

Asia: VM102:00/2017 VM/1846/03.01.00/2018

Lausuntopyyntö hallituksen esityksen luonnoksesta laiksi sähköisestä laskutuksesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Lausuntomme on toimitettu kirjallisena valtiovarainministeriön kirjaamoon.

Valtiokonttori toteaa yhteenvetona, että esitysluonnos on tarpeellinen ja sen tavoite on erittäin kannatettava, mutta ehdotettua luonnosta hallituksen esi-tykseksi tulisi muuttaa seuraavilta osin.

- Ehdotettu soveltamisalan rajoitus pienhankintojen osalta tulisi poistaa ja semanttisen mallin mukaisen verkkolaskun vastaanottoa koskeva velvoite laajentaa koskemaan kaikkia julkishallinnon hankintayksiköitä hankinnan suuruudesta riippumatta ja vielä siten, että julkiselle hallinnolle tulee lähet-tää aina semanttisen mallin mukainen verkkolasku mahdollisen siirtymä-ajan jälkeen
- Esitysluonnoksen 4 §:n säännös hankintayksiköiden ja elinkeinonharjoitta-jien oikeudesta vaatia verkkolaskua vastaa käsityksemme mukaan sopi-musperusteisuutta- esitämme, että myyjän velvoite antaa ostajan vaati-muksesta sähköinen lasku tulisi selvästi todeta ja varmistaa riittävällä te-hostekeinolla ja porrastetulla siirtymäajalla
- Esityksessä tulisi myös ottaa kantaa siihen, mikä toimija antaa tarkempia määräyksiä, ohjeita ja suosituksia koskien verkkolaskutuksen infrastruktuurin toiminnallisia ja teknisiä vaatimuksia. Valtiokonttori katsoo, että sillä voisi olla viranomaisroolia huomioiden muut tehtävämme taloushallinnon alueella
- Perusteluina ehdotetuille muutoksille Valtiokonttori lausuu seuraavaa.

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sähköisestä laskutuksesta. Laki olisi uusi ja sillä pantaisiin kansallisesti täytäntöön verkkolaskudirektiivi. Direktiivissä edellytetyn mukaisesti ehdotetussa laissa velvoitettaisiin hankintayksiköt hankintalakien piirissä olevissa julkisissa hankinnoissa ottamaan vastaan ja käsittelemään sähköisiä laskuja, jotka noudattavat uutta eurooppalaista standardia.

Laissa ehdotetaan lisäksi direktiivistä riippumattomana sääntelynä säädettäväksi hankintayksikön ja elinkeinonharjoittajan oikeudesta saada lasku eu-rooppalaista standardia noudattavana sähköisenä laskuna toiselta hankintayksiköltä tai elinkeinonharjoittajalta. Ehdotetulla lailla pyritään tehostamaan sekä julkisen että yksityisen sektorin taloushallintoa luomalla puitteet laskujen automaattiseen käsittelyyn. Laki ei koskisi yksityisten luonnollisten henkilöiden laskutusta.

Taloushallinnon automatisoinnin edistämiseksi sääntelyn tulisi olla esitysluonnosta kattavampaa. Valtion keskushallinnossa verkkolaskujen osuus on jo nyt ostolaskujen osalta yli 92 prosenttia ja myyntilaskuissakin verkkolaskujen osuus on noin 32 prosenttia. Valtion ostolaskujen määrä on noin miljoona osto-laskua, ostolaskujen määrä on vähentynyt viimeisten vuosien aikana.

Velvollisuus vastaanottaa ja lähettää semanttisen mallin mukaisia laskuja

Valtiokonttori kiinnittää huomiota ensinnäkin siihen, että digitalisaatio on myös Juha Sipilän hallitusohjelman läpileikkaava teema, joka huomioidaan lähes jokaisessa kärkihankkeessa. Edelleen Sipilän hallitusohjelman digitaalisen liike-toiminnan kasvuympäristön rakentamista koskevan kärkihankkeen osalta todetaan, että lainsäädäntötoimin edistetään uuden teknologian, digitalisaation ja uusien liiketoimintakonseptien käyttöönottoa. Nyt lausunnolla oleva luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi sähköisestä laskutuksesta ei täysin tue hallitusohjelman tavoitetta.

Esityksessä olisi tullut ottaa lähtökohdaksi Ruotsin malli, jossa paitsi asetetaan hankintayksiköille velvollisuus vastaanottaa ja käsitellä eurooppalaisen standardin mukaisia sähköisiä laskuja, myös velvoitettiin toimittajia lähettämään eurooppalaisen standardin mukaisia sähköisiä laskuja hankintayksiköille, mikäli muusta laskustandardista ei osapuolten välillä ole sovittu. Nyt Ruotsin mallin hylkäämistä on perusteltu argumentein, jotka eivät Valtiokonttorin käsityksen mukaan ole riittävästi perusteltuja. Toteamus, ettei sähköisten laskujen lähettämisen säätämisestä pakolliseksi julkisissa hankinnoissa ole saatavissa lisähyötyjä ei vastaa todellisuutta. Verkkolaskujen osuus muualla julkishallinnossa kuin valtiolla on julkisten palveluiden digitalisoinnin tavoitteisiin nähden liian matala, eivätkä kunnat todennäköisesti saa verkkolaskujen määrää kasvamaan ilman lainsäädännön velvoitetta.

Ilman kattavaa velvoitetta lähettää julkiselle sektorille verkkolaskuja, voi Suomen osalta muodostua haasteelliseksi siirtyminen täysin sähköisiin hankintoihin, joiden on komission mukaan arvioitu tuottavan mittavia säästöjä ja helpottavan tiettyjen julkishallinnon alojen rakenteiden uudistamista sekä vauhdittavan innovaatiotoimintaa ja menettelyiden yksinkertaistamista.

Lähetämisveloitteelle tulisi Valtiokonttorin näkemyksen mukaan kuitenkin asettaa riittävä siirtymäaika.

On myös huomioitava, että pienyritysten taloushallinto on usein ulkoistettu tilitoimistoille tai muille taloushallinnon ohjelmistopalveluntarjoajille ja heillä tulee olla valmius sekä vastaanottaa että lähettää verkkolaskuja ja se Valtiokonttorin käsityksen mukaan pääosalla jo on. Valtiovallan tulee toimia aktiivisesti sen varmistamiseksi, että markkinoilla on kilpailua ja siten verkkolaskupalveluiden hinnat pysyvät kohtuullisina myös yrityksille, joilla verkkolaskutuksen volyyymi on pieni.

Taloushallinnon digitalisoinnin lyhyenkin tähtäimen tavoitteena Suomessa pitäisi olla rakenteellisen tiedon välittäminen määrämuotoisilla sähköisillä sanoilla mahdollisimman laajasti ja kattavasti sektorirajat ylittäen. Esityksen 4 §:n mukaisia toimenpiteitä vaiheistamalla voitaisiin luoda pienille organisaatioille sekä niiden palveluntarjoajille riittävä mahdollisuus valmistautua muutokseen ja toisaalta myös viranomaisille mahdollisuus tukea muutoksen toteuttamisessa. Näin annettaisiin mahdollisuus myös markkinoiden valmistautumiseen ja uusiutumiseen, joka voisi johtaa uudenlaisien palveluiden syntyyn.

Vastaanottoveloitteen rajaaminen kynnyksrajat ylittäviin hankintoihin

Esitysluonnoksen mukaan hankintayksiköiden velvollisuus ottaa vastaan ja käsitellä sähköisiä laskuja ei ulottuisi kansallisten kynnyksarvojen alittavien hankinta- ja käyttöoikeussopimusten eli niin kutsuttujen pienhankintasopimusten perusteella annettaviin sähköisiin laskuihin. Valtiokonttori pitää rajausta tarpeettomana ja ongelmallisena. Esityksen perustelut ovat varsin suppeat, eikä perustelujen pohjalta ole mahdollista täsmällisesti etukäteen arvioida sitä piiriä, joka jää lain voimaantullessa po. veloitteen ulkopuolelle.

Perusteluissa todetaan, että velvollisuus vastaanottaa sähköisiä laskuja on hankintasopimuksen arvoon sidottu sekä että ainoastaan pieni joukko hankintayksiköitä tekee pienhankintoja. Tämän perusteella saa kuvan, että soveltamisalan poikkeus koskee vain hankintayksiköitä, jotka tekevät pelkästään ai-noastaan pienhankintoja. Tällaisten yksiköiden rajaaminen etukäteen on ensinnäkin tärkeää lain mukaisten veloitteiden toimeenpanon varmistamiseksi ja toisaalta laskun lähettäjän näkökulmasta. Ennakointi on kuitenkin luonnostekstin pohjalta haastavaa, koska perustelut eivät ole tältä osin tarkkarajaiset.

Valtiokonttori pitää todennäköisenä, että asetettaessa koko julkiselle sektorille velvoite vastaanottaa eurooppalaista standardia noudattava sähköinen lasku ja kun lisäksi toimittajien on tietyllä aikavälillä lähetettävä lakiin perustuen julkiselle sektorille sähköinen lasku, laajenee verkkolaskukäytäntö tehokkaasti myös yritysten väliseksi toimintamalliksi.

Verkkolaskutuksen infrastruktuuri

Ottaen huomioon, että hallituksen esityksen tarkoituksena on luoda edellytyksiä ja siten vauhdittaa siirtymistä kokonaan automatisoituun taloushallintoon niin julkisella kuin yksityiselläkin sektorilla, Valtiokonttori toteaa lopuksi, että pelkästään aineiston formaatista sekä lähettäjän ja vastaanottajan velvoitteista säättämällä ei päästä esitysluonnoksessa esitettyihin tavoitteisiin, vaan vaatimuksia pitäisi asettaa myös laskujen lähettäjille ja välittämiseen osallistuville organisaatioille sanomien välityssääntöjen osalta.

Nykyisen epämuodollisesti organisoidun infrastruktuuria valvovan elimen (TIEKE:n verkkolaskufoorumien ohjausryhmä) sijaan tekniset ja toiminnalliset vähimmäisvaatimukset sanomien välittämiseksi tulisi säätää läpinäkyvästi esitettyssä laissa ja/tai osoittaa vaatimusten asettaminen nimetyn tahon tehtäväksi. Asian jättäminen laskun välittäjien tai lähettävän ja vastaanottavan osapuolen sopimisen varaan jatkaisi fragmentoitunutta nykytilaa, jossa muodollisesti ja sisällöllisesti puutteellisiin laskuihin voidaan puuttua pahimmillaan vasta laskun vastaanottajan toimesta, jolloin myös selvittely on työläämpää verrattuna siihen, että puutteet korjattaisiin jo lähettäjän toimesta prosessin alkuvaiheessa.

Skog Lasse
Valtiokonttori