

Kunnat ja verkkolaskun käyttö osana taloushallinnon automatisointia

Verkkolaskufoorumien syysseminaari

22.10.2020

Jari Vaine



Kunnan rooli ja tehtävät



Kunta palvelujen järjestäjänä, tuottajana ja rahoittajana

Kunnan tehtävä edistää asukkaidensa hyvinvointia ja kestävästä kehitystä alueellaan

- Peruspalvelujen tuottamista, joko omana tuotantona tai kunnan järjestämänä

Kunnan tehtävät pääasiallisesti laissa säädettyjä peruspalveluja – kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain säätämällä siitä laissa

- Yleiseen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvat tehtävät, jossa kunnalla on harkintavaltaa toiminnan laajuuden ja varattavien resurssien suhteen
- Subjektiiviset oikeudet, jossa kunnalla on ehdoton järjestämisvelvollisuus
- Kunta voi ottaa hoidettavakseen muita tehtäviä itsehallintonsa perusteella harkinnan mukaan

Kuntapalvelujen rahoitus julkisen talouden rahoitusjärjestelmän osana

- Kuntien itsehallintoon perustuva verotusoikeus - kunta voi käyttää keräämänsä verotulot palvelujen rahoittamiseen harkintansa mukaan, samoin valtionosuudet

Kuntien tehtäviin vaikuttavat myös

- Euroopan unionin direktiivit, kilpailulaki, kuntalain 126 §: yhtiöittämisvelvollisuus

Tutkimus kuntien sähköisten laskujen käytöstä

Tutkimuksen*) taustatiedot

- Yhteystietoja yhteensä 427, vastausprosentti 63,7 %
- Kuntia 313, vastasi 211 / vastausprosentti 67,41 %.
- Kuntayhtymiä 114, vastasi 61 / vastausprosentti 53,51 %

- Pyrittiin selvittämään:
 - Minkälaiset valmiudet organisaatioilla on hyödyntää automaatiota ostolaskuprosesseissa?
 - Kuinka suunnitelmallisesti taloushallinnon toimintaa kehitetään?
 - Mitkä tekijät koetaan esteiksi sähköistämisen/automaation lisäämiselle?
 - Paljonko voidaan saada aikaan säästöjä lisäämällä sähköistämistä ja automaatiota ostolaskujen käsittelyssä?

*) Riku Santala: Ostolaskuprosessien kehittämisen vaikutus kuntasektorilla (2016)

Ostolaskujen käsittelytapa ja -paikka

Kunnat Kuntayhtymät

Vastaanotetaan paperisena	77 %	78 %
Vastaanotetaan sähköisenä	85 %	95 %
Skannataan ja käsitellään sähköisenä, oma henkilöstö	59 %	54 %
Skannataan ja käsitellään sähköisenä, palveluntarjoaja	30 %	37 %
Arkistoidaan paperisena	31 %	22 %
Arkistoidaan sähköisenä	70 %	75 %

Ostolaskupalvelun ulkoistus

Merkittäväintä isoissa kunnissa ja väheni trendinomaisesti kuntakoon pienentyessä.

Ostolaskujen sähköistämisen aste

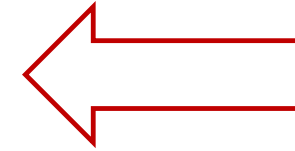
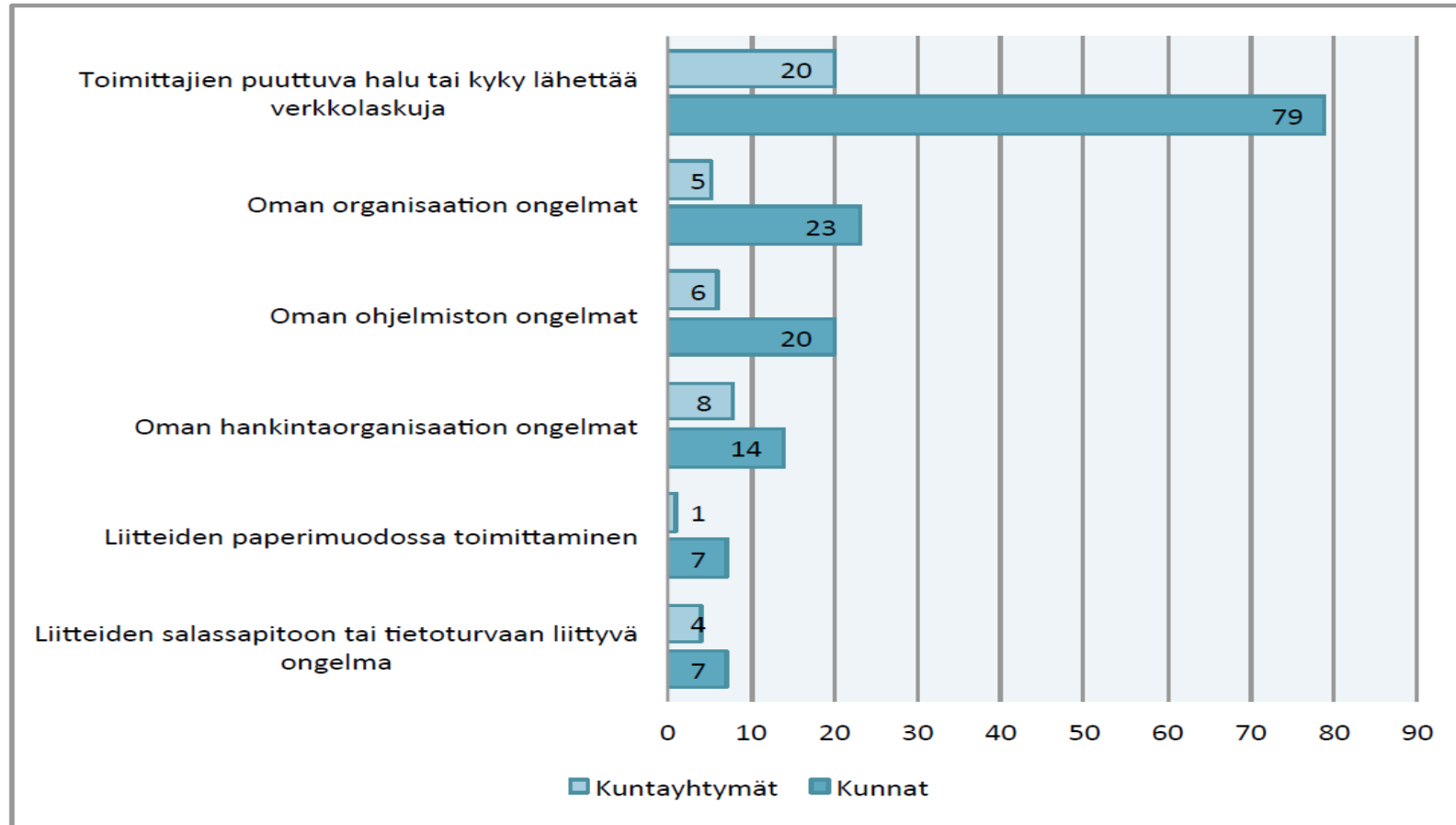
Prosenttia laskuista

Vastaajia

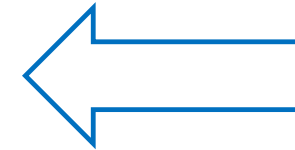
0 - 10	30
11 - 20	11
21 - 30	5
31 - 40	17
41 - 50	40
51 - 60	52
61 - 70	51
71 - 80	32
81 - 90	19
91 - 100	13

- Vastaajista 167 vastaanotti ostolaskuista yli 50 % sähköisessä muodossa
- Alle 50 % vastaanotto sähköisessä muodossa 103 vastaajalla

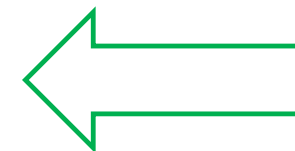
Sähköistä käsittelyä haittaavat tekijät



1)



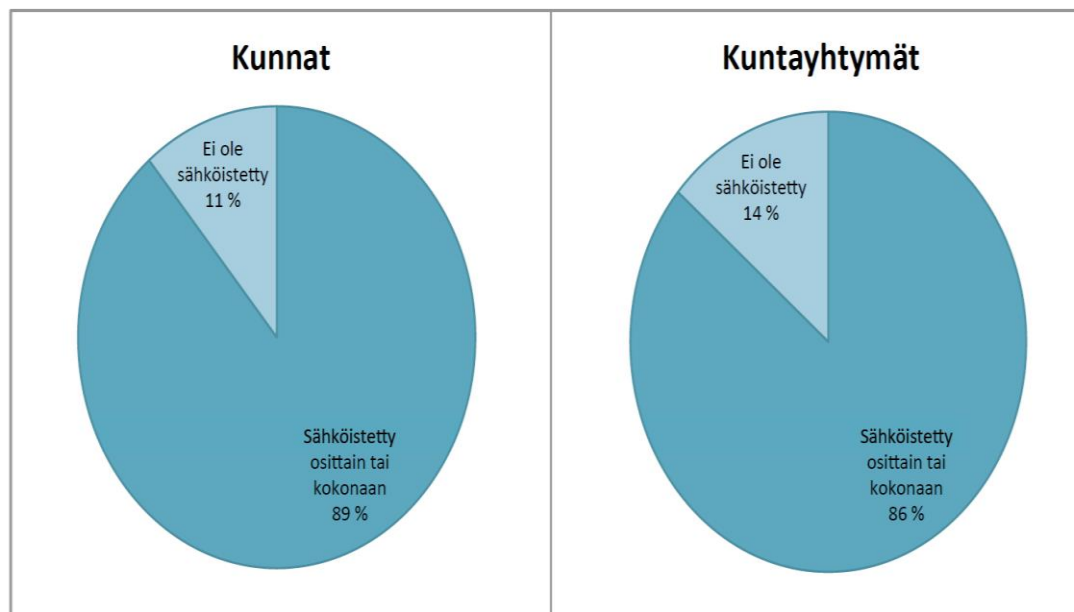
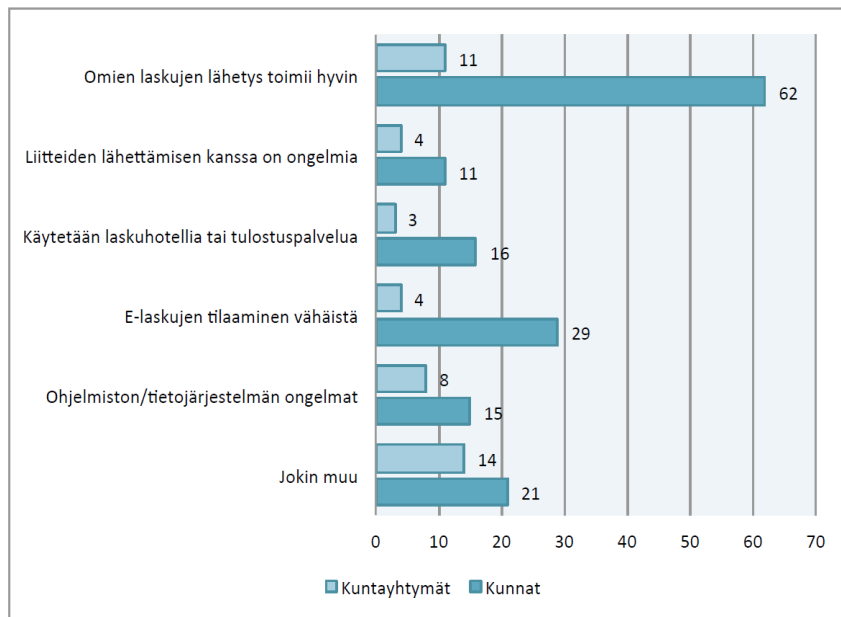
2)



3)

- 1) Toimittajat pieniä yrityksiä => haluttomia ottamaan käyttöön verkkolaskujen lähetystä tukevia järjestelmiä - kustannukset
- 2) Omat toiminnot: haluttomuus muuttaa toimintatapoja/tehdä prosesseja tehostavia investointeja, ohjelmiston käytettävyys, huonot käytännöt hankinnassa, tiliöinnissä, laskujen kierrätyksessä jne
- 3) Toimittajien kykenemättömyys toimittaa verkkolaskujen mukana liitteitä, tietoturvariskit sähköisissä liitteissä

Oman laskutuksen toimivuus



Myös omien sähköisten laskujen lähettämässä nousivat esille ongelmat liitteiden lähettämässä sekä ongelmat ohjelmistoissa tai tietojärjestelmissä.

Kuntien ja kuntayhtymien valmiudet lähettää omia laskuja sähköisessä muodossa samankaltaiset

Verkkolaskulain voimaantulo ja sen vaikutuksia

Laki hankintayksiköiden ja elinkeinonharjoittajien sähköisestä laskutuksesta (241/2019)

- Direktiivi 2014/55/EU sähköisestä laskutuksesta julkisissa hankinnoissa => kansallinen implementointi
- Alkuperäisen direktiivin määrittelemä soveltamisala
 - Vain julkisia hankintoja koskevissa direktiiveissä tarkoitettut laskut
 - Vain julkisen sektorin toimijoiden (kansallinen, alueellinen, paikallistaso) lähettämät laskut
- Direktiivi ei kiellä
 - Hankintayksiköitä vastaanottamasta muun muotoisia laskuja (esim. paperisia), mutta on kyettävä vastaanottamaan julkisia hankintasopimuksia ja käyttöoikeussopimuksia koskevat, standardin mukaiset sähköiset laskut
 - Säättämistä soveltamisalasta kansallisesti laajemmin tai tiukemmin

Keskeisiä vaikutuksia

- Perustava muutos: sähköisestä laskusta ei aiemmin säädetty lailla
- Lähes kaikki viranomaiset soveltamisalan piirissä => varautuminen
- Yhteinen standardi = laskun lähettäjän ja vastaanottajan tietojen täsmäävyyden paraneminen
- Joitain vaatimuksia hankala sovittaa kansallisesti (esim. koontilasku poistui)
- Toisaalta lisäarvoa tuottavia uusia tietoja, esim. automaatioon tarvittavat tiedot eivät välittyneet oikeissa tietoelementeissä tai lainkaan järjestelmien puutteellisuuksista johtuen
- Hankintayksikköinä kunnilla velvollisuus vastaanottaa standardin mukaiset sähköiset laskut
- Lain valmistumisen aikaan n. 90 %:lla kunnista ja kuntayhtymistä valmius vastaanottaa sähköisiä laskuja => suurelle osalle ratkaisujen päivittämistä
- Yhteys taloushallinnon automatisointiin – tavoitteena kokonaisvaltainen hyödyntäminen

Velvollisuuksien ja oikeuksien pohdintaa

- Jos hankintayksikkö vaatii jonkun muun standardin noudattamista, toimittajalla on lain perusteella aina mahdollisuus lähettää eurooppalaisen standardin mukaisia laskuja
- Lain valmistelussa esitettiin kaikille elinkeinonharjoittajille ja viranomaisille *suoraa velvoitetta* lähettää toiselle elinkeinonharjoittajalle/viranomaiselle sähköisiä laskuja
 - Sähköisen laskutuksen toimivuus ollut hyvä ilman pakottavaa sääntelyä
 - Lähettäjä ja vastaanottaja suoraan velvoittava sääntely katsottiin edellyttävän laajalta joukolta toimijoita suuria muutoksia välineisiin ja prosesseihin
 - Velvoitteeseen todennäköisesti liitettävä viranomaisvalvonta tai jonkinlainen seuraamusjärjestelmä => resurssisyistä ei mahdollista, *pakollisuudesta ei lisähyötyjä*

Velvollisuuksien ja oikeuksien pohdintaa

- Suomessa haluttiin vauhdittaa sähköistä laskutusta ja taloushallinnon automaatiota => direktiivistä riippumattomana kansallisena sääntelynä lain 4 §: ”Hankintayksiköllä ja elinkeinonharjoittajalla on oikeus saada pyynnöstä lasku toiselta hankintayksiköltä tai elinkeinonharjoittajalta sähköisenä laskuna”
- Pyritään vahvistamaan kaikkien laskun vastaanottajien asemaa sekä oikeutta vaatia sähköistä laskua (kun tarvittavat valmiudet olemassa)
 - Ei välttämätöntä ulottaa lakia pienhankintoihin
 - Mikro- ja pienyritykset, pienet viranomaiset kokeneet verkkolaskun haastavaksi
 - Tulkintahaaste: Laskujen lähettämistiheys tai volyyymi ei ole suoraan riippuvainen organisaation määrittelystä => laskun lähettäjälle tulee arvioitavaksi sähköisen laskutuksen hyödyt suhteessa volyyymiin
 - Suurimmat hyödyt ostajalle/maksajalle, myyjälle/laskun lähettäjälle rajalliset

Elinkeinonharjoittajan määrittelystä

- Vero-oikeudellisessa tulkintakäytännössä on elinkeinotoiminnan yleisiä kriteereitä määritelty mm. suhteessa harrastustoimintaan, maa- ja metsätalouden toimintaan ja henkilökohtaiseen ansio- ja pääomatuloon
 - Laissa elinkeinotoiminnan käsite sama kuin elinkeinotulon verottamisesta annetussa laissa => elinkeinonharjoittaja on taho, joka harjoittaa elinkeinotulon verottamisesta annetussa laissa tarkoitettua liike- ja ammattitoimintaa
 - Laissa liike- ja ammattitoiminnaksi katsottavalta toiminnalta edellytettäisiin, että tilikauden liikevaihto olisi yli 10 000 euroa. Vähäisen toiminnan arvo vastaisi arvonnäköisyyden laissa säädettyä vähäisen toiminnan arvoa
- Yleishyödyllistä yhdistys- ja harrastustoimintaa ei katsottaisi lain mukaiseksi liike- ja ammattitoiminnaksi
- Laki ei koskisi maa- ja metsätalouden harjoittamista silloin, jos toimintaa verotetaan maatalouden tuloverolain mukaan

Tulkintaa ja erityistapauksia



Mahdollisia tulkinnan paikkoja

- Termiä julkinen hallinto voi yhä olla tarpeen tarkentaa (erityisesti pienhankinnat)
- Lain perussisältö velvoittaa julkista sektoria vastaanottamaan verkkolaskut, lisäksi 4 §: ostajan oikeus vaatia verkkolaskua => syntyykö pakko?
 - Onko kaikilla yhteisöillä mahdollisuus toimittaa / vastaanottaa verkkolasku?
 - Miten tilannetta tulkitaan?
- Onko mahdollista, että sama hankintayksikkö kynnysarvot ylittävän hankinnan yhteydessä pyytää semanttista verkkolaskua ja pienhankinnan yhteydessä muunlaista (verkko)laskua?

Talousvaliokunnan mietintö TaVM 30/2018 vp – HE 256/2018 vp

- ”Valiokunta pitää tärkeänä, että sääntelyn vaikutuksia seurataan ja havaintojen pohjalta arvioidaan, tulisiko soveltamisalaa tai velvoittavuuden astetta muuttaa”

Oikeussuojakeinot ja valvonta

- Direktiivissä ei säännellä osapuolten oikeussuojakeinosta tai direktiivin mukaisten velvoitteiden noudattamisen viranomaisvalvonnasta
 - Suomen valmisteluryhmän enemmistö: uusiin oikeussuojakeinoihin tai valvontatehtäviin ei tarvetta
- Sähköisestä laskutuksesta tulisi ensisijaisesti määrätä osapuolten välisessä sopimuksessa => sähköisestä laskutuksesta kieltäytyminen olisi sopimusrikkomus, seuraisi sopimuksen osoittama seuraamus
 - Lainsäädännön erillisseuraamukset kieltäytymisestä voivat pienille toimijoille muodostua kohtuuttomiksi
 - Tilanteissa, joissa lakia ei noudatettaisi eikä sopimuksessa sovittu => yleiset oikeussuojakeinot käytössä, esim. hallintokantelu ja vahingonkorvauskanteet

Oikeussuojakeinot ja valvonta

- Kuntasektorin kommentti: ei pelkästään verkkolaskuissa vaan yleensä laskuttamisen ja maksamisen prosesseissa halutaan välttää tapauskohtaisia neuvotteluja ja ratkaisuja
 - Erillinen sopiminen työllistää, mahdollisesti tarve valvoa oikeuksien ja velvollisuuksien tilannetta
- Edelleen saattaa olla tarpeen pohtia, onko piirteitä, jotka vaativat yleisohjeistuksen täsmennyksiä ja mitkä taas ovat sellaisia seikkoja, että ne tulisi hoitaa osapuolten keskinäisillä sopimuksilla.
- ”Hallitus ryhtyy tarvittaessa lainsäädäntötoimenpiteisiin riittävän oikeussuojan ja lain noudattamisen varmistamiseksi”

Erityistapauksia

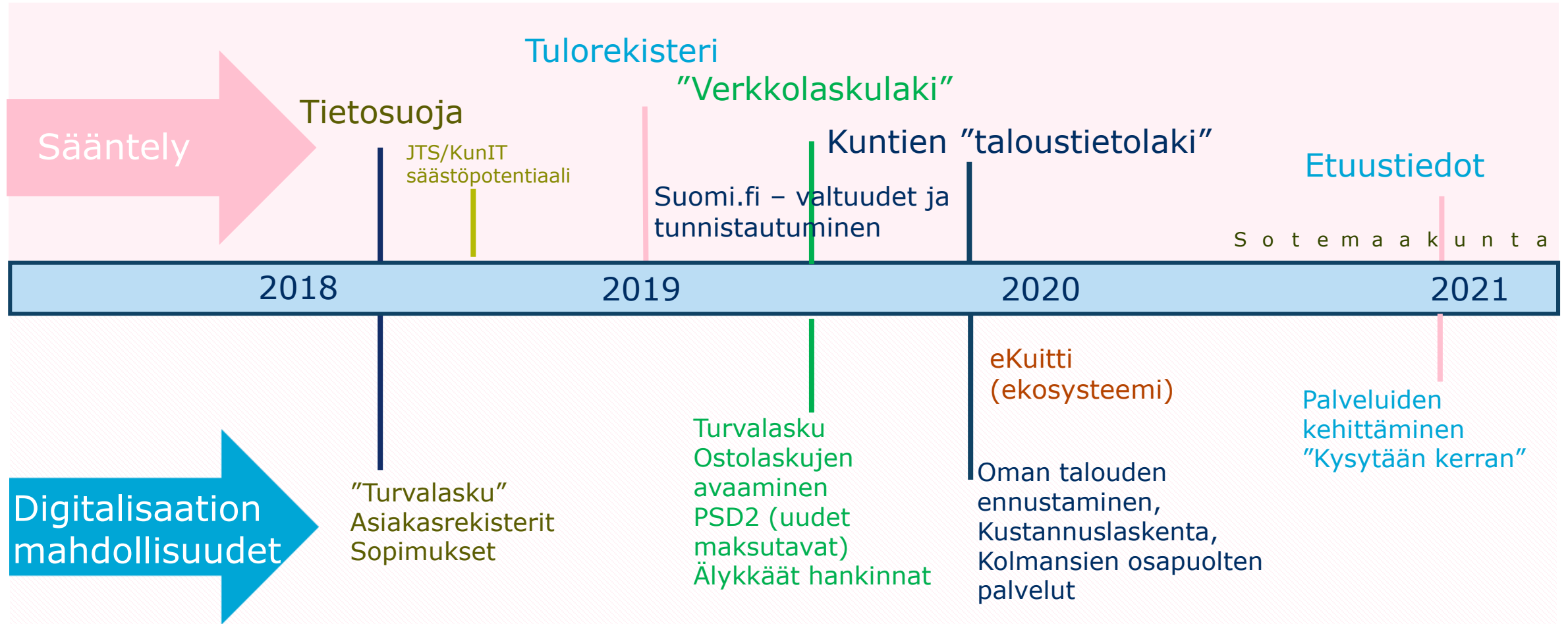
- Verkkolaskulaki sellaisenaan ei ota erityistapauksiin kantaa - kansallinen soveltamisohje
- **Koontilasku:** Standardin mukaan koontilasku ei enää ole mahdollinen. Sen sijaan laajemmasta sisällöstä eli ns. kokoomalaskun tietosisällöstä on sovittava erikseen ostajan ja myyjän välillä.
- **Tietosuoja:** Verkkolaskudirektiivin 8 artiklan 1 kohdan mukaan verkkolaskudirektiivi ei vaikuta tietosuojaa koskevan unionin ja kansallisen lainsäädännön soveltamiseen
 - Euroopan tietosuojavaltuutettu on painottanut lausunnossaan olevan erityisen tärkeää selventää, että voimassa olevaa tietosuojalainsäädäntöä sovelletaan täysimääräisesti myös sähköiseen laskutukseen
 - Verkkolaskustandardin ja direktiivistä riippumattoman sääntelyn myötä Suomessa lain piiriin vaikuttaa tulevan sekä uusia toimijoita että uutta laskumateriaalia => tulee varmistaa, että tietosuoja on kunnossa myös kansallisesta ja toimijatason näkökulmasta.

Erityistapauksia

- **Kolmansien osapuolten rooli?**
- Esimerkki laskutusketju: Hankintayksikkö tekee tilauksen yritys A:lta => tämä hankkinut tuotteen yritys B:ltä => joka laskuttaakin suoraan hankintayksikköä
 - Tulkinta: lain 4§ sisältö (oikeus pyynnöstä saada lasku standardin muodossa)
 - Kauppaa sovittaessa on joko tunnettava yritys B:n rooli ja varmistuttava tämän valmiudesta lähettää verkkolasku TAI neuvoteltava vaihtoehtoisesta ratkaisusta.
- **Muita maksamisen ympäristössä huomioon otettavia asioita:**
- Rahanpesulaki, toinen maksupalveludirektiivi (PSD2)
- Maksujenvälityspalveluiden hoito ja kilpailuttaminen
 - Kuntien ja kuntayhtymien tilanteet erilaisia: volyymit, sidosryhmäpinnat, laskujen sisältö ym. vaihtelevat
 - Kilpailutuksen kriteerien oltava mahdollisimman yksiselitteiset
 - Kriteereistä tullut palautetta, erityisesti vastuukysymykset
- Taloushallinnon muu kehitys

Miltä jatkossa näyttää?

Taloushallinnon ruuhkavuodet - hallittu muutoksen johtaminen



*Automaattisessa maailmassa tarve kehittää **yhteentoimivuutta** koskee kaikkea (tietoa, tekniikkaa, toimintaa)*

Entä miten kunta itse haluaa kehittää ja digitalisoida toimintaansa?

Ostolaskuprosessi

- Taloushallinnon näkökulma: ostolaskuprosessi alkaa ostolaskun vastaanottamisesta ja päättyy laskun maksatukseen, kirjaukseen kirjanpitoon sekä arkistointiin
 - Hankintaprosessin kokonaisuuteen kuuluu yleensä tarjouspyyntö, tarjous ja sopimus
 - Yksittäisessä tilauksessa voi liittyä myös ostotilaus ja ostoehdotus sekä tavaran tai palvelun vastaanotto
- **Verkkolaskun hyödyt prosessissa**
- Samanlaisia yrityksille ja julkishallinnolle
 - Hyöty kasvaa suhteessa integroitumiseen taloushallintoon tai operatiivisiin järjestelmiin
 - Suurimmat hyödyt tulevat laskun vastaanottajalle
- Kuntasektorin laskujen volyymi arviolta 11-13 miljoonaa laskua vuodessa
- **OSTOLASKUDATAN AVAAMINEN**
- **TIEDOLLA JOHTAMINEN**

Ajankohtaisia kysymyksiä

- **KytKentä automaattiseen talousraportointiin**
- <https://www.kuntaliitto.fi/ajankohtaista/2020/kysely-kunnat-eivat-usko-automatisoidun-talousraportoinnin-hyotyihin>
 - Muutoksien pitäisi näkyä mm. nopeampina prosesseina ja luotettavampana tietona päätöksenteon pohjalle => kunnan johtamisen pitäisi olla paremmin tietoon perustuvaa, toiminnan läpinäkyvämpää. Ja kuntalaisen pitäisi hyötyä viime kädessä myös parempina palveluina ja säästettyinä veroeuroina.
 - Nyt ollaan siinä pisteessä, että paljon on jo kuntien automaattisen taloushallinnon osalta tehty, olisi hyvä hieman pysähtyä ja arvioida saatuja tuloksia ja tarvittaessa korjata kurssia.
 - Miten saataisiin aikaan vaikutus, että kunnat myös kokisivat hyötyvänsä uudistuksista? Moni asia on teoriassa toimiva, entä todellisuus?
- Onko koronatilanteella vaikutusta (kunnissa) verkkolaskujen käyttöön, maksamisen käytäntöihin ja maksamisen nopeuteen?

Summa summarum

- Kuntien toimintaympäristö sekä laskujen ja maksamisen kytkennät monitahoisia
- Onko verkkolaskulain vaatimukseen vastaaminen kunnossa?
- Mitä erityiskysymyksiä kuntatoimijoilla?
- Mitä erityiskysymyksiä kuntien kumppaneilla?
- Mahdolliset katvealueet: Mihin kiinnitettävä jatkossa huomiota verkkolaskun käytön / maksamisen / taloushallinnon kytkentöjen ympärillä?



Kiitos.


Jari Vaine

050 562 7687

jari.vaine@kuntaliitto.fi



www.kuntaliitto.fi



KUNTA LIITTO