

Talousvaliokunta

EDUSKUNTA

Lausuntopyyntönnä 18.12.2018, HE/256/2018vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hankintayksiköiden ja elinkeinonharjoittajien sähköisestä laskutuksesta

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt Kuntaliitolta lausuntoa Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi hankintayksiköiden ja elinkeinonharjoittajien sähköisestä laskutuksesta.

Laki olisi uusi ja sillä pantaisiin kansallisesti täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi sähköisestä laskutuksesta julkisissa hankinnoissa.

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

Suomen Kuntaliiton lausunto**Esityksen tavoitteet**

Esityksen tavoitteena on

- Panna kansallisesti täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/55/EU sähköisestä laskutuksesta julkisissa hankinnoissa. Direktiivissä edellytetyn mukaisesti ehdotuksessa laissa veloitettaisiin hankintayksiköt hankintalakien piirissä olevissa julkisissa hankinnoissa ottamaan vastaan ja käsittelemään sähköisiä laskuja, jotka noudattavat uutta eurooppalaista standardia.

- Hallituksen tekemien linjausten mukaisesti julkisia hankintoja laajemmin edistää sähköisten laskujen käyttöä yhteiskunnassa.

Sähköistä laskutusta ei ole aiemmin Suomessa säädetty lailla. Suomen Kuntaliitto tukee pyrkimystä oikeusvarmuuden parantamiseen sähköisen laskutuksen yhteisen eurooppalaisen standardin kehittämisen ja käyttöönoton avulla.

Sähköisissä laskuissa ongelmia ovat aiheuttaneet muun muassa tietosäällön puutteet; kun maksajan ja maksun vastaanottajan tiedot eivät ole kohdanneet, maksut ovat pysähtyneet tai viivästyneet. Kuntaliiton näkemyksen mukaan yhteinen standardi poistaa näitä ongelmia.

Kun kyse on enimmäkseen maksamisen prosesseista, Kuntaliitto pitää hyvänä, että sähköisestä laskutuksesta tehdään oma lakinsa eikä kytketä sitä hankintalakeihin.

Keskeiset ehdotukset ja soveltamisala

Direktiivissä edellytetyn mukaisesti ehdotetussa laissa veloitettaisiin hankintayksiköt hankintalakien piirissä olevissa julkisissa hankinnoissa ottamaan vastaan ja käsittelemään sähköisiä laskuja, jotka noudattavat uutta eurooppalaista standardia. Tämä velvollisuus koski kuitenkin verkkolaskudirektiivistä poiketen kaikkia hankintalakien piirissä olevia julkisia hankintoja, myös niin kutsuttuja kansallisia hankintoja.

Lisäksi lakiehdotuksen 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.

Suomen Kuntaliitto katsoo lain soveltamisalan säätämisen direktiivin määrittelyä laajemmaksi sinällään perustelluksi. Sähköisten laskujen käytössä julkisella sektorilla on edelläkävijän rooli ja automaation edistäminen on sekä julkisyhteisöjen että yritysten taloushallinnon keskeisiä tavoitteita.

Kuntaliitto kiinnittää kuitenkin huomiota soveltamisen tulkintoihin. Soveltamisalaa laajennettaessa määritellään velvollisuudet ja oikeudet. Määrittelyn myötä erilaisten toimijoiden rooleista on oltava selkeä yleinen käsitys ja toimijoiden vaihtelevat tarpeet tulee olla mahdollista ottaa huomioon riippumatta näiden viiteryhmästä. Tulee varmistaa, että soveltamisala ja yksittäisen toimijan käytäntö kohtaavat siten, että taloudellista hyötyä on mahdollista syntyä lain tavoitteiden mukaisesti.

Esimerkiksi lain perusteluissa olevasta elinkeinonharjoittajan määrittelystä ei voi yksiselitteisesti päätellä, onko yksittäisellä toimijalla riittävät taloudelliset perusteet ja volyymit lain soveltamiseksi. Niin ikään julkisen sektorin sisällä esimerkiksi pienillä kunnilla ja kuntien pienillä yhtiöillä ei välttämättä ole riittäviä edellytyksiä tai laskuvolyymeja, viiteryhmästään huolimatta.

Esityksen vaikutukset

Esityksen mukaan standardin täytäntöönpanon vaikutuksen odotetaan olevan tilanteesta riippuen vähäinen tai kohtalaisen vähäinen.

Verkkolaskuissa suurimmat hyödyt koituvat ostajalle, joka käsittelee laskun omassa taloushallinnossa. Myyjälle eli laskun lähettäjälle kustannushyöty paperisen laskun ja verkkolaskun välillä on melko pieni. Suuret ostajat, kuten valtio, ovat voineet sopimuksissa edellyttää verkkolaskuja. Pienille toimijoille tämä ei ole ollut aina mahdollista.

Tällä hetkellä noin 90 %:lla kunnista ja kuntayhtymistä on eri tavoin järjestetty valmius vastaanottaa sähköisiä laskuja. On arvioitu, että lähes sama osuus kunnista voi lähettää sähköisiä myyntilaskuja. Siten suurimmalle osalle kunnista ja kuntayhtymistä siirtyminen uuteen laskustandardiin tarkoittaa sähköisen laskutuksen ratkaisujen päivittämistä uuteen standardiin.

Suomen Kuntaliitto katsoo, että lain vaikutukset pieniin ja tilapäisiin hankintayksiköihin on esityksessä melko marginaalisesti ilmaistu.

Maksamista ei Suomessa ole aiemmin vastaavalla tavalla lailla säädelty. Sekä maksajina että maksunsaajina on hyvin erilaisia toimijoita, joihin lain perusteella syntyvät oikeudet ja velvollisuudet voivat vaikuttaa monin tavoin. Esityksen perusteluissa käy ilmi tarkasteltaessa esimerkiksi maatalouden harjoittajia, että toiminnan moninaisella kirjolla on vaikutusta tulkintaan, ollaanko lain soveltamisalan piirissä vai ei.

Kuntaliitto korostaakin, että kaikkia vaikutuksia, myös mahdollisesti kartoittamatta jääneitä, on tarpeen arvioida huolellisesti. Laskuihin liittyy myös oheispalveluita, esimerkiksi taloushallinnon ja laskurahoituk-

**sen palveluita, joihin liittyvät vaikutukset tulee varmistaa. Siirtymä-
ajoissa tarvitaan vähintään esitettyjä joustoja, jotta pienten ja tilapäis-
ten hankintayksiköiden tarpeisiin on aikaa kehittää sopivia ratkaisuja.**

Kustannukset

Sähköisten laskujen kustannukset vaihtelevat huomattavasti riippuen taloushallinnon järjestelmästä ja laskujen kierrätysjärjestelmästä. Ohjelmistoissa kustannukset jakaantuvat yleensä kertakustannukseen eli ominaisuuden ostoon sekä ylläpitokustannuksiin. Riippuen siitä onko kyse valmisohjelmistosta vai asiakaskohtaisesta ratkaisusta ehdotetun sääntelyn kustannukset voivat vaihdella arviolta noin 5 000 eurosta noin 50 000 euroon per ohjelmisto. Lisäksi laskun välittäjä (operaattori tai pankki) voi veloittaa muunnoksesta toiseen standardiin.

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. Päinvastaisessa tapauksessa kustannukset nousevat suhteessa korkeammiksi.

Hankintayksiköistä pienten kuntien ja seurakuntien, julkisoikeudellisten laitosten ja tilapäisten hankintayksiköiden arvioidaan olevan se ryhmä, jolle ehdotetun lain toteuttamisesta koituu suurimmat muutuskustannukset. Kustannusten voidaan katsoa syntyvän investoinneista sähköisen laskuvirran käsittelemiseksi tarvittavaan infrastruktuuriin sekä osaamiseen kehittämiseen. Jos sähköinen laskutus on jo hoidettu palvelua ostamalla, arvioidaan siirtymisestä uuteen standardiin aiheutuvan kuntatoimijalle pieniä lisäkustannuksia tai niitä ei olisi ollenkaan.

Suomen Kuntaliitto yhtyy sinänsä näkemykseen, että verkkolaskun käyttö merkitsee kustannussäästöjä. Säästöjen saavuttamiseen tarvitaan kuitenkin investointeja, osalla toimijoista enemmän, osalla vähemmän. Kuten esityksessä todetaan, investointien kustannukset vaihtelevat huomattavasti eri toimijoiden välillä, riippuen taloushallinnon järjestelmästä ja laskujen kierrätysjärjestelmästä. Epäselvää on muiden toimijoiden kustannusten merkitys loppukäyttäjille.

Kuntaliiton käsityksen mukaan kustannusten määräytyminen, kohdentuminen eri toimijoihin sekä kustannusten hyötysuhde ei ole täysin yksiselitteistä. Jotta investointien mielekkyyttä voidaan arvioida, kustannuksista suhteessa kunkin toimijan laskuvolyymiin tulisi olla parempi käsitys. Vain muutamia laskuja vuosittain lähettävien tai vastaanottavien toimijoiden kustannukset voivat jopa nousta silloin kun käyttöön otetaan digitaalisen taloushallinnon periaatteita ja automaattisuutta tukeva järjestelmä. Säästöt syntyvät vasta kun laskujen määrä kasvaa.

Oikeussuoja

Verkkolaskudirektiivissä ei säännellä sähköisen laskutuksen osapuolten oikeussuojakeinosta tai direktiivin mukaisten veloitteiden noudattamisen viranomaisvalvonnasta. Kansallisen toimeenpanon valmisteluryhmässä enemmistön kanta jatkovalmistelun jälkeenkin oli, ettei uusiin oikeussuojakeinoihin tai valvontatehtäviin ole tarvetta.

Esityksessä todetaan, että lainsäädännön erillisseuraamukset sähköisen laskun vastaanottamisesta tai lähettämisestä kieltäytymisestä voivat pienten toimijoiden näkökulmasta helposti muodostua kohtuuttomiksi tai liian pitkälle meneviksi. Sähköisestä laskutuksesta tulisi ehdotetun lain mukaan ensisijaisesti määrätä osapuolten välisessä sopimuksessa, jolloin sähköisestä laskutuksesta kieltäytyminen olisi sopimusrikkomus, josta seuraisi sopimuksen osoittama seuraamus. Tilanteissa, joissa lakia ei noudatettaisi eikä sopimuksessa olisi asiasta tarkemmin sovittu, olisivat yleiset oikeussuojakeinot osapuolten käytössä. Näitä ovat esimerkiksi hallintokantelu ja vahingonkorvauskanteet.

Lakiehdotuksen 4 pykälän mukaan hankintayksiköille ja elinkeinonharjoittajille annettaisiin oikeus pyynnöstä saada sähköinen lasku. Sääntelyllä pyritään vahvistamaan kaiken kokoisten laskunvastaanottajien asemaa ja oikeutta vaatia itselleen sähköistä laskua silloin, kun vastaanottajalla on sähköisen laskutukseen tarvittavat valmiudet.

Esityksen mukaan hallitus tulee seuraamaan esitetyn lain noudattamista ja ryhtyy tarvittaessa lainsäädäntötoimenpiteisiin riittävän oikeussuojan ja lain noudattamisen varmistamiseksi.

Suomen Kuntaliitto arvioi, että edellä kuvatuista perusteluista huolimatta oikeussuojakäytäntö voi jäädä epäselväksi, etenkin pienten toimijoiden keskuudessa sekä tilanteissa, joissa jommankumman tai molempien osapuolten järjestelmä- tai taloudelliset edellytykset sähköisen laskun käyttämiselle eivät täyty.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan on myös epäselvää, miten lain velvoittavuutta tulkitaan jommankumman osapuolen halutessa käyttää vaihtoehtoisia maksutapaa. Etenkin pienissä hankinnoissa ja pienten yksiköiden toiminnassa maksutapojen kehittyminen voi vaikuttaa maksamisen käytäntöihin. Periaatteessa jokaisen yksittäisen maksuosapuolen kesken tulisi ratkaista, investoidaanko sähköisen laskutuksen järjestelmiin, joiden kustannustehokkuudesta ei ole varmuutta, vai hoidetaanko maksut erikseen määriteltävällä tavalla.

Kuntaliiton mielestä tarvitaan selkeämpää tulkintaa, merkitseekö ehdotetun 4§ sisältö tosiasiaassa laskun lähettäjälle pakollisuutta. Kun hankintayksiköllä ja elinkeinonharjoittajalla on oikeus (saada pyynnöstä lasku sähköisessä muodossa), syntyy käsitys, että myyjälle aiheutuu velvollisuus toimittaa lasku sähköisessä muodossa.

Esityksen perusteluissa kuitenkin todetaan, että laskun lähettäjää ja vastaanottajaa suoraan velvoittava sääntely edellyttäisi laajalta joukolta toimijoita suuria muutoksia välineisiin ja prosesseihin ja lisäksi lähettämisvelvoitteeseen olisi todennäköisesti liitettävä viranomaisvalvontatoiminto tai seuraamusjärjestelmä. Näihin ei tällä hetkellä ole mahdollisuutta. Velvoittava sääntely vaatisi laajempaa selvitystä ja vaikutusarviointia. Siten katsotaan, ettei sähköisten laskujen lähettämisen säätämisestä pakolliseksi julkisissa hankinnoissa tai muissa kaupallisissa suhteissa ole saatavissa lisähyötyjä.

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.

Kuntaliitto katsoo, että verkkolaskudirektiiviin sisältyvät tietosuojan linjaukset ovat oikeita ja perusteltuja.

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

SUOMEN KUNTALIITTO

Jari Vaine
erityisasiantuntija, rahoitusala