат дополнителните трошоци за паралелно чување на истите податоци, во согласност со начелото „еднаш и само еднаш“, кое е поддржано и во делот 2.3 од овој документ.

Член 16, став (1) и став (4), точка 2

Фактури кон крајни потрошувачи

Членот 16, став (4), точка 2 ги ослободува крајните потрошувачи од обврската за прием на е-фактури, но издавачите и понатаму имаат обврска секоја фактура кон нив да ја издадат преку системот за е-фактура, а потоа да ја достават на друг начин. Ова особено ги засега субјектите што месечно издаваат голем број фактури кон физички лица, како што се операторите на електронски комуникации и давателите на комунални услуги. За нив поединечната валидација на секоја фактура во реално време создава значителен технички и оперативен товар.

Препорака:

Во законот изречно да се уреди третманот на фактурите кон крајни потрошувачи, вклучително и начинот на нивното доставување до примателите.

За субјектите што издаваат фактури кон голем број крајни потрошувачи да се овозможи збирно доставување на фактурите до системот за е-фактура во пропишани периоди, наместо поединечно доставување во реално време, или обврската за овие фактури да се примени во подоцнежна фаза.

Пропорционалното уредување на фактурирањето кон крајните потрошувачи ќе овозможи системот прво да се стабилизира во делот на прометот меѓу деловните субјекти, каде што е и најголемата корист од електронското фактурирање, без да се загрози даночната контрола, бидејќи податоците за овој промет и понатаму ќе бидат достапни за Управата за јавни приходи.

Член 16, став (2), точка 1, во врска со член 6, став (1), точка 13

Издавање и евидентирање фактури за регистриран готовински промет

Членот 16, став (2), точка 1 предвидува исклучок од обврската за издавање е-фактура за трансакции за кои се издава фискална сметка, но го задржува издавањето фактура за регистриран готовински промет на барање на примателот или заради евиденциски цели согласно закон. Меѓутоа, не е доволно јасно уредено поврзувањето на оваа фактура со фискалната сметка и нејзиното евидентирање во системот за е-фактура.

Бидејќи станува збор за трансакција веќе евидентирана преку фискалниот систем, издавањето е-фактура без соодветно означување и поврзување со фискалната сметка може да доведе до двојно евидентирање на прометот и ДДВ. Во постојното техничко решение, упатувањето на фискалната сметка кај овие фактури е опционално. Дополнително, ниту Законот за ДДВ ниту Законот за регистрирање на готовински плаќања не уредуваат што се случува со фактурата кога фискалната сметка на која се однесува е сторнирана.

Препорака:

Да се уреди издавањето и евидентирањето на фактурите за регистриран готовински промет, при што да се предвиди:

- задолжително наведување на бројот и другите податоци потребни за недвосмислено идентификување на фискалната сметка, односно фискалните сметки на кои се однесува фактурата;
- евидентирање како посебен вид документ „Фактура за регистриран готовински промет“, со соодветна ознака или даночен индикатор што ќе спречи двојно евидентирање на прометот и ДДВ;
- изречно правило дека издавањето на оваа фактура не претставува нова, одделна трансакција, туку документирање на прометот за кој веќе е издадена фискална сметка;
- постапка за исправка или сторнирање на фактурата кога фискалната сметка на која се однесува е сторнирана, по правилата за исправка и сторнирање на е-фактурите, со зачувување на поврзаноста и следливоста на документите.

Со предложеното уредување ќе се обезбеди јасна поврзаност меѓу фискалната сметка и електронската фактура за истиот промет и ќе се намали ризикот од двојно евидентирање на прометот и ДДВ. Уредувањето на сторнирањето ќе спречи примателот да оствари одбивка на претходниот данок врз основа на фактура чија фискална сметка е сторнирана и ќе обезбеди целосна следливост за даночни и сметководствени цели.

Член 16 став (4) точка 1

Фактурирање кон субјекти кои немаат обврска за прием преку системот

Членот 16 став (4), точка 1 ги исклучува субјектите од членовите 46, 47, 48 и 49 од Законот за ДДВ од обврската за прием на е-фактури, но не го уредува начинот на доставување, прием и евидентирање на фактурите во случаи кога примателот нема обврска или техничка можност да ја прими фактурата преку системот за е-фактура.

Препорака:

Со подзаконски акт да се уреди посебниот работен тек за фактурирање кон субјектите од членот 16 став (4) точка 1, вклучително задолжителните податоци, начинот на доставување и доказот за прием во случаи кога примателот нема обврска или можност да ја прими фактурата преку системот за е-фактура.

Со ваквото уредување ќе се обезбеди јасна постапка за фактурирање кон субјектите кои не се опфатени со обврската за прием преку системот за е-фактура.

Член 17

Алтернативен начин на фактурирање

Членот 17, став (1) предвидува примена на алтернативен начин на фактурирање во случај на прекин во функционирањето на системот за е-фактура во непрекинато траење од 24 часа. Ваквиот услов може да создаде практични проблеми доколку системот е недостапен или технички нефункционален пократок период, а издавачот во меѓувреме има обврска да издаде фактура.

Дополнително, ставот (3) дозволува издавање фактури надвор од системот за е-фактура, но не ја уредува доволно детално постапката за нивното последователно внесување во системот. Особено не е определено дали фактурите кои веќе биле издадени, доставени и обработени преку алтернативниот начин подлежат на повторно прифаќање или одбивање, како се евидентираат нивните последователни исправки или сторнирања и на кој начин системот ќе ги разликува од новоиздадени фактури.

Исто така, ставот (3) не упатува на правилата според кои треба да бидат издадени фактурите во периодот на недостапност на системот, иако ставот (4) предвидува дека тие се сметаат за валидни и веродостојни за даночни и сметководствени цели. Потребно е да се обезбеди јасна правна основа дека и во алтернативниот режим фактурите ги исполнуваат материјалните услови за фактурирање согласно Законот за данокот на додадена вредност.

Препорака:

Во членот 17 став (1) да се овозможи примена на алтернативниот начин на фактурирање веднаш по утврдување на недостапност или техничка нефункционалност на системот за е-фактура, без задолжително истекување на период од 24 часа, или по исполнување на објективни и проверливи критериуми утврдени со подзаконски акт.

Одредбата да опфати и случаи на недостапност или техничка нефункционалност на комуникациската инфраструктура или информацискиот систем на корисникот, кога причината е надвор од неговата разумна контрола и е соодветно документирана, вклучително прекин на комуникацијата со системот, проблеми со API или автентикација, проблеми со електронски сертификат, прекин на интернет-конекцијата и други документирани технички инциденти кои објективно го оневозможуваат електронското фактурирање.

Во ставот (3) да се прецизира дека фактурите издадени за време на алтернативниот начин на фактурирање се издаваат во согласност со условите утврдени во Законот за данокот на додадена вредност, а со подзаконски акт да се уреди постапката за нивно

дополнително доставување и евидентирање во системот по повторното воспоставување на неговата функционалност.

При дополнителното внесување во системот да се предвиди посебен технички индикатор или статус со кој ќе се означува дека фактурата веќе била издадена и обработена преку алтернативниот начин на фактурирање. Да се утврди дека таквата фактура не се смета за новоиздадена фактура и, доколку веќе била примена и евидентирана од примателот, не подлежи на повторна постапка на прифаќање или одбивање, освен доколку со подзаконски акт не е определено поинаку за конкретен вид фактура.

Дополнително, да се уреди начинот на постапување со фактурите кои биле исправени или сторнирани во периодот на недостапност на системот, вклучително начинот на евидентирање на оригиналната фактура и последователната корекција, со цел во системот да се зачува целосната следливост на трансакцијата.

Воедно, критериумите за утврдување на недостапноста или нефункционалноста на системот, начинот на активирање на алтернативниот режим, начинот на известување и техничката постапка за дополнително доставување на фактурите да се уредат со подзаконски акт.

Со ваквото уредување ќе се овозможи непрекинато фактурирање во случаи кога електронското фактурирање објективно не е возможно, без чекање од 24 часа. Истовремено, јасното уредување на последователното внесување на фактурите ќе го намали ризикот од нивно дуплирање, повторно прифаќање или одбивање и неконзистентност меѓу фактичките, сметководствените и даночните евиденции.

Член 18, во врска со член 15, став (5)

Заштита и доверливост на податоците од е-фактурите

Членот 18 содржи општо упатување на Законот за заштита на личните податоци. Меѓутоа, системот за е-фактура ќе содржи и комерцијално чувствителни податоци, вклучително цени, количини, попусти, рабати и други деловни услови, кои не мора да претставуваат лични податоци.

Дополнително, членот 15, став (5) овозможува УЈП да ги направи е-фактурите достапни на друг надлежен орган кога постои законски основ, без поблиско уредување на постапката, обемот и евидентирањето на пристапот. Поради тоа, потребни се изречни правила за доверливоста и користењето на сите податоци што се обработуваат преку системот.

Препорака:

Членот 18 да се дополни со одредби со кои изречно ќе се утврди дека податоците од е-фактурите се заштитени согласно правилата за даночна тајна и се обработуваат за даночни цели, а за други цели само кога тоа е изречно предвидено со закон.

Да се предвиди пристап само за овластени лица, во обем неопходен за извршување на нивните законски надлежности, со задолжително евидентирање на секој пристап и преземање податоци.

УЈП да применува соодветни технички и организациски мерки за безбедност на системот и податоците, со навремено известување на корисниците за безбедносни инциденти што ги засегаат нивните податоци.

Членот 15, став (5) да се дополни така што поединечното отстапување на е-фактурите на други надлежни органи ќе се врши врз основа на образложено писмено барање во конкретна постапка, со наведување на законскиот основ и целта, во неопходниот обем и со евидентирање на секое отстапување. За законски воспоставена автоматизирана меѓуинституционална размена да се утврдат соодветни правила за целта, опфатот, овластениот пристап и следливоста на размената.

Предложените дополнувања ќе обезбедат заштита и на личните и на комерцијално чувствителните податоци. Јасното ограничување на целите и пристапот, заедно со евидентирањето на користењето и отстапувањето, ќе го намали ризикот од неовластено откривање или употреба на податоците и ќе ја зајакне довербата на деловната заедница во системот.

Член 20

Прецизирање на упатувањата во прекршочните одредби

Во член 20, став (1), точка 1 се упатува на член 21 како основа за законската обврска за користење на системот за е-фактура. Меѓутоа, членот 21 ја определува надлежноста за водење прекршочна постапка, а не обврската за користење на системот. Обврските за издавање и прием на е-фактури се уредени во член 16, додека почетокот на нивната задолжителна примена е определен во член 22.

Препорака:

Во член 20, став (1), точка 1 упатувањето на член 21 да се замени со прецизно упатување на соодветните одредби од член 16, во врска со член 22, зависно од конкретната обврска чие непочитување се санкционира.

Да се изврши целосна номотехничка проверка на упатувањата во член 20, став (1), како и во останатиот текст на Нацрт-законот, и да се усогласат со одредбите на кои треба да се однесуваат.

Точните упатувања ќе обезбедат јасна врска меѓу прекршокот и законската обврска чие непочитување се санкционира. Со тоа ќе се намалат нејаснотиите во примената и ќе се обезбеди поголема правна сигурност за обврзниците.

Разграничување на прекршоците и спречување двојно санкционирање

Членот 20 предвидува санкции за некористење на системот за е-фактура и за неиздавање електронска фактура преку системот. Потребно е овие повреди јасно да се разграничат меѓусебно, како и од повредата на обврската за издавање фактура согласно Законот за данокот на додадена вредност, за да се избегне преклопување при санкционирањето.

Препорака:

Во член 20 да се прецизира разграничувањето меѓу прекршоците за некористење на системот и за неиздавање електронска фактура.

Дополнително, да се додаде нов став со кој ќе се утврди дека, кога истото фактичко дејствие претставува иста повреда на обврската за издавање фактура според овој закон и Законот за данокот на додадена вредност, се применува прекршочната одредба од овој закон, без паралелно санкционирање по Законот за данокот на

додадена вредност за истата повреда. Ова разграничување да не го исклучува санкционирањето на други, самостојни повреди на даночните обврски.

Изречното разграничување ќе го намали ризикот од повеќекратно санкционирање на истата повреда и ќе обезбеди предвидлива примена на прекршочните одредби, без ограничување на одговорноста за одделни даночни прекршоци.

Преоден период со опомена наместо глоби

Нацрт-законот не предвидува преоден период во кој обврзниците би можеле да ги отстранат неправилностите во користењето на системот без изрекување глоби. Со оглед на обемот на реформата и потребата од приспособување на деловните и информациските системи, во почетната фаза може да се јават технички и оперативни грешки.

Препорака:

Во преодните одредби од член 22 да се предвиди дека во првите шест месеци од почетокот на задолжителната примена за секоја категорија обврзници, за прекршоците од член 20, став (1) ќе се изрекува опомена со определен рок за отстранување на неправилноста, наместо глоба.

Овој режим да се применува на сите лица за кои член 20 предвидува одговорност за наведените прекршоци. Да се уредат постапката за издавање опомена, определувањето на рокот и проверката на отстранувањето на неправилноста.

Преодниот период ќе овозможи почетните недостатоци да се отстрануваат преку насочување и корективно постапување. Врзувањето на рокот со почетокот на задолжителната примена за секоја категорија ќе обезбеди еднаков период за приспособување на сите обврзници.

Сразмерност на глобите според тежината на прекршокот

Членот 20 предвидува ист распон на глоби за поднесување погрешен тип документ и за неиздавање електронска фактура преку системот. Меѓутоа, изборот на погрешен тип документ, кога фактурата сепак е издадена и валидирана, се разликува по својата природа и последици од целосното неиздавање фактура.

Препорака:

Прекршоците од член 20, став (1) да се разграничат според нивната тежина и последици. За поднесување погрешен тип документ, кога фактурата е издадена и валидирана преку системот, да се предвиди понизок распон на глоби од оној за неиздавање електронска фактура.

Разграничувањето соодветно да се одрази и во глобите за одговорните лица, самостојните вршители на дејност и физичките лица опфатени со член 20.

Со предложеното решение ќе се обезбеди посразмерно санкционирање, кое ќе ја земе предвид разликата меѓу погрешната класификација на издаден документ и неисполнувањето на обврската за издавање фактура. На тој начин санкциите ќе ја одразуваат тежината на повредата и нејзиното влијание врз даночната евиденција и контролата.

Член 22, став (1) и (2)

Доброволна регистрација и можност за дерегистрација од системот за е-фактура

Според членот 22, субјектите можат доброволно да се регистрираат на системот за е-фактура, при што од денот на регистрацијата се должни фактурите да ги издаваат исклучиво во структуриран електронски формат преку системот за е-фактура.

Оваа одредба не предвидува можност за дерегистрација од системот по доброволната регистрација, ниту уредува постапка и услови под кои субјектот би можел да се повлече од доброволната регистрација и повторно да го користи начинот на издавање и примање фактури што го применувал пред регистрацијата, до започнувањето на задолжителната примена на системот.

Препорака:

Да се предвиди можност и да се уредат условите за повлекување од доброволната примена на системот до датумот на задолжителна примена, со јасно утврдена постапка и рокови за таквото повлекување.

Со ваквото решение ќе се овозможи постепено и контролирано воведување на системот за е-фактура, особено за субјектите кои имаат повеќе системи за фактурирање, а истовремено ќе се намали оперативниот ризик поврзан со преминот кон задолжителна примена.

Член 22, став (8) во врска со член 17

Одговорност во случај на техничка достапност на системот

Членот 22, став 8 предвидува дека, од денот на започнување на задолжителната примена за одделна категорија субјекти, сите фактури кои не се издадени или примени преку системот за е-фактура се сметаат дека не се издадени во согласност со законот. Од друга страна, членот 17 уредува алтернативен начин на фактурирање во случај на достапност или нефункционалност на системот.

Меѓутоа, не е доволно јасно уредено како се применува ова правило во случаи кога даночниот обврзник не е во можност да ја издаде или достави електронската фактура поради објективна и документирана техничка пречка, особено кога пречката е надвор од неговата разумна контрола. Во спротивно, постои ризик субјектот да биде изложен на прекршочна одговорност и покрај тоа што презел разумни мерки за исполнување на обврската.

Препорака:

Во член 22 да се предвиди дека даночниот обврзник нема да одговара за неиздавање или недоставување на е-фактура во системот кога ќе докаже дека тоа било предизвикано од објективна, документирана техничка пречка надвор од неговата разумна контрола, во согласност со условите за примена на алтернативниот начин на фактурирање од член 17.

Потребно е дополнително да се утврди дека, по отстранувањето на пречката, фактурата и соодветната документација се внесуваат во системот во определен рок, согласно со член 17 и подзаконските акти.

Особено е потребно да се опфатат ситуации поврзани со достапност на системот за е-фактура, API-интерфејсот, системите за автентикација или електронскиот сертификат, интернет-конекцијата или друга релевантна инфраструктура, кога пречката е објективна и може да се документира.

Со ова ќе се обезбеди усогласеност меѓу член 17 и член 22 и ќе се избегне прекршочна одговорност за околности кои објективно го оневозможуваат исполнувањето на обврската.

Положба на примателот кога фактурата не е издадена преку системот

Членот 22, став (8) предвидува дека, по започнувањето на задолжителната примена, фактурите што не се издадени или примени преку системот за е-фактура се сметаат за неиздадени во согласност со законот. Меѓутоа, не е уредена положбата на примателот кој примил фактура надвор од системот за фактички извршен промет, а не може да влијае врз исполнувањето на обврската на издавачот.

Ваквата неуреденост создава неизвесност за примателот во однос на постапувањето со фактурата и остварувањето на правото на одбивка на претходниот данок.

Препорака:

По член 22, став (8) да се додаде посебен став со кој ќе се уреди постапка за пријавување до Управата за јавни приходи на фактура што примателот ја добил надвор од системот, иако издавачот имал обврска да ја издаде преку системот за е-фактура.

Изречно да се предвиди дека пропустот на издавачот сам по себе не претставува основ за губење на правото на примателот на одбивка на претходниот данок, доколку се исполнети материјалните услови утврдени со Законот за данокот на додадена вредност и тие можат да се потврдат со соодветна документација.

Со предложеното решение ќе се обезбеди јасна постапка за примателот и ќе се намали ризикот тој да трпи даночни последици исклучиво поради пропуст на издавачот. Истовремено, пријавувањето ќе ѝ овозможи на УЈП да го провери прометот и исполнетоста на условите за одбивка, како и да преземе соодветни мерки кон издавачот.

Член 6, став (6) и член 23

Овластувања за донесување подзаконски акти

Членот 6, став (6) го овластува министерот за финансии да утврди во кои случаи и под кои услови се издаваат е-фактурите, што всушност претставува овластување за уредување на опфатот на законската обврска. Членот 23 предвидува подзаконските акти да се донесат во рок од три месеци од влегувањето во сила на законот, што значи дека тие може да се донесат по почетокот на доброволната примена и непосредно пред задолжителната примена, иако со нив ќе се уредат голем дел од правилата за примена на системот.

Препорака:

Овластувањето од членот 6, став (6) да се ограничи на техничките олеснувања и начинот на издавање на е-фактурите, додека случаите во кои постои, односно не постои обврска за издавање е-фактура да се утврдат со закон.

Нацртите на подзаконските акти да се објават на ЕНЕР за јавна консултација, а актите да се донесат пред почетокот на доброволната примена на законот.

Опфатот на обврската чие неисполнување се санкционира со глоба треба да биде утврден со закон, заради правна сигурност. Јавната консултација за подзаконските акти е особено значајна затоа што голем дел од препораките во овој документ, меѓу кои правилата за видовите документи, алтернативниот начин на фактурирање и роковите за доставување на другите документи, предвидуваат поблиско уредување со подзаконски акт.

Нова одредба

Уредување на постапката за одбивка на ДДВ

Нацрт-законот не содржи одредби со кои се уредуваат обврските и постапувањето на примателот на е-фактурата во однос на остварувањето на правото на одбивка на ДДВ, вклучително роковите за остварување на ова право и можностите и постапката за корекција. Истовремено, на страната на УЈП е предвидено техничко решение за правото на одбивка на ДДВ.

Препорака:

Да се предвидат јасни правила за постапувањето на примателот на е-фактурата во однос на одбивката на ДДВ, со кои ќе се уредуваат роковите и условите за остварување на правото на одбивка на ДДВ, можност и постапка за корекција на одбивката, како и начинот на евидентирање и доставување на податоците поврзани со одбивката на ДДВ преку системот за е-фактури.

Уредувањето на овие прашања е потребно за да се обезбеди усогласеност помеѓу обврските на примателот на е-фактурата и техничките функционалности предвидени на системот, како и правна сигурност во однос на остварувањето и коригирањето на правото на одбивка на ДДВ.

4. Препораки во однос на достапното техничко решение

Практични прашања идентификувани при тестирањето на системот

Тестирањето на системот за е-фактура укажува на одредени функционални и регулаторни прашања кои е потребно да се разрешат пред почетокот на задолжителната примена. Тие се однесуваат како на конкретни функционалности на системот, така и на даночниот третман на одредени видови фактури. Навременото разрешување на овие прашања е важно за да се обезбеди усогласеност меѓу техничкото решение и законската рамка и да се избегнат различни толкувања во практиката.

Препораки:

УЈП, во консултација со деловната заедница, пред почетокот на задолжителната примена да ги разгледа и разреши следните прашања идентификувани при тестирањето:

1. Функционалности и податоци во системот

- Да се овозможи издавање на книжни одобрености со негативен износ, односно системското решение да го поддржи сметководствениот третман на одобреностите како намалување, а задолженостите како зголемување, независно од знакот на износот;
- Да се овозможи овластување на физичко лице-нерезидент како лице за пристап и потпишување во системот, без непотребно условување со претходна регистрација како даночен обврзник, имајќи предвид дека статусот на даночен обврзник и статусот на овластено лице за потпишување се различни правни категории;
- Да се обезбеди целосен и ажуриран шифрарник на земји, вклучително и кодовите потребни за редовно фактурирање кон странски приматели;
- Техничката документација на системот за е-фактура да биде достапна и на англиски јазик;
- Да се овозможи пристап до техничката документација и до тест-околината и од субјекти надвор од Северна Македонија, каде што се хостирани деловните информациски системи на компаниите и од каде им се дава техничка поддршка.

2. Даночни индикатори и усогласеност со ЗДДВ

Потребно е да се обезбеди целосно усогласување на даночните индикатори во системот со одредбите од Законот за ДДВ и со постојните процедури за даночни ослободувања. Особено:

- да се појасни третманот на фактурите за промет ослободен од ДДВ согласно член 24-а од Законот за ДДВ, вклучително и дали и понатаму ќе се применува постојната постапка за генерирање фактура со сериски број преку системот на е-Даноци или ќе биде доволно соодветното внесување на даночниот индикатор;
- да се обезбеди соодветен даночен индикатор за прометот поврзан со ослободувањата согласно член 27, став 1, точка 4 во врска со членовите 47 и 48 од Законот за ДДВ, вклучително и случаите во кои постои потврда за ослободување од увозни давачки и ДДВ;
- сите даночни индикатори и нивниот третман да бидат јасно документирани и усогласени со релевантните одредби на Законот за ДДВ и подзаконските акти пред започнувањето на задолжителната примена.