

Valtiovarainministeriö

PL 28

00023 VALTIONEUVOSTO

Lausuntopyyntönnö 13.9.2018, VM/1846/03.01.00/2018

Hallituksen esitys luonnokseksi laiksi sähköisestä laskutuksesta

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Kuntaliitolta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi sähköisestä laskutuksesta.

Euroopan unionin direktiivi 2014/55/EU sähköisestä laskutuksesta julkisissa hankinnoissa (verkkolaskudirektiivi) tuli voimaan 26.5.2014. Jäsenvaltioiden kansalliset lait ja asetukset sekä hallinnolliset määräykset tulee saattaa verkkolaskudirektiivin mukaisiksi viimeistään 18.4.2019. Verkkolaskudirektiivin mukaan hankintayksiköiden tulee ottaa vastaan ja käsitellä eurooppalaisen laskustandardin mukaisia rakenteisesti sähköisiä laskuja EU-kynnysarvot ylittävissä julkisissa hankinnoissa.

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

Lisäksi *direktiivistä riippumattomana sääntelynä* laissa ehdotetaan säädettäväksi hankintayksikön ja elinkeinonharjoittajan oikeudesta saada lasku eurooppalaista standardia noudattavana sähköisenä laskuna toiselta hankintayksiköltä tai elinkeinonharjoittajalta.

Lakia ei sovellettaisi, jos sähköisen laskun käyttö voisi paljastaa salassa pidettäviä tietoja tai vaarantaa valtion keskeisiä turvallisuusasetuja. Ehdotetulla lailla pyritään tehostamaan sekä julkisen että yksityisen sektorin taloushallintoa luomalla puitteet laskujen automaattiseen käsittelyyn. Laki ei koskisi yksityisten luonnollisten henkilöiden laskutusta.

Esityksen tavoitteet

Esityksen tavoitteena on

- Panna kansallisesti täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/55/EU sähköisestä laskutuksesta julkisissa hankinnoissa

- Hallituksen tekemien linjausten mukaisesti julkisia hankintoja laajemmin edistää sähköisten laskujen käyttöä yhteiskunnassa. Lakiehdotukseen sisältyy säännös hankintayksiköiden ja elinkeinonharjoittajien oikeudesta pyynnöstä saada laskut eurooppalaisen laskustandardin mukaisina koneellisesti luettavina sähköisinä laskuina. Ehdotettu säännös luo puitteet laskujen automaattiseen käsittelyyn.



Suomen Kuntaliitto toteaa esitetyn lain tavoitteista seuraavaa:

Laki koskisi periaatteessa kaikkia hankintayksiköitä ja elinkeinonharjoittajia. Automatisaation edistäminen on sekä julkisyhteisöjen että yritysten taloushallinnon keskeisimpiä tavoitteita. Kuntaliitto katsookin lain soveltamisalan laajentamisen direktiivin määrittelyä laajemmaksi sinällään perustelluksi. On hyvä ratkaisu, että huolimatta julkisten hankintojen taustasta, sähköisestä laskutuksesta tehdään oma lakinsa eikä kytketä sitä hankintalakeihin.

Sähköisten laskujen käytössä ongelmia ovat aiheuttaneet muun muassa tietosisällön puutteet; kun maksajan ja maksun vastaanottajan tiedot eivät ole kohdanneet, maksut ovat pysähtyneet tai viivästyneet. Yhteisen standardin voidaan katsoa poistavan näitä ongelmia.

Kuntaliitto pitää hyvänä, että yhteisen sähköisen laskutuksen eurooppalaisen standardin kehittämisen ja käyttöönoton avulla pyritään myös parantamaan oikeusvarmuutta.

Ehdotetun lain sisältö on myös nähtävä selkeästi osana kuntien digitalisaation edistämistä. Vaikutukset kuntien taloushallintoon tulisi ottaa huomioon määriteltäessä kuntien digitalisaation kannustimia.

Keskeiset ehdotukset

Velvollisuus vastaanottaa ja käsitellä sähköisiä laskuja koskisi verkkolaskudirektiivistä poike-
ten kaikkia hankintalakien piirissä olevia julkisia hankintoja, myös niin kutsuttuja kansallisia hankintoja.

Lisäksi ehdotuksen mukaan annettaisiin *kaikille hankintayksiköille ja elinkeinonharjoittajille* oikeus saada laskunsa toiselta hankintayksiköltä tai elinkeinonharjoittajalta sähköisen laskutuksen eurooppalaisen standardin mukaisina sähköisinä laskuina. Tämän säännösehdotuksen osalta kyse olisi direktiivistä riippumattomasta sääntelystä.

**Kuntaliitto haluaa kiinnittää huomiota lain soveltamisen käytäntöihin. Kun alkuperäisen direktiivin soveltamisalaa laajennetaan, oleellista on syntyvien velvollisuuksien ja oikeuksien muotoilu siten, että eri organisaatioista ja niiden rooleista on riittävän selkeä käsitys ja että erilais-
ten osapuolten vaihtelevat valmiudet voidaan ottaa huomioon.**

Käytännössä lain voimaan tullessa olisi oltava selvillä, miten ymmärretään julkinen sektori (esimerkiksi kunnilla on lukuisia erilaisia pieniä tytäryhtiöitä, maakuntien organisoituminen maakunta- ja soteuudistuksen toteutuessa on avoinna). Myös elinkeinonharjoittaja on tarpeen määritellä - kuinka pieniin toimijoihin soveltamisala direktiivistä riippumattoman sääntelyn osalta katsotaan tarpeelliseksi ulottaa.

Vaikutus pieniin ja tilapäisiin hankintayksiköihin on melko marginaalisesti ilmaistu. Esityksestä ei käy yksiselitteisesti ilmi, mikä on sen suhde esim. lakiin maatalouden rakennetuista (1476/2007), jossa tuen saajilta edellytetään hankintalain mukaista kilpailuttamista?

**Esitettyssä muodossa laki koskisi käytännössä pankkien kautta kulkevia maksuja. Mitä pienemmistä toimijoista on kyse, on todennäköistä, että joukossa on käytössä monenlaisia vaihtelevia, myös pankeista riippumattomia maksutapoja, joissa raha liikkuu osapuolten välillä jopa reaaliaikaisesti. Jossain määrin epäselväksi jää, miten lain velvoittavuutta tulkittaisiin osapuolten halutessa neuvotella vaihtoehtoisesta maksutavasta. Tulisiko lain jo tässä vaiheessa ottaa huomioon maksamisen muitakin rakenteita, jotka ovat nopeassa ja voimakkaassa muutok-
sessa?**

Muutoinkin maksuprosessin mahdollisia ongelmatilanteita varten tulisi selkeämmin määritellä, minkälaisella menettelyllä tilannetta ratkotaan;

kyse ei ole sopimusrikkomuksesta vaan lain noudattamatta jättämisestä.

Esityksen vaikutukset

Esityksen perusteluissa mainitaan, että sen vaikutusten kuvausta täydennetään lausuntokieroksella vaikutuksista saadun palautteen perusteella.

Komissio on todennut, että kehitysasteeltaan korkean ja hajautetun sähköisen laskutuksen rakenteen jäsenvaltiot (ml. Suomi), *joutuvat luottamaan siihen, että sähköisen laskutuksen palvelut ja ratkaisujen tarjoajat päivittävät järjestelmänsä tukemaan standardia sekä tarjoavat kilpailukykyisiä ratkaisuja kaiken kokoisille julkisille ja yksityisille elimille.* Esityksen mukaan tässä skenaariossa standardin täytäntöönpanon vaikutuksen odotetaan olevan tilanteesta riippuen vähäinen tai kohtalaisen vähäinen.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että maksamista ei Suomessa ole aiemmin vastaavalla tavalla lainsäädännöllä säädelty. Kuten todettu, sekä maksajina että maksunsaajina on hyvin erilaisia toimijoita, joihin lain perusteella syntyvät oikeudet ja velvollisuudet voivat vaikuttaa monin tavoin.

Kuntaliitto korostaakin, että kaikkia vaikutuksia, myös mahdollisesti kartoittamatta jääneitä, on tarpeen arvioida huolellisesti, jopa vielä ennen lain voimaantuloa. Tarvittaessa siirtymäajoissa tulisi olla jouston varaa, aina jopa 1 -1,5 saakka. Tällä tavalla markkinoille annettaisiin aikaa kehittää kaikkien tarpeisiin (myös pienten ja tilapäisten hankintayksiköiden) sopivia ratkaisuja.

Kustannukset

Esityksen mukaan järjestelmien ajanmukaistamisesta koituvat kustannukset tulevat palveluntarjoajien ja näin ollen loppukäyttäjien (hankintayksiköiden ja niiden toimittajien) maksettaviksi. Kustannukset jäävät alhaisiksi, jos palveluntarjoajat käyttävät standardeja, jotka ovat jo valmiiksi eurooppalaisen standardin mukaisia, ja päinvastaisessa tapauksessa kustannukset nousevat suhteessa korkeammiksi.

Vaikutukset kuntien ja kuntayhtymien talouteen arvioidaan suhteellisen rajoitetuiksi, sillä valtaosalla on jo valmius vastaanottaa ja *lähettää* rakenteisia sähköisiä laskuja ja siten siirtymisen uuteen laskustandardiin tarkoittaisi sähköisen laskutuksen ratkaisujen päivittämistä.

Hankintayksiköiden joukossa julkisoikeudellisten laitosten ja tilapäisten hankintayksiköiden katsotaan olevan se ryhmä, jolle ehdotetun lain toteuttamisesta koituu suurimmat muutostokustannukset. Kustannusten voidaan katsoa syntyvän investoinneista sähköisen laskuvirran käsittelemiseksi tarvittavaan infrastruktuuriin sekä osaamiseen kehittämiseen. Lisäksi direktiivin toteutus tulee aiheuttamaan hankintayksiköille järjestelmien kehittämiseen liittyviä kuluja.

Kuntaliitto arvioi, että kustannusten määrittely samoin kuin kohdentuminen eri organisaatioihin ei ole yksiselitteistä. Kuten esityksessäkin todetaan, kustannus vaihtelee huomattavasti riippuen taloushallinnon järjestelmästä ja laskujen kierrätysjärjestelmästä. Ohjelmistoissa kustannukset jakaantuvat yleensä kertakustannukseen eli ominaisuuden ostoon sekä ylläpitokustannuksiin.

Edellä mainittujen organisaatioiden lisäksi myös esimerkiksi pienille kuntatoimijoille ja kuntien tytäryhtiöille ehdotetun lain toteuttaminen voi aiheuttaa merkittäviä muutostokustannuksia.

Kuntaliitto yhtyy sinänsä näkemykseen, että verkkolaskun käyttö merkitsee kustannussäästöjä. Säästöjen saavuttamiseen tarvitaan kuitenkin investointeja, osalla toimijoista enemmän, osalla vähemmän. Tehtyjen arvioiden perusteella kustannukset voivat vaihdella paljon eri toimijoiden välillä. Lisäksi on epäselvää muiden toimijoiden kustannusten heijastuminen loppukäyttäjille. Jotta investointien mielekkyyttä voidaan arvioida, kustannuksista suhteessa kunkin toimijan volyyymiin tulisi olla parempi käsitys.

Tietosuoja

Verkkolaskudirektiivin 8 artiklan 1 kohdan mukaan verkkolaskudirektiivi ei vaikuta tietosuojaa koskevan unionin ja kansallisen lainsäädännön soveltamiseen. Euroopan tietosuojavaltuutettu on painottanut direktiiviehdotuksesta antamassaan lausunnossa olevan erityisen tärkeää selvittää, että voimassa olevaa tietosuojalainsäädäntöä sovelletaan täysimääräisesti myös sähköiseen laskutukseen.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan verkkolaskudirektiiviin sisältyvät tietosuojan linjaukset ovat sinänsä oikeita ja perusteltuja.

On kuitenkin huomattava, että verkkolaskustandardin ja varsinkin direktiivistä riippumattoman sääntelyn myötä oikeuksien ja velvollisuuksien määrittelyn kautta Suomessakin lain piiriin tulee sekä uusia toimijoita että uutta laskumateriaalia. Tietosuoja tulee varmistaa myös kansallisesti ja toimijakohtaisesti.

Sähköiset kuitit

Hallituksen esityksen luonnos laiksi sähköisestä laskutuksesta ei sisällä sääntelyehdotuksia sähköisistä ostokuiteista (eKuiteista), mutta lausunnonantajia pyydetään ottamaan kantaa verkkolaskudirektiivin kansallisen toimeenpanon valmisteluryhmän ehdotuksiin sähköisten kuittien käytön edistämiseksi.

Ryhmän selvityksen mukaan eurooppalainen laskustandardi soveltuu pääosin myös kuittien välitykseen ja ryhmän mukaan lainsäädännössä voisi asettaa hankintayksiköille velvollisuuden vastaanottaa ja käsitellä standardin mukaisia sähköisiä kuitteja. Sääntely kannustaisi hankintayksiköitä vaatimaan sähköisiä kuitteja ja vähentäisi ostokuittien vaatimia manuaalisia työvaiheita. Julkishallinto voisi myös toimia esimerkkinä.

Kuntaliitto jakaa näkemyksen, että sähköisten kuittien käyttö niin ikään edesauttaa taloushallinnon automatisaatiota.

Kuitilla voi kuitenkin olla eri funktioita riippuen siitä, tarkoitetaanko esimerkiksi korttimaksuista syntyviä kuitteja tai monitahoisen hankintaprosessin jälkeistä maksusuorituksen todentamista.

Näin ollen kuitin määritelmää ja juridista merkitystä tulisi vielä tämentää pelkän teknisen vastaavuuden lisäksi.

SUOMEN KUNTALIITTO


Jari Vaine
erityisasiantuntija, rahoitusala