

VALTIOKONTTORIN JULKAISUJA | DIGITALISAATIO 5/2026

Sähköisten liiketoimintatositteiden arviomuistion lausuntoyhteenveto

Yhteenveto lausuntopalautteesta

Pirjo Ilola, Aino Järvinen, Hannu Kivinen, Ester Laato, Tomi Rusi, Noora Salonen

Kuvailulehti

Julkaisija: Valtiokonttori	Julkaisupäivämäärä: 27.5.2026		
Tekijät: Pirjo Ilola, Aino Järvinen, Hannu Kivinen, Ester Laato, Tomi Rusi, Noora Salonen	Julkaisun teema: Digitalisaatio		
Julkaisun nimi: Sähköisten liiketoimintatositteiden arviomuiston lausuntoyhteenveto	ISSN/ISBN: VK/5449/2026		
<p>Tiivistelmä: Valtiokonttori laati sähköisiä liiketoimintatositteita (verkkolaskut, Peppol-hankintasanomat, eKuitti) koskevan arviomuiston, jossa kuvataan liiketoimintatositeryhmittäin eri tasoisia sääntelyvaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia liiketoimintatositteiden käytön kehittämiseen. Arviomuistio liittyy Valtiokonttorin tehtävään edistää ja kehittää sähköisiä liiketoimintatositteita osana Yrityksen digitalous -ekosysteemiä. Arviomuistioon ei liity käynnissä olevaa lainsäädäntöhanketta. Arviomuistiosta saadun lausuntopalautteen avulla voidaan selvittää sidosryhmien näkemyksiä liiketoimintatositteiden käytön kehittämiseen sekä sitä koskevaan lainsäädäntöön ja muuhun ohjaukseen.</p> <p>Arviomuistio ja sitä koskevat kysymykset lähetettiin lausunnoille Lausuntopalvelussa 2.2.2026 ja lausunnot pyydettiin toimittamaan viimeistään 13.3.2026. Lausuntopyyntö lähetettiin Lausuntopalvelun kautta kunnille, hyvinvointialueille, ministeriöille sekä virastoille. Lisäksi lausuntopyyntö välitettiin Yrityksen digitalous -ekosysteemin yhteistyöryhmien kautta yhteistyössä mukana oleville sidosryhmille. Lausuntopyyntö oli myös julkisesti kaikkien vastattavissa. Lausunnon antoi kaikkiaan 47 tahoja. Lausuntopalvelun kautta annetut lausunnot löytyvät lausuntopalvelu.fi-sivustolta.</p> <p>Lausunnonantajat suhtautuvat lausunnoissaan ylipäänsä positiivisesti digitalisaatioon ja sähköisten liiketoimintatositteiden hyödyntämiseen. Lausunnonantajien suhtautuminen lainsäädännön käyttämiseen sähköisten liiketoimintatositteiden käytön edistämiseksi vaihtelee. Sääntelyllä ohjaaminen saa enemmän kannatusta julkisen sektorin toimijoiden lausunnoissa kuin yksityisen sektorin lausunnoissa, joissa sääntelyn sijaan kannatetaan enemmän markkinaehtoista etenemistä. Liiketoimintatositteiden käytön katsotaan kehittyvän myös ilman lainsäädäntöä, mutta lausunnonantajat huomauttavat kehityksen olevan epätasaisempaa ja hitaampaa kuin lainsäädännöllä ohjattuna.</p> <p>Lausunnonantajat näkevät, että valtiohallinnon rooli sähköisten liiketoimintatositteiden kehittämisessä on keskeinen. Valtionhallinnon rooli nähdään sähköisten liiketoimintatositteiden käytön edistämässä erityisesti suuntaa näyttävänä sekä mahdollistavana. Valtiohallinnon toivotaan osallistuvan sähköisiä liiketoimintatositteita koskevaan kehitystyöhön sekä yhteentoimivuuden varmistamiseen.</p> <p>Muina arviomuistiotä koskevinä huomioina lausunnoissa tuodaan esille arviomuistiossa esitettyjen kustannus- ja vaikutusarviointien puutteet sekä tarve arvioida yrityksille aiheutuvat kustannukset. Esille tuodaan myös erilaisten toimijoiden, kuten pk-yritysten ja kuntasektorin erityispiirteiden, huomioiminen.</p>			
Asiasanat:	Digitalisaatio, liiketoimintatositteet, datatalous, Yrityksen digitalous		
Kieli:	Suomi	Sivumäärä:	355
Julkaisujen myynti/ jakelu:	Vapaa jaettavaksi		

Beskrivningsblad

Publicerare: Statskontoret	Publiceringsdatum: 27.5.2026		
Utfärdare: Pirjo Ilola, Aino Järvinen, Hannu Kivinen, Ester Laato, Tomi Rusi, Noora Salonen	Publikationens tema: Digitalisering		
Publikationens namn: Sammandrag av utlåtandena om bedömningspromemo- ria för affärsverifikationer	ISSN/ISBN: VK/5449/2026		
<p>Sammandrag:</p> <p>Statskontoret upprättade en promemoria med bedömningar om elektroniska affärsdokument (e-fakturor, Peppol-upphandlingsmeddelanden, e-kvitton), där olika nivåer av regleringsalternativ beskrivs per dokumentkategori samt deras påverkan på utvecklingen av användningen. Promemorian hänför sig till Statskontorets uppdrag att främja och utveckla elektroniska affärsdokument som en del av ekosystemet för Företagets digitala ekonomi. Den är inte kopplad till något pågående lagstiftningsprojekt. Remissvaren används för att klargöra intressenternas syn på utvecklingen av användningen av affärsdokument samt på lagstiftning och annan styrning inom området.</p> <p>Promemorian och tillhörande frågor skickades ut på remiss via Lausuntopalvelu.fi den 2 februari 2026, med sista svarsdag den 13 mars 2026. Remissbegäran riktades via tjänsten till kommuner, välfärdsområden, ministerier och myndigheter samt till intressenter inom ekosystemets samarbetsgrupper. Den var också öppet tillgänglig för alla. Totalt inkom 47 yttranden, vilka finns tillgängliga på webbplatsen lausuntopalvelu.fi.</p> <p>Remissinstanserna förhåller sig generellt positivt till digitalisering och användningen av elektroniska affärsdokument. Synen på lagstiftning som ett verktyg för att främja användningen varierar: offentliga aktörer stödjer i högre grad reglering, medan privata aktörer i större utsträckning föredrar en marknadsdriven utveckling. Man bedömer att utvecklingen sker även utan lagstiftning, men då mer ojämnt och långsammare.</p> <p>Statsförvaltningens roll anses vara central i utvecklingen av elektroniska affärsdokument. Den ses särskilt som vägledande och möjliggörande, och det finns en förväntan att staten aktivt deltar i utvecklingsarbetet samt säkerställer interoperabilitet. I övriga synpunkter lyfts brister i promemorians kostnads- och konsekvensbedömningar fram, liksom behovet av att bättre beakta kostnader för företag. Dessutom betonas vikten av att ta hänsyn till olika aktörers särskilda förutsättningar, såsom små och medelstora företag samt kommunsektorn.</p>			
Ämnesord:	Digitalisering, Affärsverifikationer, Dataekonomi, Företags digital ekonomi		
Språk:	Finska	Sidantal:	355
Publikationernas försäljning/utdelning:	Fri at delas		

Sisällysluettelo

1	Johdanto	5
1.1	Arviomuistio ja lausuntokierros	5
1.2	Yhteenveto lausunnoista	8
2	Yksityiskohtaiset kannanotot lainsäädännöllä edistämiseen	10
2.1	Verkkolaskutus	10
2.2	Peppol-hankintasanomat	15
2.3	eKuitti.....	20
3	Liiketoimintatositteiden käytön kehittyminen ilman lainsäädäntöä.....	24
4	Valtionhallinnon rooli	29
5	Muut huomiot arviomuistiosta.....	32
6	Yhteenveto ja jatkotoimet	34
6.1	Ehdotettavat jatkotoimet	34

1 Johdanto

1.1 Arviomuistio ja lausuntokierros

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan hallitus tukee siirtymää kohti reaaliaikataloutta edistämällä muun muassa yritysten liiketoiminnan tositteiden, kuten verkkolaskujen ja sähköisten kuittien, siirtymistä digitaalisessa muodossa eri osapuolten välillä ajantasaisesti ja turvallisesti. Hallitusohjelman liiketoimintatositteita koskevat maininnat ovat jatkumoa liiketoimintatositteiden sähköistämisen edistämiseksi, jota on tehty julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyönä.

Vuoden 2024 lopussa päättyneessä Yrityksen digitalous -hankkeessa luotiin liiketoimintatositteita koskevat tiekartat kuvaamaan tarvittavia kehitysaskelaita kohti kansallisia tavoitteita sekä hyötyjä. Tiekarttojen tavoitteiden toteutumiseksi tiedostettiin nykyisen lainsäädännön muutostarpeet nopeamman ja yhdenmukaisen kehittymisen turvaamiseksi. Muutoksilla tavoitellaan yhteiskunnan digitalisaation kehittymistä ja merkittävää taloudellista hyötyä. Valtiokonttori on jatkanut liiketoimintatositteiden edistämistä osana Yrityksen digitalous -ekosysteemiä.

Valtiokonttori laati sähköisiä liiketoimintatositteita koskevan arviomuistion, jossa kuvataan liiketoimintatositteisiin liittyvät tavoitteet ja hyödyt tositteita hyödyntäville organisaatioille sekä tavoitteisiin pääsemisen edellyttämät lainsäädäntötarpeet. Arviomuistiossa noudatetaan kunkin liiketoimintatositeryhmän – verkkolaskut, Peppol-hankintasanomat ja eKuitti – osalta samanlaista kolmen tasoiseen vaihtoehtoon pohjautuvaa rakennetta. Vaihtoehtojen tasot ovat laaja sääntely, suppea sääntely ja ei sääntelyä. Vaihtoehtoja peilataan arviomuistiossa siihen, miten hyvin niiden avulla voitaisiin saavuttaa Yrityksen digitalous -ekosysteemissä asetetut tavoitteet.

Arviomuistioon ei liity käynnissä olevaa lainsäädäntöhanketta, mutta arviomuistiosta saatua lausuntopalautetta voidaan hyödyntää sähköisiä liiketoimintatositteita koskevan lainsäädäntötarpeen selvittämiseen. Arviomuistiosta saadun lausuntopalautteen avulla voidaan arvioida sidosryhmien näkökulmia ja mielipiteitä tavoitteisiin, hyötyihin sekä niiden saavuttamista tukeviin lainsäädännöllisiin ja muihin toimiin.

Arviomuistio lähetettiin lausunnoille Lausuntopalvelussa 2.2.2026 ja lausuntoaika päättyi 13.3.2026. Lausuntopyyntö rakenteistettiin lausuntopalvelussa siten, että lausunnonantajia pyydettiin antamaan erikseen huomionsa verkkolaskuihin, Peppol-hankintasanomiin, eKuittiin sekä valtionhallinnon rooliin liittyen. Lisäksi lausunnonantajat pystyivät antamaan muut huomionsa arviomuistiosta. Lausunto oli mahdollista antaa myös ilman eriteltyihin kysymyksiin vastaamista.

Lausuntopyyntö lähetettiin Lausuntopalvelun kautta kunnille, hyvinvointialueille, ministeriöille sekä virastoille. Lausuntopyyntö välitettiin Yrityksen digitalous -ekosysteemin yhteistyöryhmien kautta seuraaville sidosryhmille: Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Finanssiala ry, Kaupan liitto ry, Palvelualojen työnantajat Palta ry, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen Taloushallintoliitto ry, Suomen Yrittäjät ry sekä Teknologiateollisuus ry. Lisäksi lausuntopyyntö oli julkisesti kaikkien vastattavissa. Lausuntopalvelun kautta annetut lausunnot löytyvät lausuntopalvelu.fi-sivustolta.

Lausunnon antoi kaikkiaan 47 tahoja. Lausunnon antoi 5 ministeriötä, 14 virastoa/laitosta, 6 hyvinvointialuetta ja HUS-Yhtymä, 6 kuntaa, 9 etujärjestöä/edunvalvontajärjestöä sekä 6 yritystä. Alla olevaan taulukkoon on listattu lausunnonantajat sekä tieto siitä, mihin sidosryhmätyyppiin lausunnonantaja voidaan luokitella:

Lausunnonantaja	Sidosryhmätyyppi
Ajantieto Oy	Yritys
Elinkeinoelämän keskusliitto EK	Etujärjestö/edunvalvontajärjestö
Espoon kaupunki	Kunta
Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue	Hyvinvointialue

Fennoa Oy	Yritys
Finago Oy	Yritys
Finanssiala ry	Etujärjestö/edunvalvontajärjestö
Helsingin kaupunki	Kunta
HUS-Yhtymä	HUS-Yhtymä
Kainuun hyvinvointialue	Hyvinvointialue
Kaupan liitto ry	Etujärjestö/edunvalvontajärjestö
Keski-Suomen hyvinvointialue	Hyvinvointialue
Kinnulan kunta	Kunta
Maahanmuuttovirasto	Virasto/laitos
Maanmittauslaitos	Virasto/laitos
Maksuni Financial Services Oy	Yritys
Mikro- ja yksinyrittäjät ry	Etujärjestö/edunvalvontajärjestö
Oikeusministeriö	Ministeriö
Oikeusrekisterikeskus	Virasto/laitos
Palvelualojen työnantajat Palta ry	Etujärjestö/edunvalvontajärjestö
Patentti- ja rekisterihallitus	Virasto/laitos
Pohjois-Savon hyvinvointialue	Hyvinvointialue
Posti Messaging Oy	Yritys
Puolustusministeriö	Ministeriö
Puolustusvoimat	Virasto/laitos
Päijät-Hämeen hyvinvointialue	Hyvinvointialue
Satakunnan hyvinvointialue	Hyvinvointialue
Suojelupoliisi	Virasto/laitos
Suomen Kuntaliitto ry	Etujärjestö/edunvalvontajärjestö
Suomen Taloushallintoliitto ry	Etujärjestö/edunvalvontajärjestö
Suomen Yrittäjät ry	Etujärjestö/edunvalvontajärjestö
Tampereen kaupunki	Kunta
Teknoliigat ry	Etujärjestö/edunvalvontajärjestö
Terveyden ja hyvinvoinnin laitos	Virasto/laitos
Teuvan kunta	Kunta

Tilastokeskus	Virasto/laitos
Tilipalvelu Rantalainen Oy	Yritys
Tulli	Virasto/laitos
Turun kaupunki	Kunta
Työ- ja elinkeinoministeriö	Ministeriö
Työllisyys, kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus)	Virasto/laitos
Ulosottolaitos	Virasto/laitos
Valtioneuvoston kanslia	Ministeriö
Valtiovarainministeriö	Ministeriö
Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori	Virasto/laitos
Verohallinto	Virasto/laitos
Väylävirasto	Virasto/laitos

1.2 Yhteenveto lausunnoista

Yhteenveto pitää sisällään lausuntopalautteen päälinjat liittyen lausuntopyynnössä esitettyihin kysymyksiin eri liiketoimintatositeryhmiä sekä valtionhallinnon roolin osalta. Lausunnonantajat suhtautuivat lausunnois-
saan ylipäänsä positiivisesti digitalisaatioon sekä sähköisten liiketoimintatositteiden käyttöön.

Lausuntopyynnössä kysyttiin kunkin liiketoimintatositeryhmän – verkkolaskut, Peppol-hankintasanomat ja eKuitit – osalta tulisiko liiketoimintatositteiden käyttöä edistää lainsäädännöllä. Kaikki lausunnonantajat eivät ottaneet kantaa kaikkiin liiketoimintatositeryhmiin. Lisäksi osassa lausuntoja lausunnonantaja ei ilmaissut selvää mielipidettä lainsäädännöllä edistämisen puolesta tai vastaan. Myös sääntelyn kannatuksen jakautuminen arviomuistiossa esitettyyn laajaan ja suppeaan lainsäädäntövaihtoehtoon jäi pääosin epäselväksi, joten tässä yhteenvedossa on käytetty jaottelua sääntelyä kannattaviin sekä sääntelyä vastustaviin ja tieto on kerrottu niiden lausunnonantajien osalta, joiden lausunnoista ilmeni joko kannattava tai vastustava kanta.

Verkkolaskujen osalta lainsäädännöllä edistämistä kannattaa 24 lausunnonantajaa ja vastustaa 11 lausunnonantajaa. Julkisen sektorin toimijoiden lausunnoissa on enemmän sääntelyä kannattavia (18) kuin vastustavia (3) kannanottoja, kun taas yksityisen sektorin toimijoiden lausunnoissa sääntely saa vähemmän kannatusta (6) kuin vastustusta (8). Eurooppalaisen standardin mukainen lasku nähdään lausunnoissa yleisesti hyvänä ratkaisuna. Lausunnoista korostuu pienten yritysten velvoittavuuden arviointi ja valmiuksien tukeminen sekä riittävien siirtymäaika-
määrittäminen, mikäli lainsäädäntötoimiin ryhdytään. Mahdollisessa jatkovalmistelussa tulee huomioida vaikutuksia kuluttajiin. Lisäksi tulee tehdä tarkempi arvio velvoittavuudesta eri toimijoille aiheutuvista kuluista sekä hyödyistä.

Peppol-hankintasanomien osalta lainsäädännöllä edistämistä kannattaa 15 lausunnonantaja ja vastustaa 15 lausunnonantajaa. Julkisen sektorin lausunnoissa on enemmän sääntelyä kannattavia (13) kuin vastustavia (6) kantoja. Yksityisen sektorin lausuntojen osalta sääntelyn kannatus (2) on vastustusta (9) vähäisempää. Lainsäädäntöä kannattavat vastaajat nostivat esiin Peppol-hankintasanomien laajat hyödyt, kuten manuaalisen työn vähentymisen ja työn tuottavuuden nousun, ja näiden hyötyjen nopeamman saavuttamisen lainsäädännön avulla. Lainsäädäntöä vastustavien vastauksissa korostui Peppol-hankintasanomien nykyinen pieni käyttöaste, erilaiset tilauskäytännöt, sekä markkinaehtoisen kehittämisen ja informaatio-ohjauksellisten keinojen suosiminen lainsäädännön sijasta. Yleisesti vastauksista nousi esiin tahtotila sille, että julkinen sektori tai valtionhallinto toimisi suunnannäyttäjänä Peppol-hankintasanomien käyttöönnotossa.

eKuitin osalta lainsäädännöllä edistämistä kannattaa 19 lausunnonantajaa ja vastustaa 13 lausunnonantajaa. Julkisen sektorin toimijoiden lausunnoissa sääntelyä kannatetaan (13) enemmän kuin vastustetaan (4), kun taas yksityisen sektorin osalta sääntely saa vähemmän kannatusta (6) kuin vastustusta (9). Kantaa otta-
neiden osalta eKuitin käyttöasteen todetaan olevan matala, koska kuittien skannaus on laajasti käytössä eikä rakenteista dataa vielä täysmääräisesti hyödynnetä. Hyötyjen esille tuominen tiedotuksella korostuu useissa lausunnoissa, jotta eKuitin käyttö saadaan kasvamaan. Lausunnoissa korostuvat eKuitin hyöty-
potentiaali, mutta toisaalta myös uusien teknologioiden tuomat mahdollisuudet, tietosuojakysymysten arvioinnin tarve sekä nykyisen markkinatilanteen keskittyminen.

Lausunnonantajia pyydettiin lausuntopyynnössä arvioimaan liiketoimintatositteiden kehitystä Suomessa, mikäli liiketoimintatositteiden käyttöä ei edistetä lainsäädännöllä. Eurooppalaisen standardin mukaista verkkolaskua koskien lausunnoissa katsotaan kehityksen pysyvän nykyisellä tasolla ja käyttöönoton olevan hitaampaa sekä hajanaisempaa, mutta tuodaan esille myös EU:n ViDA-sääntelyn (VAT in the Digital Age, digiajan alv) vaikutus sekä julkisen sektorin toimiminen edelläkävijänä erityisesti julkisten hankintojen kautta. Peppol-hankintasanomien osalta lausunnoissa nostetaan esiin kehityksen mahdollinen eriytyminen ja hitaus, mutta toisaalta myös markkinaehtoinen edistyminen eri toimialojen ja organisaatioiden tarpeiden mukaisesti. Lausunnoissa mainitaan julkisen sektorin vaikutusmahdollisuudet kilpailutusten kautta sekä informaatiovaikuttaminen, sidosryhmäyhteistyö ja kouluttaminen. Myös eKuitin osalta lausunnoissa katsotaan kehityksen olevan ilman lainsäädäntöä hitaampaa sekä hajautunutta. Lausunnoissa tuodaan esille sähköisten kuittien markkinaehtoinen kehitys, johon vaikuttavat eri alojen ja organisaatioiden intressit sekä ohjelmistokehityksen ja tekoälyn tuomat mahdollisuudet.

Lisäksi lausuntopyynnössä kysyttiin minkälainen rooli valtionhallinnolla tulisi olla sähköisten liiketoimintatositteiden käytön edistämiseksi ja kehittämiseksi. Sekä julkisen että yksityisen sektorin lausunnoissa mainitaan valtionhallinnon suunnannäyttäjän sekä esimerkin rooli. Lausunnoissa esiin tuodaan ohjaavaa, koordinoivaa,

fasilitoivaa, mahdollistavaa ja kehittävää roolia sen sijaan, että valtiohallinto määräisi tiettyjen ratkaisujen käytöstä. Lisäksi lausunnoissa mainitaan yhteentoimivuuden varmistaminen sekä huoltovarmuudesta huolehtiminen. Valtionhallinnolta toivotaan osallistumista liiketoimintatositteiden käytön kehittämistä koskevaan yhteistyöhön eri toimijoiden kanssa.

Lausuntopyynnössä pyydettiin lausunnonantajia kertomaan myös muut mahdolliset huomiot arviomuistiosta. Muina arviomuistioon liittyvinä huomioina esille nousee tarve arvioida eri toimijoille, kuten yrityksille, aiheutuvat kustannusvaikutukset sekä erot eri toimialojen ja alueiden välillä. Arviomuistiosta kuvattua säästöpotentiaalia pidetään mahdollisesti ylikorostuneena ja jatkossa toivotaan tarkkoja ja neutraaleja laskelmia, joissa esitetään hyötyjen lisäksi kustannukset. Mahdolliselta sääntelyltä toivotaan siirtymäaikoja sekä vaiheistamista. Muina huomioina mainitaan myös kuluttajalaskutukseen liittyvät vaikutukset ja erityispiirteet sekä tietosuojakysymykset. Lisäksi lausunnoissa tuodaan esille muuta voimassa olevaa ja tulevaa sääntelyä, erityisesti ViDA, koskevien liityntöjen huomioiminen. Esille nostetaan myös mahdolliselta sääntelyltä toivottava teknologianeutraalius sekä kilpailu- ja markkinatilanteeseen liittyvät riskit erityisesti eKuitin osalta.

2 Yksityiskohtaiset kannanotot lainsäädännöllä edistämiseen

2.1 Verkkolaskutus

Arviomuistiossa esitetyt vaihtoehdot:

- 1) Laaja sääntely: EN16931-standardin mukaisen verkkolaskun käyttö pakollista organisaatioiden välisessä laskutuksessa;
- 2) Suppea lainsäädäntö: EN16931-standardin mukainen lasku toimitettava aina kun käytetään verkkolaskua;
- 3) Markkinaehtoinen eteneminen: Nykyinen lainsäädäntö jää ennalleen.

Lausuntopyyntöä esitetty kysymys: Tulisiko eurooppalaisen standardin mukaista verkkolaskutusta mielestänne edistää lainsäädännöllä?

Lausunnonantajien kannat: Vaihtoehdot jakavat lausunnonantajien näkemykset. Kantansa ilmaisseista lausunnonantajista useampi kannattaa sääntelyä (arviomuistiossa esitetyt vaihtoehdot 1 ja 2) kuin markkinaehtoista etenemistä (arviomuistion vaihtoehto 3).

Sääntelyä kannattavat kolme ministeriötä, kahdeksan virastoa, kaksi hyvinvointialuetta, viisi kuntaa sekä kaksi etujärjestöä/edunvalvontajärjestöä ja neljä yritystä. Yhteensä sääntelyä kannattaa 24 lausunnonantajaa.

Markkinaehtoista etenemistä (ei uutta sääntelyä) kannattavat yksi virasto, HUS-Yhtymä, yksi hyvinvointialue sekä seitsemän etujärjestöä/edunvalvontajärjestöä ja yksi yritys. Yhteensä 11 lausunnonantajaa kannattaa markkinaehtoista etenemistä ilman uutta sääntelyä.

Sääntelyä kannattavat puolustusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtioneuvoston kanslia, Maahanmuuttovirasto, Oikeusrekisterikeskus, Patentti- ja rekisterihallitus, Suojelupoliisi, Terveystieteiden tutkimuskeskus, Tilastokeskus, Tulli, Verohallinto, Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue, Pohjois-Savon hyvinvointialue, Espoon kaupunki, Helsingin kaupunki, Teuvan kunta, Tampereen kaupunki, Turun kaupunki, Suomen Taloushallintoliitto ry, Teknologiateollisuus ry, Ajantieto Oy, Fennoa Oy, Finago Oy ja Tilipalvelu Rantalainen Oy.

Puolustusvoimat, HUS-Yhtymä, Päijät-Hämeen hyvinvointialue, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Finanssiala ry, Kaupan liitto ry, Mikro- ja yksinyrittäjät ry, Palvelualojen työnantajat Palta ry, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen Yrittäjät ry ja Posti Messaging Oy eivät kannata uutta sääntelyä.

Oikeusministeriön, valtiovarainministeriön, Maanmittauslaitoksen, Työllisyys, kehittämis- ja hallintokeskuksen (KEHA-keskus), Ulosottolaitoksen, Väyläviraston, Kainuun hyvinvointialueen, Keski-Suomen hyvinvointialueen ja Kinnulan kunnan lausunnoissa ei ole mainittu selkeää kantaa verkkolaskutusta koskevaan sääntelyyn.

Satakunnan hyvinvointialue, Maksuni Financial Services Oy ja Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori eivät lausuneet verkkolaskutuksesta.

Sääntelyä kannattavien lausunnonantajien perustelut:

Puolustusministeriö pitää verkkolaskutuksen sitomista EN 16931-standardiin hyvänä ja arvioi, että sen myötä verkkolaskutus tapahtuisi yhdenmukaisemmin ja virheiden määrä vähentyisi.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää tarkoituksenmukaisena, että eurooppalaisen standardin (EN 16931) mukaista verkkolaskutusta edistetään velvoittavalla lainsäädännöllä, jossa eurooppalaisen standardin mukainen verkkolaskun käyttö säädetään yritystoiminnassa pakolliseksi ottaen huomioon arviomuistiossa esitetyt

huomattavat vuosittaiset hyödyt. Erityistä huomiota ratkaisujen osalta tulee kiinnittää pienimpiin yrityksiin, joiden laskutusmäärät ja yleiset digikyvykkyudet ovat rajalliset, jottei sääntelystä aiheudu kohtuutonta taakkaa.

Valtioneuvoston kanslian näkemyksen mukaan olisi perusteltua odottaa yhdenmukaista EU-sääntelyä eli vaihtoehto 2 (Verkkolaskutuksen sitominen EN 16931-standardiin). Kv-laskujen saaminen veloitteen piiriin olisi tärkeää, sillä se vähentäisi hallintotyötä manuaalisten laskujen käsittelyssä ja pienentäisi väärinkäytösten riskiä.

Oikeusrekisterikeskuksen mukaan verkkolaskutuksen EU-standardin vahvistaminen lainsäädännöllä varmasti yhtenäistäisi muiden sektoreiden verkkolaskutusta (yksityinen sektori, muu julkinen hallinto), mikä toisi hyödyt myös valtiovallinnon verkkolaskutukseen.

Patentti- ja rekisterihallitus katsoo, että eurooppalaisen standardin mukaisen laskutuksen edistäminen lainsäädännöllä on yleisesti ottaen kannatettavaa.

Suojelupoliisi kannattaa vaihtoehtoa 2, sillä se näyttää antavan eniten liikkumavaraa samalla mahdollistaen myös pidemmän tähtäimen sähköistämisen kehittämisen. Ehdotetun lainsäädännön tulee kuitenkin mahdollistaa myös jatkossa paperisten laskujen vastaanottaminen.

Terveystieteiden tutkimuskeskus kannattaa verkkolaskutuksen edistämistä lainsäädännöllä. EN16931-standardin laajamittainen käyttöönotto yhtenäistää tietosisältöjä, vähentää virheitä ja mahdollistaa kattavamman automaation sekä tehokkaamman viranomaisraportoinnin.

Tilastokeskuksen mukaan, jotta verkkolaskuilla saatavia tietoja voitaisiin hyödyntää tieto- ja tilastotuotannossa, tämä vaatisi verkkolaskuilla laajaa kattavuutta sekä sisällön standardointia. Arviomuistiossa esitetty vaihtoehdon 1 mukainen laaja kansallinen velvoittavuus, jolla standardin mukainen verkkolaskun käyttö säädetään yritystoiminnassa pakolliseksi, loisi parhaat edellytykset sekä laajalle kattavuudelle että sisällön standardoinnille, ja siten myös laskujen hyödyntämiselle tieto- ja tilastotuotannossa. *Tilastokeskus* toteaa myös, että yrityksille syntyvät hyödyt jo itsessään puoltavat vaihtoehdon 1 mukaista toimintamallia.

Tullin mukaan verkkolaskutuksen ja eurooppalaisen standardin käyttöönotto olisi hyvä asettaa lainsäädännöllä pakolliseksi yritysten, valtiovallinnon ja kuntien välisessä laskutuksessa. Näin myös pienet yritykset saataisiin nopeasti verkkolaskutuksen piiriin ja yhtenäinen standardi käyttöön.

Verohallinto katsoo, että vaatimus yritysten välisestä verkkolaskutuksesta parantaa taloudellisten liiketoimien jäljitettävyyttä, millä on suora vaikutus verotarkastusten suorittamiseen tiedonsaannin näkökulmasta. *Verohallinto* kuitenkin korostaa, että jäljitettävyys ei yksin riitä, vaan teknologian on varmistettava myös tietosisällön aitous ja muuttumattomuus. *Verohallinto* toteaa, että viranomaisraportoinnin uudistuksen kannalta olisi erittäin suositeltavaa, että eurooppalaisen standardin mukainen verkkolaskutus tulisi velvoittavaksi kaikkien organisaatioiden väliseen laskutukseen.

Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialueen mukaan lainsäädännöllä edistämisen tulee tapahtua vaiheistettusti ja poikkeukset tarkasti määritellen. Hyvinvointialueelle suurin lisäarvo tulee siitä, että laskut ovat EN16931-standardin mukaisia, validoituja ja yhteen toimivia. *Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialueen* mukaan lainsäädännön kautta tulee vaatia, että sähköisten laskujen liitteet siirtyvät laskun mukana, suojatussa sähköisessä kanavassa.

Pohjois-Savon hyvinvointialue katsoo, että kansainvälinen yhtenäinen ja rakenteinen laskudata on kannattava tavoite, joka parantaa tiedon laatua, vähentää virheitä ja mahdollistaa laajemman automaation käytön ja luotettavan raportoinnin. Arviomuistion esitetty vaihtoehto 2 "Verkkolaskutuksen sitominen EN 16931-standardiin" on riittävän ohjaava ja realistinen keino kohti rakenteisten verkkolaskujen käyttöönottoa.

Espoon kaupungin mukaan eurooppalaisen standardin mukainen verkkolaskutus tukee sähköisten liiketoimintatositteiden yhdenmukaistamista ja parantaa erityisesti monikansallisten toimijoiden sekä rajat ylittävien prosessien sujuvuutta. Yhteinen standardi loisi pitkällä aikavälillä selkeämmän ja tehokkaamman toimintaympäristön.

Helsingin kaupunki kannattaa, että velvoittavuuden myötä perustettaisiin viranomaistoimija, jolle säädettäisiin verkkolaskutuksen valvonta-, neuvonta- ja ohjaustehtävä.

Tampereen kaupunki kannattaa eurooppalaisen standardin (EN 16931) mukaisen verkkolaskutuksen edistämistä lainsäädännöllä. Standardointi parantaa tiedon laatua ja yhteentoimivuutta sekä mahdollistaa taloushallinnon automaation ja viranomaisraportoinnin kehittämisen.

Teuvan kunta katsoo, että sähköisten tositteiden käytön edistäminen lainsäädännöllä on perusteltua siinä tapauksessa, että ohjaus on selkeää ja sääntely toteutetaan maltillisesti ja vaiheittain.

Turun kaupunki kannattaa lainsäädännöllä edistämistä, sillä standardien avulla tehty yhtenäistäminen sujuvoittaisi Euroopan sisäistä laskutusta ja kaupankäyntiä.

Suomen Taloushallintoliitto ry kannattaa arviomuistion vaihtoehtoa 1 "laaja kansallinen velvoittavuus". Myös julkishallinto ja kolmas sektori tulisi sisällyttää velvoitteen piiriin.

Teknologiateollisuus ry pitää standardimuotoisen verkkolaskutuksen vahvistamista tärkeänä askeleena reaaliaikaisen datatalouden edistämiseksi. Yhteentoimiva ja rakenteinen laskudata parantaa tiedon laatua, vähentää virheitä ja mahdollistaa laajemman automaation niin yritysten omissa prosesseissa kuin viranomaisraportoinnissa. Yhdenmukainen eurooppalainen standardi tukee myös yritysten toimintaa EU:n sisämarkkinoilla ja valmistautumista digiajan arvonlisäveropakettiin.

Ajantieto Oy katsoo, että lainsäädäntö varmistaisi standardin laajan ja yhdenmukaisen käyttöönoton, mikä tehostaisi taloushallinnon prosesseja sekä parantaisi talousdatan yhteen toimivuutta ja automaatiota yli organisaatiorajojen.

Finago Oy:n mukaan standardin vahvistaminen lainsäädännössä yhtenäistäisi nykyistä verkkolaskukenttää, jossa on edelleen käytössä useita formaatteja ja versiota.

Tilipalvelu Rantalainen Oy katsoo, että yhtenäinen standardi parantaa järjestelmien yhteen toimivuutta, vähentää tarvetta formaattimuunnoksille sekä mahdollistaa talousdatan tehokkaamman automatisoidun käsittelyn.

Ajantieto Oy ja *Tulli* tuovat lausunnoissaan esiin, että eurooppalaisen standardin käyttöä koskeva lainsäädäntö voi auttaa saamaan myös pienet toimijat standardin käytön piiriin.

Espoon kaupunki, Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue, Tampereen kaupunki, Teknologiateollisuus ja Oikeusrekisterikeskus mainitsevat lausunnoissaan riittävien siirtymäaikojen tarpeesta.

Espoon kaupunki, Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue ja Pohjois-Savon hyvinvointialue nostavat esiin kuluttajalaskutukseen, koontilaskutukseen ja perintään liittyvät haasteet.

Espoon kaupunki, Tampereen kaupunki, Teuvan kunta ja Teknologiateollisuus ry mainitsevat eri toimijoiden, kuten kuntien ja pienten yritysten, valmiuksien tukemisen.

Markkinaehtoista etenemistä (ei uutta sääntelyä) kannattavien lausunnonantajien perustelut:

Puolustusvoimat toteaa, ettei kyseessä ole lainsäätäjän tehtävä. Valtio ostajana vaatii jo eurooppalaisen standardin mukaisen laskun eikä ole syytä puuttua muiden organisaatioiden välisiin laskutuksiin.

HUS-Yhtymä ja *Päijät-Hämeen hyvinvointialue* tuovat esiin pienyritysten tukemisen ja informoimisen verkkolaskutuksen vaihtoehtoista sekä yksityishenkilöille harvoin lähetettävien laskujen sähköistämiseen liittyvät kehitystarpeet (kuluttajien sähköinen kertalaskutus).

Elinkeinoelämän keskusliitto EK kannattaa esteiden selvittämistä ja poistamista pakottamisen sijaan ja viittaa Yrityksen digitalous hankkeessa tehtyyn.

Finanssiala ry katsoo, että markkinaehtoinen kehitys mahdollistaa sen, että palveluntarjoajat, pankit ja yritykset voivat joustavasti kehittää verkkolaskuratkaisuja yhteensopiviksi sekä EU standardien että tulevien raportointi ja automaatiotarpeiden kanssa. Tämä on ollut myös kansallisen verkkolasku ekosysteemin (esim. Finvoice) vahvuus.

Kaupan liitto ry:n mukaan EU standardiin siirtyminen lainsäädännön ohjaamana tai pakottamana olisikin erityisen haitallista pienille yrityksille ja yksityisyrityksille, joita valtaosa Suomen yrityksistä on. Pahimmillaan

standardiin pakottamisesta syntyvät kustannukset ja hallinnollinen rasite voi lopettaa näiden yritysten liiketoiminnan.

Mikro- ja yksityisyritykset ry katsoo, että arviomuistiossa esitettyjä digitaalisia ratkaisuja ei tule edistää pakolla. Yritykset ovat siirtyneet ja siirtyvät jatkossakin enenevästi digitaalisten ratkaisujen käyttäjiksi vapaaehtoisesti silloin, kun ne kokevat sen itse järkeväksi ja kustannustehokkaaksi.

Palvelualojen työnantajat Palta ry katsoo, että EU-standardin mukaisten verkkolaskujen käytön edistämiseksi ei välttämättä tarvita viranomaistoimia.

Suomen Kuntaliitto ry mainitsee kuntien ostolaskujen keskimääräisen sähköisyysasteen, joka on saavutettu käytännössä osapuolten keskinäisellä yhteistyöllä. Koko määrä ei kuitenkaan vielä noudata eurooppalaista standardia. Kuntasektorin myyntilaskuista taas valtaosa kohdistuu yksityishenkilöihin. Tällaisessa tilanteessa lainsäädäntö ei ole paras keino edistämään eurooppalaista standardia eikä osapuolten tavoitteiden ja tarpeiden huomioon ottamista. Lainsäädäntö ei myöskään takaa vaikuttavuutta.

Suomen Yrittäjät ry kannattaa eurooppalaisen standardin laajaa käyttöönottoa ja pitää tärkeänä, että laskut muodostetaan yhteentoimivassa muodossa, joka mahdollistaa automaation ja vähentää virheitä. Samanlaisesti *Suomen Yrittäjät ry* toteaa, että pk-yritysten taloushallinnon kypsyytaso ei ole vielä sillä tasolla, että laaja velvoittavuus olisi tarkoituksenmukaista.

Posti Messaging Oy mainitsee, että yhteinen EN-standardi on perusteltu ja kannatettava tavoite, koska se varmistaa oikeamuotoisen rakenteisen tiedon käsittelyn. EN-standardin tuomat hyödyt ovat kiistattomat automaation ja tietosisällön laadun suhteen. Hyödyt pitäisi saada paremmin todistettua laskutusosapuolille, jolloin EN-standardin mukaisten laskujen määrä kasvaisi.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Finanssiala ry, Kaupan liitto ry, Palvelualojen työnantajat Palta ry ja Posti Messaging Oy nostavat esiin suomalaisten organisaatioiden korkean verkkolaskujen käyttöasteen, johon on päästy markkinaehtoisella etenemisellä. *Kaupan liitto ry ja Palvelualojen työnantajat Palta ry* eivät pidä sadan prosentin kattavuuden tavoittelua perusteltuna.

Elinkeinoelämän keskusliitto ry, Finanssiala ry, Mikro- ja yksityisyritykset ry, Palvelualojen työnantajat Palta ry, Suomen Kuntaliitto ry ja Suomen Yrittäjät ry tuovat esiin ViDA-sääntelyn, jonka odotetaan vaikuttavan eurooppalaisen standardin mukaisen verkkolaskutuksen käyttöön. Verkkolaskuja koskevaa kansallista lissääntelyä ei nähdä aiheellisena, ainakaan ennen kuin ViDA:n vaikutukset ovat selvillä.

Suomen Yrittäjät ry ja Mikro- ja yksityisyritykset ry tuovat esiin pienten sekä pk-yritysten valmiuksien ja niihin kohdistuvien vaikutusten, kuten kustannusten ja hallinnollisen taakan, huomioimisen.

Muiden lausunnonantajien perustelut:

Oikeusministeriö pitää olennaisena, että valmistelussa arvioidaan erityisesti verkkolaskutusta ja eKuittia koskevien ehdotusten vaikutuksia kuluttajan oikeuksiin ja tosiasialliseen asemaan.

Valtiovarainministeriö yhtyy Valtiokonttorin näkemykseen, että kehitystä olisi syytä vauhdittaa ja hakea erilaisia vaihtoehtoja vauhdittamiseen. Sääntely on varteenotettava keino.

Maanmittauslaitos toteaa, että manuaalista työtä aiheuttavat eniten satunnaisesti laskuttavien, yhdistysten ja ulkomaalaisten ostolaskujen käsittely. Mahdollisuus käyttää verkkolaskuja, eKuittia, Peppol -sanomien käyttömahdollisuuksia tulisi tarjota laajemmin käyttöön eikä vain isojen yritysten ja valtion välille. Maantieteelliset rajat ylittävä tositeliikenne on haastavin ja EU-standardin soveltaminen verkkolaskutuksessa on käytännössä osoittanut yhteensovittamisen haasteita, vaikka lähtökohtaisesti kansallinen formaatti EU-standardin kattaa-kin.

Työllisyys, kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus) toteaa, että jos verkkolaskuvaadetta kiristetään lain kautta, niin siinä tulee huomioida erikseen kuluttajalaskutus/luonnollisen henkilön laskutus valtion virastoihin päin ja siihen liittyvät erityispiirteet.

Ulosottolaitos toteaa, että valtionhallinnossa verkkolaskut nykyiselläänkin vastaanotetaan vain Eurooppa-normin mukaisina ja edellytetään välittämään verkkolaskuilla kohdistustiedot. *Ulosottolaitos* mainitsee, että laajemmin tarkastellen EN standardin vahvistaminen lainsäädännössä yhtenäistäisi verkkolaskutuksen

yhdenmukaiseksi, kun nykytilassa yksityissektorilla on käytössä useita eri formaatteja. Huomioitava kuitenkin, että tällä hetkellä pientoimittajilla ei välttämättä ole edes omaa laskutusjärjestelmää, tai ostopalvelua, minkä kautta voisi lähettää verkkolaskuja. *Ulosottolaitoksen* mukaan, mikäli veloitetaan lainsäädännöllä, tulee huomioida riittävät siirtymäajat.

Väylävirasto ei ota kantaa eurooppalaisen standardin mukaisen verkkolaskutuksen edistämiseen lainsäädännöllä, mutta mikäli tähän päädytään, tulisi harkita koskeeko velvoite myös aivan pienimpiä kertaluonteisesti tai hyvin pienellä euromäärällä laskuttavia toimittajia (esim. toiminimet) perustuen mm. neuvonnan työllistyvyyden näkökulmaan. *Väylävirasto* tuo myös esiin eurooppalaisen standardin noudattamista koskevaan näkyvyyteen liittyvät seikat.

Kainuun hyvinvointialueen mukaan yhteinen eurooppalainen standardi voisi olla kannatettava ratkaisu, mutta sen käyttöönotto edellyttää riittävän pitkää siirtymäaikaa, jotta esim. taloushallinnon järjestelmävalmius saadaan vaadittavalle tasolle.

Keski-Suomen hyvinvointialue katsoo, että mahdollinen lainsäädäntö nopeuttaa kattavasti toimivaa Euroopan laajuista verkkolaskutusta. Mikäli asioita edistetään lainsäädännöllä, on hyvä huomioida riittävä aikajänne koko Suomessa tehtävien muutosten edistämiseksi niin kustannusten kun henkilötöyön varaamiseksi. Lainsäädännössä on huomioitava mm. että laskujen liitteissä voidaan toimittaa sähköisesti sensitiivistä tietoa. Tiedot on tarpeen saada suoraan laskuille, ei erillisiiin toimittajien portaaleihin. Lainsäädännössä tulee ottaa huomioon julkisten hankintojen tietovarantoon toimitettavaksi tarvittavat tiedot mm. kilpailutus- ja sopimusnumerot.

Kinnulan kunnan mukaan yhteinen standardi on hyvä tavoite.

2.2 Peppol-hankintasanomat

Arviomuistiossa esitetyt vaihtoehdot:

- 1) Laaja sääntely: Valtionhallinnon tilaamisen viranomaisohjaus ja määräyksenantovaltuus, hankintayksiköiden toimiminen Peppol-tilausprosessin mukaisesti pyydettyä ja/tai tilausjärjestelmille asetettava vaatimus Peppol-kyvykkyydestä;
- 2) Suppea lainsäädäntö: Valtionhallinnon sähköisen tilaamisen viranomaisohjaus ja määräyksenantovaltuus;
- 3) Ei uutta lainsäädäntöä: Peppol-viranomainen jatkaa nykyisellään viranomaistoimintoon liittyvien kokonaisuuksien edistämistä.

Lausuntopyyntöä esitetty kysymys: Tulisiko Peppol-hankintasanomien käyttöä mielestänne edistää lainsäädännöllä?

Lausunnonantajien kannat: Vaihtoehdot jakavat lausunnonantajien näkemykset. Kantansa ilmaisesta lausunnonantajissa sääntelyä (arviomuistiossa esitetyt vaihtoehdot 1 ja 2) kannattavia on yhtä paljon kuin niitä, jotka eivät kannata uutta lainsäädäntöä (arviomuistion vaihtoehto 3).

Sääntelyä kannattavat kaksi ministeriötä, viisi virastoa, kolme hyvinvointialuetta, kolme kuntaa sekä yksi etujärjestö/edunvalvontajärjestö ja yksi yritys. Yhteensä sääntelyä kannattaa 15 lausunnonantajaa.

Uutta lainsäädäntöä eivät kannata yksi ministeriö, kolme virastoa, HUS-Yhtymä, yksi kunta sekä kuusi etujärjestöä/edunvalvontajärjestöä ja kolme yritystä. Kantansa ilmaisesta lausunnonantajista yhteensä 15 ei kannata uutta lainsäädäntöä.

Sääntelyä kannattavat työ- ja elinkeinoministeriö, valtioneuvoston kanslia, Maahanmuuttovirasto, Suojelupoliisi, Terveystieteiden tutkimuskeskus, Tilastokeskus, Verohallinto, Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue, Kainuun hyvinvointialue, Satakunnan hyvinvointialue, Helsingin kaupunki, Teuvan kunta, Turun kaupunki, Teknologiateollisuus ry ja Ajantieto Oy.

Puolustusministeriö, Puolustusvoimat, Ulosottolaitos, Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori, HUS-Yhtymä, Tampereen kaupunki, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Finanssiala ry, Kaupan liitto ry, Mikro- ja yksityisyrittäjät ry, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen Yrittäjät ry, Fennoa Oy, Finago Oy ja Posti Messaging Oy eivät kannata uutta lainsäädäntöä.

Valtiovarainministeriön, Maanmittauslaitoksen, Oikeusrekisterikeskuksen, Patentti- ja rekisterihallituksen, Väyläviraston, Keski-Suomen hyvinvointialueen, Pohjois-Savon hyvinvointialueen, Päijät-Hämeen hyvinvointialueen, Espoon kaupungin ja Palvelualojen työnantajat Palta ry:n lausunnoissa ei ole mainittu selkeää kantaa Peppol-hankintasanomia koskevan sääntelyn puolesta tai sitä vastaan.

Oikeusministeriö, Tulli, Työllisyys, kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus), Kinnulan kunta, Suomen Taloushallintoliitto ry, Maksuni Financial Services Oy ja Tilipalvelu Rantalainen Oy eivät lausuneet Peppol-hankintasanomista.

Sääntelyä kannattavien lausunnonantajien perustelut:

Työ- ja elinkeinoministeriö kannattaa alustavasti Peppol-hankintasanomien edistämistä arviomuistion vaihtoehdon 1 mukaisesti, eli laajalla lainsäädännöllisellä kehyksellä. **Työ- ja elinkeinoministeriö** pitää perusteltuna, että valtionhallinnon viranomaiselle annettaisiin riittävät määräyksenantovaltuudet. Tämä mahdollistaisi valtion hankintayksiköiden yhdenmukaisen ohjaamisen sekä sähköisen tilaamisen huomioimisen hankintakohdittain esimerkiksi kilpailutusten ja sopimusvelvoitteiden tasolla. **Työ- ja elinkeinoministeriön** mukaan on perusteltua, että hankintayksiköille säädettäisiin velvollisuus toimia Peppol-prosessin mukaisesti, josta määriteltäisiin tarkentavassa soveltamisohjeessa. Tiettyjen hankintayksiköiden tai hankintatyyppien rajaus olisi mahdollista, kunhan rajauksista säädetään täsmällisesti. **Työ- ja elinkeinoministeriö** ei kuitenkaan katso, että tilausjärjestelmille tulisi säätää lakisäateistä Peppol-kyvykkyyksivaatimusta.

Valtioneuvoston kanslia, Maahanmuuttovirasto ja Suojelupoliisi kannattavat lausunnoissaan suppea lainsäädäntöä (vaihtoehto 2).

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos kannattaa Peppol-hankintasanomien lainsäädännöllistä edistämistä. Peppol-verkoston käyttöönotto tehostaa tilaus-toimitusketjun digitalisointia, vähentää manuaalista työtä ja viireitä sekä kasvattaa koko toimitusketjun tuottavuutta.

Tilastokeskuksen mukaan, jotta Tilastokeskus voisi hyödyntää tieto- ja tilastotuotannossaan rakenteisilta Peppol-sanomilta saatavia tietoja, on sanomien käyttöasteen oltava riittävän korkea. Vaihtoehto 1 loisi pohjaa Peppol-sanomien käyttöasteen kasvulle ja on siten Tilastokeskuksen näkökulmasta kannatettava. *Tilastokeskuksen* näkemyksen mukaan julkishallinnon tulee toimia rakenteisten tilaussanomien käytön edistäjänä vaatimalla rakenteisten tilaussanomien käyttöä toimittajilta, kuten vaihtoehdossa 1 ehdotetaan.

Verohallinto kannattaa Peppol-hankintasanomien käytön edistämistä ensisijaisesti laajoin lainsäädäntötoimin (vaihtoehto 1), koska tällainen toteutus edistäisi digitaalisen taloustiedon kattavuutta tehokkaimmin. Edellytys Peppol-tilaamisesta valtion palveluiden ja tuotteiden hankinnoissa edistäisi hankintasanomien käyttöä nopeasti ja toisi Peppol-tilaamisen piiriin huomattavan joukon yrityksiä. Tämä edistäisi oikein toimivien kilpailuedellytyksiä julkisissa hankinnoissa ja tehostaisi harmaan talouden torjuntaa. *Verohallinnon* näkemyksen mukaan toissijaisesti olisi perusteltua edistää Peppol-hankintasanomien käyttöönottoa suppean lainsäädännön avulla (vaihtoehto 2).

Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue kannattaa lainsäädännöllä edistämistä asteittain. Peppol-hankintasanomien hyöty hyvinvointialueelle liittyy erityisesti tilauksesta-toimitukseen-prosessin automatisointiin, laskujen automaattiseen täsmäytykseen, hankintojen tiedolla johtamiseen, varmempaan tiedonvälitykseen ja yhteen toimivuuteen myös kansainvälisten toimittajien kanssa. *Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialueen* mukaan säästöpotentiaalista huolimatta, kannattaa alkuvaiheessa kohdistaa sääntely enemmän kyvykkyyksiin ja julkisiin hankintaprosesseihin, kuin välittömään yleisvelvoitteeseen kaikissa tilauksissa.

Satakunnan hyvinvointialueen mukaan, kun otetaan huomioon valtionhallinnon ja kunnallishallinnon toimintaympäristön laajuus sekä sen aiheuttamat merkittävät eriävyydet tilauksesta maksuun -prosessissa, Peppol-hankintasanomien käyttöönottoa tulisi edistää enintään suppealla, valtionhallintoon suunnattavalla lainsäädännöllä.

Helsingin kaupungin mukaan lainsäädännöllä tulisi mahdollistaa hankintayksikön oikeus kilpailutuksessa huomioida Peppol-tilaaminen hankintakohtaisesti osana hankinnan toteutustapaa ja sopimusvelvoitteita.

Teuvan kunnan mukaan sähköisten tositteiden käytön edistäminen lainsäädännöllä on perusteltua siinä tapauksessa, että ohjaus on selkeää ja sääntely toteutetaan maltillisesti ja vaiheittain. Siirtymävaiheessa tulee kuitenkin huomioida kuntien erilaiset resurssit ja valmiudet, jotta muutos on toteutettavissa myös pienissä kunnissa ilman kohtuuttomia kustannuksia tai hallinnollista kuormitusta.

Kainuun hyvinvointialue, Turun kaupunki ja Teknologiateollisuus ry kannattavat Peppol-hankintasanomien käytön edistämistä lainsäädännöllä, mutta korostavat riittävän pitkiä siirtymäaikoja.

Teknologiateollisuus ry pitää arviomuistiossa esitettyä laajaa lainsäädännöllistä kehitysvaihtoehtoa oikeasuuntaisena siltä osin kuin se kohdistuu julkisiin hankintayksiköihin ja vahvistaa viranomaisohjausta valtion tilaamisessa. Julkisten hankintayksiköiden velvoittaminen tai vahva ohjaaminen Peppol-tilausprosessin hyödyntämiseen vauhdittaisi käyttöönottoa ja loisi markkinoille selkeän suunnan. Tämä puolestaan kannustaisi myös yrityksiä kehittämään omia prosessejaan ja järjestelmiään Peppol-yhteensopiviksi ilman, että yrityksille säädettäisiin yleistä velvoitetta Peppol sanomien käyttöön. *Teknologiateollisuus ry:n* mukaan lainsäädännöllisten ratkaisujen tulee olla teknologianeutraaleja ja riittävän joustavia, jotta ne eivät estä tekoälypohjaisten ratkaisujen kehitystä ja käyttöönottoa. *Teknologiateollisuus ry* pitää tärkeänä, että sääntelyratkaisu tuottaa markkinaehtoisen kannusteen yrityksille, mutta ei aseta niille suoraa ja laaja-alaista velvoitetta. *Teknologiateollisuus ry* ei kannata sitä, että yksityisten toimijoiden välisistä hankintasanomista säädetään lailla.

Ajantieto Oy:n mukaan lainsäädännöllinen tuki Peppol-hankintasanomien edistämiseksi on sekä tarpeellinen että perusteltu. Sen avulla varmistetaan, että Suomen siirtyminen sähköisiin hankintasanomiin tapahtuu riittävän nopeasti ja kattavasti. Näin edistetään taloushallinnon digitalisaatiota ja rajat ylittävää yhteen toimivuutta sekä vahvistetaan suomalaisyritysten kilpailukykyä kansainvälisessä kaupankäynnissä.

Niiden lausunnonantajien perustelut, jotka eivät kannata uutta lainsäädäntöä:

Puolustusministeriö toteaa, että Peppol-hankintasanomien käytön edistäminen lainsäädännöllä ei olisi tässä vaiheessa perusteltua hankintasanomien ollessa vielä heikosti tunnettuja. Ennen sääntelyn lisäämistä olisi puolustusministeriön näkemyksen mukaan pyrittävä kouluttamaan ja ohjeistamaan haluttuja tahoja Peppol-hankintasanomien käytöstä etenkin, mikäli käyttöasteen nostamista tavoitellaan. Tavoitteeseen pyrkimistä voidaan puolustusministeriön näkemyksen mukaan tehostaa esimerkiksi lisäämällä Peppol-hankintasanomista maininnan JYSE-ehdoin.

Puolustusvoimat toteaa, ettei kyseessä ole lainsäätäjän tehtävä.

Ulosottolaitos toteaa kallistuvansa siihen, että Peppol-hankintasanomien käyttöönottoa ei tässä vaiheessa velvoitettaisi lainsäädännöllä, vaan siihen pyritään vaikuttamaan informaatio-ohjauksella. Perusteiksi mainitaan mm. Peppol-hankintasanomien tarjoajien vähyys, täytäntöönpanon substanssijärjestelmän puuttuvat Peppol-valmiudet ja pk-yritysten hankintasanomien lähettämisen ja vastaanottamisen Peppol-kyvykkyyksien marginaalisuus.

Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorin mukaan käyttöä ei ole tarvetta edistää lainsäädännöllä. Hankintayksikön, joka hankkii tuotteita sekä tuottamiensa palveluiden että muissa organisaatioissa työskentelevien loppukäyttäjäsivakaiden käyttöön, ja tekee julkisia sekä ei julkisia hankintoja, on tärkeää voida itse määrittää ottaako se käyttöön Peppol-hankintasanomia missä palveluissa ja missä vaiheessa.

HUS-yhtymän mukaan lainsäädännön kautta ei tulisi pakottaa Peppol-hankintasanomien käyttöön. Julkiset toimijat voivat vaatia toimittajilta sähköisten hankintasanomien hallintaa. Yksityiset toimijat ovat tällä hetkellä ongelmallisia, mutta niihin voidaan vaikuttaa kilpailutusvaatimuksilla.

Tampereen kaupunki ei näe tällä hetkellä tarpeelliseksi pakottaa käyttöä lainsäädännöllä. Pakottava lainsäädäntö vaatisi paljon toimia myös yksityiseltä sektorilta, jotta hyödyt realisoituisivat. *Tampereen kaupungin mukaan* kunnille tulisi tarjota yhteisiä määräyksiä ja tukimalleja, ei vain velvoitteita. Valtio voisi kehittää valmiita prosesseja ja siten esimerkillään mahdollistaa kunnissa nopeampia käyttöönottoja.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK ei kannata, että Peppol-hankintasanomia tulisi edistää lainsäädännöllä, vaan etenemisen tulisi olla markkinaehtoista ja yrityksille siten vapaaehtoista. Peppol-hankintasanomien käyttöönotto edellyttää järjestelmäinvestointeja, jotka voivat osoittautua raskaaksi etenkin pienille ja keski-suurille yrityksille. Suomen yrityskenttä on pk-yrityspainotteinen, mikä aiheuttaa sen, että järjestelmäinvestoinnit sitoisivat yritysten pääomaa liiketoimintainvestoinneista.

Finanssiala ry ei kannata lainsäädännöllisiä toimenpiteitä Peppol-hankintasanomien edistämiseen. Peppol-hankintasanomien käyttöönotto edellyttää järjestelmäinvestointeja, prosessimuutoksia ja osaamisen kehittämistä, joiden kustannus-hyötysuhde vaihtelee merkittävästi yrityskohtaisesti. Erityisesti pienille ja keski-suurille yrityksille yleinen lakisääteinen velvoite voisi muodostaa epäsuhteen hallinnollisen ja taloudellisen rasitteen, jos käyttöönoton hyödyt eivät realisoitu niiden liiketoiminnassa lyhyellä tai edes keskipitkällä aikavälillä. *Finanssiala ry:n* mukaan liian varhainen lainsäädäntö voi lukita keskeneräisiä ratkaisuja, lisätä päällekkäisiä kansallisia poikkeamia ja heikentää yhteentoimivuutta EU tasolla. *Finanssiala ry:n* mukaan tästä syystä Finanssialalle on luontevaa painottaa ensin ohjeistusta, koulutusta, kokeiluja ja vapaaehtoista käyttöönottoa, ja arvioida vasta niiden pohjalta mahdollisen sääntelyn tarvetta.

Kaupan liitto ry:n mukaan kaupan ala on tunnistanut Peppol-hankintasanomiin liittyvät liiketaloudelliset hyödyt. Jos kuitenkin sanomien käyttöön ohjataan lainsäädännöllä markkinaehtoisuuden sijasta, on korkea riski siihen, että investoinnit järjestelmämuutoksiin syövät sanomien käytön yleistymisestä saatavat hyödyt pitkiksi ajoiksi. *Kaupan liitto ry:n* mukaan näiden syiden vuoksi se ei kannata Peppol-hankintasanomien edistämistä lainsäädännöllä.

Mikro- ja yksinyrittäjät ry katsoo, että arviomuistiossa esitettyjä digitaalisia ratkaisuja ei tule edistää pakolla. Yritykset ovat siirtyneet ja siirtyvät jatkossakin enenevästi digitaalisten ratkaisujen käyttäjiksi vapaaehtoisesti silloin, kun ne kokevat sen itse järkeväksi ja kustannustehokkaaksi.

Suomen Kuntaliitto ry katsoo, että Peppolin käyttöönottoa ei ole suotavaa eikä käytännössä voi lainsäädännöllä edistää. Hankintasanomissa ja niiden sähköistämisessä korostuvat toimialojen tarpeiden ja tavoitteiden erot. Myös toimialan sisäisillä erityispiirteillä (hankintojen kohteet, järjestelmät, toimintatavat ja

prosessimuutokset, valtuudet, resurssit) on keskeinen rooli, kun arvioidaan Peppolin käyttömahdollisuuksia. *Suomen Kuntaliitto ry:n* mukaan lisäksi on tarpeen ottaa huomioon muu mahdollisesti vaikuttava säädäntö ja kehitys, esimerkiksi hankintatietovarantolaki ja digitaalisten lompakoiden rooli. Päällekkäiset velvoitteet eivät ole suotavia.

Suomen Yrittäjät ry katsoo, ettei Peppol-hankintasanomien käyttöä tule edistää lainsäädännöllä. *Suomen Yrittäjät ry* mainitsee perusteluina, että pk-yritysten kyvykkyys lähettää ja vastaanottaa Peppol-hankintasanomia on tällä hetkellä varsin rajallinen, ja niiden edellyttämät järjestelmämuutokset ovat monille pieniä yrityksiä ajatellen kohtuuttoman raskaita. *Suomen Yrittäjät ry:n* mukaan mitä pienempi yritys, sitä epätodennäköisempää on, että investointi Peppol-kyvykkyuteen tuottaisi välittömiä liiketaloudellisia hyötyjä. Velvoittava sääntely voisi johtaa tilanteeseen, jossa pk-yritykset joutuvat tekemään kustannuksiltaan merkittäviä järjestelmäpäivityksiä ilman, että saavutettavat hyödyt ovat suhteessa investointeihin.

Fennoa Oy ei koe lainsäädännöllä edistämistä mahdolliseksi johtuen siitä, että hyvin harva pk-yritys käytännössä tilaa tavaraa varastoon sähköisillä sanomilla. Vain laskut liikkuvat sähköisinä ja tilaukset on todennäköisesti monen yrityksen mielestä riittävän näppärä hoitaa email / puhelintaktiikalla. Isommat yritykset ottavat tilaussanomien automaattisesti käyttöön, kun tavaramäärät kasvavat ja varastoja pitää voida seurata kpl tarkkuudella reaaliaikaisesti. Pienemmissä määrissä seuranta todennäköisesti pelaa ns. hyvällä näppituntumalla, kun oma liiketoiminta ja tavaravirrat tunnetaan erittäin tarkasti pienien volyymien yrityksissä.

Finago Oy ei pidä tarkoituksenmukaisena sitä, että yksityisten toimijoiden välisistä hankintasanomista tai järjestelmien velvoittavuudesta säädetään laajasti lailla. *Finago Oy:n* mukaan mahdollisessa laajan velvoittavuuden jatkovalmistelussa on tärkeää arvioida tarkasti, missä prosesseissa ja missä järjestelmissä hankintasanomien velvoittavuus on aidosti tarkoituksenmukainen. Käytännössä tarve liittyä usein esimerkiksi tilaus-, varastohallinta-, toimitusketju- tai ERP-järjestelmiin, kun taas taloushallinnon järjestelmien osalta voi hyvinkin riittää verkkolaskujen Peppol-tuki. Liian laaja velvoittavuus ohjelmistoille voi johtaa merkittäviin kehitys- ja muutostöihin, mikä voi nostaa järjestelmäkustannuksia myös niille asiakkaille, jotka eivät Peppol-hankintasanomia käytännössä tarvitse.

Posti Messaging Oy ei kannata, että Peppol-hankintasanomia tulisi edistää lainsäädännöllä, vaan etenemisen tulisi olla markkinaehtoista ja organisaatioille vapaaehtoista. Hankintasanomien käyttöönotto edellyttää järjestelmäinvestointeja ja lainsäädännöllisesti sitoutuminen yhteen teknologiaan olisi ongelmallista. Monella suurella toimijalla on ollut pitkään käytössään EDIFACT-sanomaliikennettä, joka on tehokas tapa välittää liiketoimintasanomia eikä siitä ole mitään syytä luopua.

Muiden lausunnonantajien perustelut:

Valtiovarainministeriö yhtyy Valtiokonttorin näkemykseen, että kehitystä olisi syytä vauhdittaa ja hakea erilaisia vaihtoehtoja vauhdittamiseen. Sääntely on varteenotettava keino.

Maanmittauslaitos toteaa, että manuaalista työtä aiheuttavat eniten satunnaisesti laskuttavien, yhdistysten ja ulkomaalaisten ostolaskujen käsittely. Mahdollisuus käyttää verkkolaskuja, eKuittia, Peppol -sanomien käyttömahdollisuuksia tulisi tarjota laajemmin käyttöön eikä vain isojen yritysten ja valtion välille.

Oikeusrekisterikeskuksen mukaan Peppol-hankintasanomien soveltuvuutta kaikkiin hankintoihin tulee tarkkaan arvioida, sillä Oikeusrekisterikeskus ei tunnista Peppol-prosessin soveltumista tai hyötyjä ICT-palveluiden hankinnassa. *Oikeusrekisterikeskuksen* mukaan, jos Peppol-hankintasanomien käyttöä tullaan velvoittamaan lainsäädännöllä niin esimerkiksi ICT-hankinnat tulisi jättää vaatimuksen ulkopuolelle.

Patentti- ja rekisterihallituksen mukaan sääntelyn tarvetta tulisi arvioida sen pohjalta, millainen vaikutus informaatio-ohjauksella saavutetaan suhteessa käytön laajenemisen ja siitä saatavien hyötyjen saavuttamisen nopeuteen verrattuna.

Väylävirasto ei ota kantaa Peppol-sanomia koskevan lisäsääntelyn tarpeeseen. Jos Peppol-hankintasanomien käyttöä lähdetään edistämään lainsäädännöllä, lainvalmistelussa tulisi huolellisesti varmistaa uuden sääntelyn yhteensopivuus erityisesti tietosuoja-, julkisuus- ja tiedonhallintalainsäädännön sekä hankintatietovarantolain vaatimusten kanssa.

Keski-Suomen hyvinvointialueen mukaan sähköisen laskutuksen kannalta on suositeltavaa, että Peppol-toimintamallia edistetään. *Keski-Suomen hyvinvointialueen* mukaan mallin tulisi olla sellainen, että

hankintasanomien käyttäjät voivat hyödyntää käyttöliittymää maksuttomasti, jolloin sen kattavuus tulisi olemaan laajempi ja mahdollistaa myös pientoimittajien mukana olon.

Pohjois-Savon hyvinvointialueen mukaan hankintasanomien käyttöä voidaan edistää lainsäädännöllä, mutta siinä pitäisi ottaa huomioon hyvinvointialueiden talous- ja hankintatietojärjestelmien mahdollisuudet Peppol-sanomien hyödyntämiseen.

Päijät-Hämeen hyvinvointialue toteaa, että Peppol-hankintasanomien käyttöä voidaan jatkossa parhaiten edistää asettamalla jo yhteishankinnassa tarjottavalle järjestelmälle vaatimuksena valmiuden Peppol-hankintasanomien käsittelyyn ja huomioimalla asian puitesopimuksen ehdoissa.

Espoon kaupunki katsoo, että tulisi olla selkeä käsitys siitä, mitä hyötyjä saavutetaan Peppol-hankintasanomiin siirtymällä, ja kohdistuvatko siirtymästä aiheutuvat kustannukset oikein. Painotus tulisi olla ohjeistuksessa, koulutuksessa ja kokeiluissa, jotta hyödyt ja edellytykset ymmärretään mahdollisimman hyvin ennen lainsäädännön valmistelua.

Palvelualuejen työnantajat Palta ry:n mukaan sen havainnot jäsenistönsä osalta vastaavat hyvin muistiossa nostettuja havaintoja. Joko käytössä on aikoinaan rakennetut point-to-point EDI yhteydet, tai muuten (Peppol-muotoisten) hankintasanomien käytöstä ei nähdä kustannus-hyöty mielessä suurta lisäarvoa liiketoiminnalle. *Palvelualuejen työnantajat Palta ry:n* mukaan laajempi lainsäädäntötyö sisältäisi melko raskaita velvollisuuksia hankintayksiköille, sekä tilausjärjestelmien toimittajille. Suppeampi lainsäädäntötyö asettaisi puolestaan määräyksenantovaltuudet sähköisen tilaamisen ohjaamiseksi valtion hankintayksiköissä. Tässä yhteydessä valtio voisi toimia hyvin suunnannäyttäjänä ostajan roolissa.

2.3 eKuitti

Arviomuistiossa esitetyt vaihtoehdot:

- 1) Laaja sääntely: Sähköisen kuitin määrittely lainsäädännössä siten, että sähköisen kuitin yhteydessä myyjän olisi tarjottava myös rakenteinen kuittidata;
- 2) Suppea lainsäädäntö: Paperikuitin antaminen vain pyydettyäessä, hankintayksiköiden eKuitin vastaanotto- ja lähettämisvelvollisuus;
- 3) Ei sääntelyä: eKuitin edellyttäminen sopimusperusteisesti, informaatio-ohjaus.

Lausuntopyyynnössä esitetty kysymys: Tulisiko eKuitin käyttöä mielestänne edistää lainsäädännöllä?

Lausunnonantajien kannat: Vaihtoehdot jakavat lausunnonantajien näkemykset. Kantansa ilmaiseista lausunnonantajissa sääntelyä (arviomuistiossa esitetyt vaihtoehdot 1 ja 2) kannattavia on enemmän kuin sääntelyä vastustavia (arviomuistion vaihtoehto 3).

Sääntelyä kannattavat kolme ministeriötä, kuusi virastoa, yksi hyvinvointialue, kolme kuntaa sekä yksi etujärjestö/edunvalvontajärjestö ja viisi yritystä. Yhteensä sääntelyä kannattaa 19 lausunnonantajaa.

Sääntelyä vastustavat HUS-Yhtymä, kaksi hyvinvointialuetta, yksi kunta sekä kahdeksan etujärjestöä/edunvalvontajärjestöä ja yksi yritys. Yhteensä sääntelyä vastustaa 13 lausunnonantajaa.

Sääntelyä kannattavat valtioneuvoston kanslia, puolustusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Maahanmuuttovirasto, Patentti- ja rekisterihallitus, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Tilastokeskus, Tulli, Verohallinto, Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue, Helsingin kaupunki, Teuvan kunta, Turun kaupunki, Suomen Taloushallintoliitto ry, Ajantieto Oy, Fennoa Oy, Finago Oy, Maksuni Financial Services Oy ja Tilipalvelu Rantalainen Oy.

HUS-Yhtymä, Pohjois-Savon hyvinvointialue, Päijät-Hämeen hyvinvointialue, Tampereen kaupunki, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Finanssiala ry, Kaupan liitto ry, Mikro- ja yksinyrittäjät ry, Palvelualojen työnantajat Palta ry, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen Yrittäjät ry, Teknologiateollisuus ry ja Posti Messaging Oy vastustavat sääntelyä.

Oikeusministeriön, valtiovarainministeriön, Maanmittauslaitoksen, Oikeusrekisterikeskuksen, Puolustusvoimien, Suojelupoliisin, Ulosottolaitoksen, Kainuun hyvinvointialueen, Keski-Suomen hyvinvointialueen ja Espoon kaupungin lausunnoissa ei ole mainittu selkeää kantaa eKuittia koskevaan sääntelyyn.

Työllisyys, kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus), Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori, Väylävirasto, Satakunnan hyvinvointialue ja Kinnulan kunta eivät lausuneet eKuitista.

Sääntelyä kannattavien lausunnonantajien perustelut:

Valtioneuvoston kanslia toteaa, että lainsäädännöllä saavutettaisiin yhteiskuntana enemmän hyötyjä veronkierron ja harmaan talouden ehkäisemiseksi kuin ilman lainsäädäntöä, sillä eKuitin avulla torjutaan ohimyyntiä ja kuittiväärennöksiä paperikuittia tehokkaammin.

Puolustusministeriön mukaan olisi hyvä laajentaa asiakokokonaisuus rakenteisiin kuitteihin, eikä pelkästään eKuittiin. Jokainen sähköisessä muodossa oleva tapahtuma - myös pdf-muodossa oleva sähköinen lasku - on parempi kuin paperinen laskutus tarkkuuden, dokumentoinnin ja kustannustehokkuuden sekä kuittipaperin kulutuksen vähentämisen näkökulmasta.

Työ- ja elinkeinoministeriö suhtautuu alustavasti myönteisesti siihen, että sähköinen kuitti määriteltäisiin laissa, ja sähköisen kuitin yhteydessä myyjä velvoitettaisiin tarjoamaan myös rakenteinen kuittidata. **Työ- ja elinkeinoministeriön** mukaan vaatimuksen tulisi koskea vain organisaatioiden välisiä kuitteja, koska rakenteisen kuittidatan hyödyntäminen kuluttajalle on rajallista. Lisäksi teknisten määräysten osalta tulisi tukeutua eurooppalaiseen normistoon yhtenäisyyden ja sisämarkkinoiden toimivuuden varmistamiseksi.

Patentti- ja rekisterihallitus korostaa eKuitin standardointia ja katsoo, että viranomaisella tulisi olla lainsäädäntöön perustuva tehtävä ohjata liiketoimintatositteiden kehittämistä standardoituun suuntaan.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan rakenteinen kuittidata mahdollistaa matkakulujen, laskutuksen ja kirjanpidon automatisoinnin sekä poistaa olennaisesti käsittely- ja virheriskejä verrattuna paperi- tai kuvakuitteihin.

Tilastokeskus katsoo, että lainsäädäntö edistäisi eKuitin käyttöastetta kansallisesti ja edistäisi eKuittien käytön hyötyjen toteutumista koko yhteiskunnassa. Kun eKuitin käyttöaste kasvaisi, mahdollistaisi tämä kuiteilta saatavien tietojen hyödyntämisen Tilastokeskuksen tieto- ja tilastotuotannossa tulevaisuudessa, joka mahdollisesti osaltaan keventäisi yritysten hallinnollista taakkaa.

Tulli mainitsee, että eKuitit sisältävät merkittävän säästöpotentiaalin sekä lisäävät automaatiota ja vähentävät virheellisiä kirjauksia.

Verohallinnon mukaan eKuittien laaja käyttö mm. edistäisi verotarkastusten sujuvuutta, tositteiden olemassaoloa ja niiden tarkastettavaksi saamista. Myös viranomaisraportoinnin kehittämisen kannalta olisi tärkeää kasvattaa eKuitin käyttöastetta ja sitoa sen määritelmä yhteiseen CEN:n tekniseen spesifikaatioon. eKuittien siirtyessä automaattisesti kirjanpito-ohjelmaan asti voidaan välttyä virheellisiltä kirjauksilta. eKuitti voi parantaa liiketoimien jäljitettävyyttä, jos kuitin vastaanottaja on tunnistettavissa lähetystiedoista. Näin eKuitti voi auttaa vähentämään harmaan talouden mahdollisuutta.

Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue katsoo, että eKuitin käyttöä tulee edistää selvästi kevyemmällä ja rajatummalla mallilla kuin verkkolaskuissa, painottaen valtionhallintoa.

Helsingin kaupunki toteaa, että eKuittia koskevaa ohjaavaa lainsäädäntöä tulisi olla, mikäli eKuitin käytön laajentamista halutaan edistää, mutta ennen vahvoja lainsäädännöllisiä velvoittavuuksia, tulisi eKuitista informoida enemmän yleisellä tasolla. *Helsingin kaupunki* nostaa esiin myös sen, että paperikuiteista tulisi päästä eroon, johon voitaisiin vaikuttaa lainsäädännöllä.

Teuvan kunnan mukaan sähköisten tositteiden käytön edistäminen lainsäädännöllä on perusteltua siinä tapauksessa, että ohjaus on selkeää ja sääntely toteutetaan maltillisesti ja vaiheittain. Siirtymävaiheessa tulee kuitenkin huomioida kuntien erilaiset resurssit ja valmiudet, jotta muutos on toteutettavissa myös pienissä kunnissa ilman kohtuuttomia kustannuksia tai hallinnollista kuormitusta.

Turun kaupunki toteaa, että sähköisen kuitin käyttöönotto vähentää manuaalisen työn määrää.

Suomen Taloushallintoliitto ry katsoo, että myös julkishallinto ja kolmas sektori tulisi sisällyttää veloitteen piiriin.

Ajantieto Oy katsoo, että eKuittien laaja käyttöönotto tukee vastuullisuustavoitteita, esimerkiksi tuotteen taakutiedot ja digitaalisen tuotepassin (DPP) tiedot voidaan liittää sähköiseen kuittiin, mikä parantaa kestävän kehityksen mukaisten tietojen saatavuutta ja raportointia. Lainsäädäntötoimin varmistetaan, että eKuittien hyödyt toteutuvat laajasti ja että taloushallinnon digitalisaatio edistyy koko yhteiskunnan tasolla.

Fennoa Oy:n mukaan lainsäädäntö loisi voimakkaan paineen esim. oikeuttamalla ostaja pyytämään rakenteista kuittia ostoksestaan, jolloin myyjäliikkeet toteuttaisivat kassajärjestelmiinsä eKuittien lähetyksen tuen.

Finago Oy katsoo, että lainsäädännöllinen velvoittavuus loisi markkinaen ennakoitavuutta ja parantaisi edellytyksiä rakentaa eKuitin tarjoamisesta kannattavaa liiketoimintaa. Tämä on keskeistä, jotta markkina kasvaa nykyisestä aidosti laajaksi ja kattavaksi.

Maksuni Financial Services Oy:n mukaan nykyinen markkinatilanne ei tue eKuitin vapaaehtoista leviämistä, koska hyödyt ja kustannukset jakautuvat epätasaisesti. *Maksuni Financial Services Oy:n* mukaan lisäksi eKuitti operaattorimarkkinalla on käytännössä monopoli- tai duopolitilanne, jossa markkinajohtaja on saavuttanut hallitsevan aseman kassajärjestelmäintegraatioiden ja kumppanuuksien kautta. Tämä nostaa uusien toimijoiden markkinoillepääsyn kynnyksestä merkittävästi ja rajoittaa kilpailua.

Tilipalvelu Rantalainen Oy:n mukaan eKuitin edistämisessä lainsäädäntö voi toimia tärkeänä ohjauskeinona, mutta sen tulisi ensisijaisesti tukea yhteisiä määrittämiä ja vastaanottovalmiutta. Ratkaisujen tulee olla yrityksille helposti käytönotettavia sekä yhteensopivia eri maksutapojen ja taloushallinnon järjestelmien kanssa.

Sääntelyä vastustavien lausunnonantajien perustelut:

HUS-Yhtymä katsoo, että eKuitista pitäisi tiedottaa enemmän, ennen mahdollisia lainsäädännön kautta tehtäviä toimenpiteitä. eKuittia ei vielä tunneta kovin hyvin.

Pohjois-Savon hyvinvointialueen mukaan lainsäädännön kautta eteneminen ei haasteet huomioiden ehkä olisi tässä kannatettava malli. Tietoisuutta ja ratkaisuvaihtoehtoja on sen sijaan vertailtava ja tuotava eri osapuolten tietoisuuteen keskustelun ja kehittämisen pohjaksi.

Päijät-Hämeen hyvinvointialueen mukaan eKuitin käytön lisääminen lainsäädännön kautta voi olla tässä vaiheessa haastavaa eikä tarkoituksen mukaista tai kohtuullista yrityksille. Informoimalla e-Kuitin eduista ja kannustamalla yrityksiä sen käyttöönottoon voidaan todennäköisesti jo saavuttaa käytön yleistymistä.

Tampereen kaupunki kannattaa ohjattua vapaaehtoista mallia eKuittiin siirtymisessä.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Finanssiala ry, Kaupan liitto ry, Palvelualojen työnantajat Palta ry, Suomen Yrittäjät ry ja Posti Messaging Oy kannattavat eKuitin edistämistä markkinaehtoisesti.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK ja Kaupan liitto ry huomauttavat teknologian kehityksestä sekä tekoälyn hyödyntämisestä eivätkä pidä aiheellisena sitoa lainsäädännöllä tiettyyn tekniseen ratkaisuun.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK ja Kaupan liitto ry nostavat esiin tietosuojakysymykset ja asiakas/kuluttajadatan hallinnan riskit. Lainsäädännön tarpeen arviointi edellyttää näiden riskien kattavaa arviointia.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Palvelualojen työnantajat Palta ry ja Posti Messaging Oy mainitsevat, että eKuittiin kohdistuva vähäinen kysyntä ja sen vähäinen käyttö voi tarkoittaa, etteivät yritykset näe eKuitin käyttöönoton tuottavan riittävää hyötyä.

Finanssiala ry ja Suomen Yrittäjät ry katsovat nykyisen lainsäädännön tukevan jo sähköisiä kuitteja.

Finanssiala ry:n mukaan eKuittien edistämisessä avainasemassa ovat myyjien ja näille palveluita tarjoavien osapuolien toimet.

Kaupan liitto ry korostaa, että markkinat kehittyvät jo nyt vapaaehtoisuuden pohjalta ilman lainsäädännöllistä ohjausta. *Kaupan liitto ry:n* mukaan lainsäädännöllinen edistäminen sääntelyllä ei toisi kaupan alalle eikä kuluttajille lisäarvoa, vaan aiheuttaisi tarpeettomia kustannuksia, vääristäisi kilpailua ja vaarantaisi erityisesti pienten yritysten toimintaedellytyksiä. *Kaupan liitto ry* mainitsee, että kilpailun näkökulmasta tilanne on lisäksi huolestuttava. Toisin kuin arviomuistio antaa ymmärtää, eKuitteja välittää Suomessa tällä hetkellä aktiivisesti ainoastaan yksi toimija, ReceiptHero. Jos lainsäädännöllä ohjataan tai pakotetaan yrityksiä eKuittien käyttöön, tilanteesta hyötyy eniten tämä yksittäinen yritys. Lainsäädäntö loisi de facto monopolitilanteen, jossa yritysten olisi käytettävä markkinoiden ainoaa kuittioperaattoria. Kyseinen toimija voi hinnoitella palvelunsa haluamalleen tasolle ilman kilpailupainetta.

Mikro- ja yksinyrittäjät ry katsoo, että arviomuistiossa esitetyt digitaaliset ratkaisut ei tule edistää pakolla. Yritykset ovat siirtyneet ja siirtyvät jatkossakin enenevästi digitaalisten ratkaisujen käyttäjiksi vapaaehtoisesti silloin, kun ne kokevat sen itse järkeväksi ja kustannustehokkaaksi.

Palvelualojen työnantajat Palta ry kannattaa julkisen sektorin aktiivista esimerkkiä eKuitin käyttöönotossa. *Palvelualojen työnantajat Palta ry* kannattaa lisäksi informaatio-ohjausta ja sopimusperusteista eKuitin edellyttämisen mallia.

Suomen Yrittäjät ry nostaa esiin nykyisen markkinatilanteen keskittymisen. *Suomen Yrittäjät ry:n* mukaan olisi julkisen vallan näkökulmasta ongelmallista edistää pakottavaa sääntelyä, joka tosiasiallisesti tukisi yhden markkinatoimijan asemaa ja loisi kilpailun vääristymisen riskin. Tämä ei olisi tasapuolista yrityskenttää kohtaan eikä toisi välttämättä kuluttajille tai yrityksille niitä hyötyjä, joita lainsäädännöllä tavoiteltaisiin.

Suomen Kuntaliitto ry katsoo, ettei velvoittaminen eKuitin käyttöön lainsäädännöllä poista ongelmia, jotka liittyvät kuittien pieneen määrään, tarjoavien yritysten vähyyteen, vähäiseen tarpeeseen sekä järjestelmäratkaisuihin, henkilöstöresursseihin ja kustannuksiin suhteessa hyötyihin.

Muiden lausunnonantajien perustelut:

Oikeusministeriö pitää olennaisena, että valmistelussa arvioidaan erityisesti verkkolaskutusta ja eKuittia koskevien ehdotusten vaikutuksia kuluttajan oikeuksiin ja tosiasialliseen asemaan.

Valtiovarainministeriö yhtyy Valtiokonttorin näkemykseen, että kehitystä olisi syytä vauhdittaa ja hakea erilaisia vaihtoehtoja vauhdittamiseen. Säätely on varteenotettava keino.

Puolustusvoimien mukaan eKuitin käyttö olisi valtionhallinnon etu muun muassa majoituskuluissa, joiden osalta hotellikuitteja kertyy valtionhallinnossa merkittävä määrä. Toisaalta olisi huolehdittava tietoturvasta eKuitin liikkua eri järjestelmissä.

Suojelupoliisi toteaa yleisellä tasolla, että arviomuistiossa esitetyt tavoitteet ovat kannatettavia ja sähköistämiseen liittyvät esitetyt hyödyt kiistattomia.

Kainuun hyvinvointialueen mukaan yleinen tietämys eKuitista ja sen käyttöönoton laajuudesta, vaikutuksista sekä seurauksista on vähäinen. Perusteltu kannanotto siihen, tulisiko eKuitin käyttöä edistää lainsäädännöllä, vaatii syvällistä perehtymistä aiheeseen. Lisäksi käytön edistäminen lainsäädännöllä edellyttää kattavaa etukäteistiedottamista. Lainsäädäntöön tulisi sisällyttää riittävän pitkä siirtymäaika.

Keski-Suomen hyvinvointialueen mukaan eKuittia ei tunneta vielä kovin hyvin, joten ensin on tärkeä tehdä asiaa tunnetuksi ja vaikutukset selkeämmiksi. Mahdollinen lainsäädäntö nopeuttaa kattavasti toimivaa sähköisen kuitin käyttöönottoa. Mikäli asioita edistetään lainsäädännöllä, siinä on hyvä huomioida riittävä aikajänne muutosten edistämiseksi niin kustannusten kun henkilötyön varaamiseksi.

Espoon kaupungin mukaan ensisijaisesti eKuitista tulisi saada enemmän tietoa ja hyödyt sekä kustannukset tulisi selvittää.

Maanmittauslaitos toteaa, että manuaalista työtä aiheuttavat eniten satunnaisesti laskuttavien, yhdistysten ja ulkomaalaisten ostolaskujen käsittely. Mahdollisuus käyttää verkkolaskuja, eKuittia, Peppol -sanomien käyttömahdollisuuksia tulisi tarjota laajemmin käyttöön eikä vain isojen yritysten ja valtion välille.

Oikeusrekisterikeskus huomauttaa, että jos eKuittia tullaan vaatimaan lainsäädännöllä myös kaikilta viranomaismaksuilta, tulisi arvioida muutoksen vaikutusta myös niihin viranomaisiin, joiden viranomaismaksut kohdistuvat pääasiassa kuluttajiin.

Ulosottolaitos mainitsee eKuittien tarjoavan merkittävän säästöpotentiaalin, lisäävän automaatiota ja vähentävän virheellisiä kirjauksia, mutta tuo esiin myös järjestelmämuutostarpeet, jotka haastavat etenkin pientoimittajia. Mikäli asioita edistetään lainsäädännöllä, tulee varata riittävä aikajänne.

3 Liiketoimintatositteiden käytön kehittyminen ilman lainsäädäntöä

Lausunnonantajia pyydettiin kertomaan lausuntopalautteessa näkemyksensä siitä, miten liiketoimintatositteiden (eurooppalaisen standardin mukainen verkkolaskutus, Peppol-hankintasanomat, eKuitti) tulee kehittyvän Suomessa seuraavan viiden vuoden aikana, jos liiketoimintatositteiden käyttöä ei edistetä lainsäädännöllä.

Lausunnonantajat katsovat liiketoimintatositteiden käytön kehittyvän myös ilman lainsäädäntöä. Kehityksen nähdään kuitenkin olevan epätasaista (eri kokoisten yritysten ja eri toimialojen välillä) sekä hitaampaa kuin lainsäädännöllä ohjattuna. Kehityksen katsotaan nojaavan pitkälti julkisen sektorin toimintaan sekä EU-sääntelyn, erityisesti ViDA:n, vaikutuksiin.

Verkkolaskutuksen nähdään pysyvän edelleen korkealla tasolla ja voivan kasvaa edelleen. Keskeinen ajuri eurooppalaisen standardin käytön etenemiselle on EU:n ViDA-sääntely, joka lisää eurooppalaisen standardin käyttöä erityisesti kansainvälisessä kaupassa. Osa lausunnonantajista näkee, että tämä voi lisätä markkinaehtoista kehitystä ylipäänsä, mutta osa katsoo pienten toimijoiden jäävän kehityksestä jälkeen. Lausunnoissa mainitaan myös julkisen sektorin mahdollisuudet vaikuttaa oman toimintansa kautta. Ilman lainsäädäntöä eurooppalaisen standardin mukainen verkkolaskutus kehittyi siten, että sen käyttö kasvaa, mutta kehitys voi olla hidasta ja epätasaista.

Patentti- ja rekisterihallitus toteaa, että ViDA-sääntelyllä on joka tapauksessa vaikutusta eurooppalaisen standardin mukaiseen verkkolaskutuksen käyttöön vuodesta 2030 alkaen.

Tullin mukaan, jos ei edistetä lainsäädännöllä niin edistyminen hitaampaa ja pienet yritykset eivät todennäköisesti ota jatkossakaan käyttöön, koska käyttöönotto aiheuttaa yrityksille käyttöönottovaiheessa kustannuksia ennen kuin hyödyt ja säästöt toteutuvat.

HUS-Yhtymä toteaa, että ilman lainsäädäntöä edistyminen voi olla hitaampaa, mutta esimerkiksi julkisen sektorin kilpailutuksissa voi olla vaatimuksena verkkolaskutus ja sähköiset liitteet, jolloin paperilaskujen määrä vähenee jo sen myötä.

Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue katsoo, että käytännössä seuraavan viiden vuoden aikana suuret ja kansainväliset toimittajat siirtyvät EN-formaattiin, mutta pitkä toimittajahäntä, paikalliset pk-yritykset ja erityislas-kutuksen tapaukset jäisivät jälkeen. Tämä pitää yllä muunnospalveluita, virheriskiä ja manuaalisyötä. EU:n ViDA-muutokset lisäävät painetta joka tapauksessa, mutta kotimaisessa laskutuksessa pelkkä markkinaehtoinen eteneminen ei poista hajanaisuutta riittävän tehokkaasti.

Päijät-Hämeen hyvinvointialueen mukaan kehitys oikeaan suuntaan tulisi edelleen tapahtumaan, mutta se voi olla hitaampaa. Kilpailutusten yhteydessä voidaan jo nyt vaatia verkkolaskutusta ja nykyisiäkin toimittajia kehoitetaan toimittamaan laskuja ensisijaisesti sähköisesti.

Espoon kaupungin mukaan ilman lainsäädännöllistä ohjausta eurooppalaisen verkkolaskustandardin käyttöönotto etenee hitaammin ja hajanaisesti, sillä organisaatioiden valmiudet ja resurssit sekä muutoksen arviointi hyödyllisyys vaihtelevat merkittävästi.

Tampereen kaupunki katsoo, että mikäli verkkolaskutusta ei edistetä lainsäädännöllä, kehitys etenee epätasaisesti ja standardin mukaisen verkkolaskutuksen laaja käyttöönotto viivästyy, mikä hidastaa hyötyjen realisoitumista.

Kaupan liitto ry toteaa, että VAT in the Digital Age -direktiivin implementoinnin myötä eurooppalaisen standardin mukainen verkkolaskutus tulee pakolliseksi EU:n sisäisiin rajat ylittäviin transaktioihin vuonna 2030. Ne yritykset, jotka käyvät kv-kauppaa EU:n sisällä luonnollisesti ottavat standardin käyttöön, jotta kauppa kansainvälisten asiakkaiden kanssa voi jatkua. Esimerkiksi kaupan alalla hankintaketjut ovat hyvin kansainväliset, joten standardiin siirtyminen tulee olemaan laaja-alaista. Yksinomaan kotimaan markkinoilla toimivat yritykset puolestaan ottavat standardin käyttöön sitä mukaa, kun arvioivat saavansa siitä sellaista taloudellista hyötyä, joka edistää heidän liiketoimintaansa.

Suomen Kuntaliitto ry toteaa, että verkkolaskutus on tähän asti edistynyt hyvin markkinaehtoisesti. Arvonliikeseverotuksen digitalisoinnin kehittyessä eurooppalainen standardi tulee käyttöön kansainvälisessä kaupassa. Tämä kehitys osaltaan helpottaa standardin käytön etenemistä ja luo perustaa jatkokäytölle.

Suomen Taloushallintoliitto ry:n mukaan VIDAn myötä eurooppalainen standardi tulee käyttöön ainakin kansainvälistä kauppaa käyvillä yhtiöillä. Kotimarkkinayritysten ja kolmannen sektorin osalta eteneminen voi olla hidasta.

Suomen Yrittäjät ry katsoo, että ilman pakottavaa sääntelyä eurooppalaisen standardin mukaisten laskujen osuus kasvaa Suomessa luonnollisesti markkinan ja ohjelmistoteknologian kehityksen kautta. VAT in the Digital Age-sääntely ohjaa tulevana vuosina merkittävästi koko EU-alueen laskutusikäntäjä ja vauhdittaa väistämättä standardimuotoisen datan yleistymistä myös Suomessa. Tämän seurauksena verkkolaskujen kattavuus ja standardin mukaisuus kasvavat todennäköisesti huomattavasti kuluvan vuosikymmenen aikana ilman lisäsääntelyn tarvetta.

Finago Oy:n näkemyksen mukaan organisaatioiden välinen verkkolaskutus pysyy Suomessa hyvällä tasolla myös ilman uutta lainsäädäntöä, mutta standardin mukainen yhtenäisyys tai täydellinen verkkolaskutuksen kattavuus ei tule täyttymään täysin markkinaehtoisesti. Ilman lainsäädännöllistä tai muuta vahvaa ohjausta nykyinen kansallisten formaattien ja vanhojen versioiden kirjo säilyy pitkään.

Posti Messaging Oy katsoo, että ilman lainsäädäntöä edistyminen olisi hitaampaa. Toivottavaa olisi, että julkisen sektorin kilpailutuksissa edellytettäisiin EN-laskuja, jolloin niiden määrä kasvaisi ohjelmistokehityksen myötä. Moni järjestelmä tukee jo EN-laskuja, mutta niitä ei käytetä, mikäli vastaanottaja ei niitä vaadi.

Tilipalvelu Rantalainen Oy:n mukaan, jos verkkolaskutusta ei edistetä lainsäädännöllä, eurooppalaisen standardin mukainen verkkolaskutus tulee todennäköisesti lisääntymään Suomessa seuraavan viiden vuoden aikana erityisesti suurissa yrityksissä ja julkisella sektorilla. Kehitys jää kuitenkin todennäköisesti epätasaiseksi pk-sektorilla, mikä hidastaa automaation hyötyjen toteutumista ja ylläpitää osin hajanaista lasku-
dataa.

Peppol-hankintasanomien käytön nähdään kehittyvän hitaammin tai vähintäänkin valikoivasti ilman lainsäädännöllä edistämistä. Lausunnoissa mainitaan käytön yleistyvän siellä missä hyödyt ovat selvästi tunnistettavissa, kuten suurissa organisaatioissa ja tietyillä toimialoilla. Kehityksen nähdään jäävän hajanaiseksi ja erityisesti pk-yritysten Peppol-valmiuksien kehittyvän hitaasti. Riskinä mainitaan Suomen kehityksen jääminen muista maista jälkeen. Lausunnoissa mainitaan markkinaehtoinen kehitys, mutta myös julkisen sektorin kilpailutuksilla vaikuttaminen.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan Peppol-hankintasanomien käyttö tulee kehittymään markkinaehtoisesti.

Patentti- ja rekisterihallitus katsoo, että riskinä on, että ilman lainsäädäntöä hankintasanomien kehitys on eriytynyt ja Peppol-hankintasanomien käyttö ja siitä saatavat merkittävät hyödyt edistyvät hitaasti. Hankintasanomien kehityksen eriytyminen aiheuttaa lisätaakkaa erityisesti pienille yrityksille, joiden on mukauduttava erilaisiin toimintamalleihin ja ratkaisuihin. Jos Peppol-kehitys etenee muissa maissa nopeammin ja Suomi jää jälkeen, voi Suomen asema kansainvälisillä markkinoilla heikentyä.

Verohallinnon mukaan ilman erillisiä lainsäädäntötoimiakin Peppol-hankintasanomien käyttö todennäköisesti yleistyy vähitellen erityisesti suurissa organisaatioissa ja rajat ylittävässä liiketoiminnassa. Pienten yritysten kehitys jäisi kuitenkin jälkeen muun muassa resurssi- ja osaamisvajeen vuoksi. Suomen kehitys jäisi myös jälkeen muun Euroopan ja pohjoismaiden kehityksestä. Hajautunut ja rajoitettu kehitys heikentäisi mahdollisuuksia parantaa taloustiedon jäljitettävyyttä ja ehkäistä harmaata taloutta.

HUS-Yhtymä toteaa, että ilman lainsäädäntöä edistyminen voi olla hitaampaa varsinkin yksityisellä sektorilla.

Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue toteaa, että hyvinvointialueen näkökulmasta tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että käyttö yleistyy lähinnä edelläkävijäorganisaatioissa, valtion vetämissä ekosysteemeissä ja niissä hankintakategorioissa, joissa suuret toimijat jo vaativat Peppolia. Ilman lainsäädäntöä kasvu jatkuu, mutta se jää liian epätasaiseksi ja liian hitaaksi hyvinvointialueiden laajan hankintatoiminnan tarpeisiin.

Pohjois-Savon hyvinvointialueen mukaan hyvinvointialueilla on panostettu merkittävästi manuaalityöväi-
den karsimiseen ja osassa prosesseja niiden poistamiseen sekä tilaus-toimitusketjujen kokonaishallinnan
parantamiseen. Peppol-hankintasanomat tarjoavat näihin tarpeisiin hyvän lisän. Niiden käyttöä todennäköi-
sesti edistettäisiin hyvinvointialueiden toiminnan tehostamistarpeiden ja kustannusten alentamisen vaatimus-
ten vuoksi joka tapauksessa.

Satakunnan hyvinvointialueen mukaan, mikäli Peppol-hankintasanomien käyttöönottoa ei edistetä lainsää-
dännöllä, tulee sähköisten hankintasanomien lähettäminen ja vastaanottaminen silti todennäköisesti merkit-
tävästi yleistymään julkisella sektorilla.

Espoon kaupungin mukaan, jos Peppol-hankintasanomien käyttöä ei edistetä lainsäädännöllä, eivät kaikki
toimittajat investoi siihen. Jos toimittaja ei investoi, niin hankintayksikkö ei pysty hyödyntämään sitä. Kehitys
olisi siten satunnaista. Ilman Peppol-velvoittavuutta yleistyminen perustuisi järjestelmätoimittajien luomiin val-
miuksiin sekä saavutettavissa oleviin hyötyihin verrattuna muutoksen työläyteen ja kustannuksiin.

Tampereen kaupunki katsoo, että ilman lainsäädännöllistä tai muuta vahvaa ohjausta Peppol-hankintasa-
nomien käyttöönotto etenee hitaasti ja hajanaisesti, eikä täyttää hyötypotentiaalia saavuteta. Kilpailutuksellisin
keinon käyttöönottoa voidaan kuitenkin ohjata.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n mukaan julkisen sektorin esimerkillä sekä vaatimuksilla on merkitystä
siinä, miten nopeasti uusi ratkaisu, kuten Peppol-hankintasanomat, otetaan käyttöön markkinoilla. Esimer-
kiksi, kun julkiset hankintayksiköt edellyttävät Peppol-hankintasanomia kilpailutuksissaan, sopeutuvat yrityk-
set näihin markkinoiden vaatimuksiin. Tällöin todellinen kysyntä kannustaa järjestelmäinvestointeihin.

Kaupan liitto ry:n mukaan Peppol-hankintasanomien käyttö edistyy markkinaehtoisesti yritysten välisen dialo-
gin myötä.

Suomen Taloushallintoliitto ry:n mukaan käyttö etenee toimialoittain alkaen aloista, joissa hyödyt ovat suuret
ja pystytään luomaan yhtenäiset soveltamismallit.

Suomen Yrittäjät ry:n mukaan ilman lainsäädäntöä Peppol-käyttö kasvaa erityisesti toimialoilla ja suurissa
hankintaketjuissa, joissa volyymit ja prosessien automatisointitarpeet ovat merkittäviä. Ohjelmistojen kehitys
ja kansainväliset vaatimukset lisäävät vähitellen myös pk-yritysten mahdollisuuksia liittyä verkostoon. *Suo-
men Yrittäjät ry* arvioi, että käyttö laajenee tasaisesti ja kustannustehokkaasti ilman velvoittavia toimenpiteitä.

Finago Oy:n näkemyksen mukaan Peppol-hankintasanomien käyttö tulee yleistymään Suomessa myös il-
man kansallista lainsäädäntöä, mutta kehitys on hitaampaa ja painottuu niihin toimialoihin ja käyttötapauk-
siin, joissa hyödyt ovat merkittäviä.

Posti Messaging Oy näkee, että ilman lainsäädäntöä Peppol-hankintasanomien määrän kehitys olisi hitaam-
paa. Toivottavaa olisi, että julkisen sektorin kilpailutuksissa edellytettäisiin Peppol-tilaussanomien, jolloin nii-
den määrä kasvaisi ohjelmistokehityksen myötä ja markkina kasvaisi sitä kautta.

eKuitin osalta lausunnoissa todetaan, että ilman lainsäädäntöä kehitys on hitaampaa ja jää hajanaiseksi.
Markkinaehtoisessa kehityksessä yritykset ottavat eKuitin käyttöön omien tarpeittensa ja asiakaskysynnän
mukaisesti. eKuitit yleistyvät erillisissä, toimijakohtaisissa ratkaisuihin eikä standardoimista ja yhteentoimi-
via ratkaisuja saavuteta, jolloin myös niihin liittyvät hyödyt jäävät toteutumatta. Toisaalta lausunnoissa maini-
taan, että tekoäly ja skannauksen kehittyminen voivat vähentää tarvetta rakenteiselle eKuitille.

Puolustusministeriön mukaan eKuitin käyttö lienee kehittymään markkinaehtoisesti ja lisääntymään yritysten
uusiessa kassajärjestelmiään.

Valtioneuvoston kanslian mukaan kehittyminen riippuu yritysten omista intresseistä. Kustannukset aiheutta-
vat haasteita erityisesti pk-yrityksille, joissa hyödyt jäävät suurilla yrityksillä pienemmiksi.

Patentti- ja rekisterihallituksen mukaan riskinä on, että kehitys eriytyy eikä yhteentoimivia ratkaisuja saavu-
teta, jolloin datan laajemmat hyödyntämismahdollisuudet eivät etene, jos standardointia ei saada edistettyä.

Tilastokeskus mainitsee, että datatalouden kehitysvauhti on merkittävä ja erityisesti eKuitin osalta on huomi-
oitava EU-tasolla käynnissä oleva yrityslompakkekehitys, jossa eKuitin välittäminen lompakkoon on yksi kes-
keinen käyttötapaus. Myös EU-tasolla digitaalisen euron kehitys tukee eKuitien käytön yleistymistä.

Tullin mukaan, jos ei edistetä lainsäädännöllä niin edistyminen hitaampaa huomioiden, että käyttöönottoa hidastavat erilaiset tekniset toteutukset ja puutteelliset rajapinnat sekä yhteisten standardien puute. Lisäksi käyttöönotto aiheuttaa yrityksille käyttöönottoaiheessa kustannuksia ennen kuin säästöt toteutuvat.

Verohallinto mainitsee, että riskinä on, että ilman lainsäädäntötoimia eKuitin kehitys jatkaa hajautumistaan, jolloin sen hyödyt ja taloushallinnon automaatio toteutuvat vasta pitkällä aikavälillä.

Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialueen mukaan ilman lainsäädäntöä käyttö todennäköisesti kasvaa, mutta epätasaisesti ja lähinnä niissä käyttötapauksissa, joissa kysyntä on jo olemassa. Hyvinvointialueen kannalta tämä tarkoittaisi todennäköisesti sitä, että eKuitti yleistyy ensin matkustamisessa, liikkumisessa, suurten ketjujen palveluissa, maksukorttistoissa ja muissa sellaisissa tilanteissa, joissa ratkaisut ovat jo käytössä. Sen sijaan julkisten palvelupisteiden, pienten myyjien, erillisten kassajärjestelmien ja herkkien tietosisältöjen kattavuus jää ilman lainsäädäntöä hajanaiseksi. Hyvinvointialueen kannalta eKuittin käyttö kattaisi vain rajatun osan kuiteista.

Kainuun hyvinvointialueen mukaan, jos eKuitin käyttöä ei edistetä lainsäädännöllä, sen käyttö tulee kehittymään Suomessa seuraavan viiden vuoden aikana hitaasti.

Keski-Suomen hyvinvointialue katsoo, että edistyminen tapahtuu hitaammin ilman pakottavaa lainsäädäntöä. Työntekijöiden omilla maksukorteilla tekemistä ostoista pyritään eroon ainakin joissakin organisaatioissa, jolloin erilliset käteismaksut ja kuittien käsittely vähenee myös tätä kautta.

Päijät-Hämeen hyvinvointialueen mukaan käytön yleistymisen voi olla hitaampaa. Yleistymistä tapahtuisi varmasti kuitenkin, etenkin suurempien yritysten keskuudessa.

Espoon kaupunki katsoo, että ilman lakisääteisyttä ei ole nähtävissä, että eKuitti yleistyisi tai ainakaan standardisoituisi kovin nopeasti ja pienet toimijat jäänevät ulkopuolelle kustannussyistä, myös lienee todennäköistä, että eri toimijoiden omat sähköiset kuittimallit yleistyvät standardoidun muodon sijasta.

Helsingin kaupungin arvion mukaan eKuitin käyttö tulee pysymään nykyisen kaltaisena.

Tampereen kaupungin mukaan ilman lainsäädäntöä eKuitin leviäminen jää hitaaksi, vaikka erityisesti matka- ja kululaskuprosessissa eKuitin käyttöönotolla voitaisiin saada selkeitä prosessihyötyjä.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK katsoo, että digitalisaation edetessä myös eKuitti tulee yleistymään, kun sen tarjoamat liiketoiminnalliset hyödyt ylittävät sen yrityksille aiheuttamat kustannukset ja kun ostajat alkavat selvästi toivomaan markkinatalouden ratkaisuja paperikuiteista luopumiseen.

Kaupun liitto ry:n arvion mukaan eKuitin käyttö tulee kehittymään Suomessa vakaasti. Taloushallinto-ohjelmistotoimittajat integroivat eKuitti-toiminnallisuutta tuotteisiinsa mikä madaltaa käyttöönoton kynnyistä pienemmissä yrityksissä. *Kaupun liitto ry* kuitenkin korostaa, että tekoälyn kehitys tulee olemaan merkittävin yksittäinen tekijä, joka muokkaa kuittien käsittelyä seuraavan viiden vuoden aikana. Kuvantunnistus- ja generatiivisen tekoälyn sovellukset tekevät rakenteisen datan poiminnan kuiteista, olivat ne sitten PDF-muodossa tai digitaalisina kuvina, yhä halvemmaksi ja luotettavammaksi. Tämä lisää eKuitin ulkopuolisten ratkaisujen kysyntää markkinaehtoisesti ja samalla vähentää merkittävästi painetta siirtyä standardoituun eKuitti-formaattiin, koska käsittelyn automaatio on saavutettavissa ilman formaattimuutostakin. Erityisesti matka- ja kululaskutuksessa tekoälypohjainen kuittien käsittely tulee yleistymään nopeasti, mikä on vaihtoehtoinen tie samoihin hyötyihin ilman raskasta ja kallista formaattimuutosta

Suomen Yrittäjät ry:n mukaan ilman lainsäädännöllistä velvoittavuutta eKuitin käyttö kehittyy edelleen markkinaehtoisesti, erityisesti aloilla, joilla sähköiset kassajärjestelmät ja maksupäätteet ovat jo vakiintuneita. Teknologinen kehitys, mukaan lukien tekoälyn nopea yleistymisen, voi tuoda markkinoille myös vaihtoehtoisia ratkaisuja kuittidatan rakenteistamiseen, käsittelyyn ja välittämiseen. Onkin mahdollista, että yritykset hyödyntävät tulevaisuudessa osittain uusia tekoälypohjaisia tapoja automatisoida kuittien käsittelyä.

Finago Oy:n näkemyksen mukaan ilman lainsäädännöllistä velvoittavuutta eKuitin käyttö ei tule merkittävästi yleistymään Suomessa seuraavien vuosien aikana. Kuten muistiollakin todetaan, markkinaehtoinen kehitys ei ole tähän mennessä johtanut yhtenäiseen eKuitti-kehitykseen, vaan markkina on edelleen hajautunut ja rakentunut parin toimijan varaan. Ilman velvoittavaa sääntelyä ei ole myöskään nähtävissä, että merkittävät isot toimijat, erityisesti suuret vähittäiskauppaketjut, avaisivat kuittidatansa omien palveluidensa ulkopuolelle.

Jos suuret toimijat jäävät verkoston ulkopuolelle, eKuitille ei synny riittävää kattavuutta eikä sen hyötyjä saada realisoitua laajasti.

Maksuni Financial Services Oy:n mukaan ilman lainsäädäntöä eKuitin leviäminen jää hitaaksi ja epätaiseksi. Vähittäiskauppiaille ei ole riittävää kannustinta investoida eKuittiin, kun suora liiketoimintahyöty puuttuu. *Maksuni Financial Services Oy:n* mukaan vapaaehtoisessa mallissa seuraavan viiden vuoden aikana: suuret ketjut saattavat ottaa eKuitin käyttöön imagosyistä tai B2B-asiakkaiden paineesta, pienet ja keskisuuret kauppiat jäävät todennäköisesti ulkopuolelle kustannussyistä, operaattorimarkkinan keskittymisen jatkuu, mikä nostaa hintoja ja rajoittaa innovaatiota ja kuluttajille ja kolmansille palveluntarjoajille tarjolla oleva kuittidata jää hajanaiseksi.

Posti Messaging Oy:n mukaan tulevan viiden vuoden aikana eKuitin käyttö tulee olemaan hidasta, mikäli organisaatiot tunnista kuittien käsittelyn kuluja, kuten henkilöstön käyttämä työaika kululaskujen laadinnassa.

Tilipalvelu Rantalainen Oy:n mukaan, jos eKuitin käyttöä ei edistetä lainsäädännöllä, kehitys etenee todennäköisesti markkinaehtoisesti, mutta hitaasti ja hajanaisesti. Tällöin syntyy useita rinnakkaisia ratkaisuja, jotka eivät ole keskenään yhteen toimivia, mikä taas hidastaa laajojen hyötyjen syntymistä.

Liiketoimintatositteiden kehitystä koskevissa lausunnoissa ilmenee kahtiajako suuriin kansainvälisesti toimiviin yrityksiin ja kotimaan markkinoilla toimiviin pk-yrityksiin. Suuret kansainvälisesti toimivat yritykset siirtyvät uusiin tositeratkaisuihin myös ilman lainsäädäntöä ja ottavat käyttöön standardeja asiakkaiden sekä EU:sta tulevien vaatimusten takia. Pk-yritykset etenevät, jos käyttöönotolla on saavutettavissa selkeitä hyötyjä. Ilman sääntelyä moni pk-yritys jää nykyisiin toimintamalleihin. Kustannukset, osaaminen ja resurssipula jarruttavat muutosta.

Ilman lainsäädäntöä liiketoimintatositteiden käyttö kehittyy, mutta epätasaisesti, markkinaehtoisesti ja hitaammin kuin sääntelyn avulla olisi mahdollista. EU-sääntely ja julkisen sektorin toiminta vievät kehitystä eteenpäin, mutta erityisesti Peppol-hankintasanomien ja eKuittien osalta laaja ja yhtenäinen käyttöönotto jää todennäköisesti toteutumatta lähivuosina.

4 Valtionhallinnon rooli

Lausunnonantajia pyydettiin kertomaan lausuntopalautteessa minkälainen rooli valtionhallinnolla tulisi olla sähköisten liiketoimintatosisitteiden käytön edistämässä ja kehittämässä. Lausunnoissa esitettiin erilaisia näkemyksiä valtionhallinnon roolista.

Lausunnoissa katsotaan, että valtionhallinnolla on keskeinen rooli liiketoimintatosisitteiden kehittämässä, mutta tämä rooli nähdään ennemminkin koordinoivana ja mahdollistavana, suunnannäyttäjänä ja esimerkin antajana, kuin markkinoita yksityiskohtaisesti ohjaavana tai teknisiä ratkaisuja lukitsevana toimijana. Osa julkisen sektorin toimijoista tukee valtion aktiivisempaa roolia ja ohjausta, kun taas osa lausujista katsoo, että valtionhallinnon tulisi mahdollistaa eikä pakottaa. Lausunnoissa mainitaan valtion ohjaukskeinoina tiedottaminen, kouluttaminen ja neuvonta sekä pilotit ja yhteiskehittäminen.

Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan valtion ohjaus—esimerkiksi verkkolaskutuksessa ja Peppol-tilaamisessa—on keskeinen tekijä markkinakehityksen tuottamisessa, mutta samalla edellyttää selkeää vastuuta-hoa ja koordinaatiota. *Työ- ja elinkeinoministeriön* käsityksen mukaan valtion tulisi ohjata yhteentoimivuutta ja standardointia sekä valvoa sääntelyn toteutumista, mutta jättää markkinoille riittävä liikkumavara innovointiin ja palveluiden kehittämiseen.

Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan valtionhallinnolla tulee olla vahva suunnannäyttäjän ja ohjaajan rooli, joka tarkoittaa yhteisten standardien ja teknisten määritysten ylläpitoa, viranomaisohjausta tilanteissa, joissa markkina ei kehity riittävän nopeasti, markkinaa ohjaavaa roolia omien järjestelmien ja hankintojen kautta sekä kansallisen yhteen toimivuuden ja huoltovarmuuden varmistamista.

Tilastokeskuksen mukaan koordinoinnin tarvetta puoltaa se, että liiketoimintatosisitteiden rakenteistamisessa ja standardoinnissa on Yrityksen digitalous -hankkeessa tuotettujen kustannus-hyötyanalyysien perusteella erittäin merkittävä euromääräinen hyötypotentiaali koko yhteiskunnalle. Hyötypotentiaalin toteutuminen edellyttää tahoja, joka varmistaa liiketoimintatosisitteiden kehitystyön kansallisen yhtenäisyyden. *Tilastokeskus* katsoo, että liiketoimintatosisitteiden kehitystä on tarpeen seurata myös EU-tasolla sekä vaikuttaa siihen Suomen etu huomioiden. Tärkeää on myös julkishallintovetoinen laaja sidosryhmä- ja vaikuttamistyö, sisältäen osallistumisen erilaisiin kansallisiin ja kansainvälisiin pilotteihin ja kokeiluihin tiiviissä yhteistyössä yksityisen sektorin toimijoiden kanssa.

Verohallinnon mukaan valtiohallinnon on tärkeää olla mukana sähköisen talousdatan kehityksessä lainsäädännön muutosten toteuttamista laajemmin. Erityisesti pienimpiä toimijoita tulee tukea muutoksessa ja etsiä kannustimia sähköisten liiketoimintatosisitteiden käytön laajentamiseen.

Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialueen mukaan valtionhallinnon roolin tulisi olla aktiivinen, koordinoiva ja pysyvä. Luontevin malli on rakentaa Peppol-viranomaisuudesta tutun toiminnan ympärille laajempi kansallinen ohjaus: yhteiset määrittelyt, säännöt, osoite- ja kyvykkyyssratkaisut, koulutus, seuranta, mallisopimuslausekkeet, pilotointi ja testaus. *Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialueen* mukaan viranomaistehtävään tulee sisällyttää myös pk-toimijoiden tuki sekä huoltovarmuudesta ja tietoturvallisuudesta huolehtiminen.

Pohjois-Savon hyvinvointialueen mukaan kansallisesti ja kansainvälisesti yhteen toimiva, tietoturallinen digitaalouden ekosysteemi voi toimia vain keskitetyn ja kaikille toimijoille yhteisen tahon toimesta. Mallin ajantasaisuuden ja kehittämisen varmistamiseksi ja parhaan osaamisen hyödyntämiseksi kannattaa jatkaa poikkihallinnollista yhteistyötä virastojen ja ministeriöiden kesken julkishallinnon ja yksityisten toimijoiden ekosysteemin kokonaisuus huomioiden. EU-laajuinen yhteistyö ja kansainvälisen kaupan ratkaisut kannattaa luoda yhdenmukaisiksi, mitä valtionhallinnon keskeinen rooli mallin kehittämässä ja toimeenpanossa edesauttaa.

Päijät-Hämeen hyvinvointialueen mukaan valtiohallinnon rooli tulisi olla enemmän kehitystä tukeva ja informaatiota lisäävä, kuin lainsäädännön kautta pakottava.

Satakunnan hyvinvointialue katsoo, että valtionhallinnon rooli sähköisten liiketoimintatosisitteiden käsittelyssä tulisi olla fasilitoiva ja mahdollistava.

Espoon kaupunki toteaa, että markkinoiden toimivuuden varmistamiseksi valtion rooli on merkittävä, rooli voi olla lainsäädännön lisäksi fasilitoiva, kehittävä ja koordinoiva. Yhteiskehittäminen sidosryhmien kanssa valtion ohjauksella tuo huomattavaa lisäarvoa.

Turun kaupunki katsoo, että lainsäädännön kautta tapahtuva ohjaus standardein ja sähköisten toimintatapojen suosiminen katsotaan eduksi. Näin vältytään lukuisilta eri toimintatavoilta, jotka lisäävät kustannuksia. Valtiohallinnon rooli koetaan merkittäväksi, jotta saadaan yhteinen Euroopan laajuinen käytäntö.

Suomen Kuntaliitto ry:n mukaan valtionhallinnolle sopii yrityksen digitaloushankkeessa ja sen seuranta-työssä toteutetun kaltainen rooli. Toisin sanoen ohjaaminen, neuvonta sekä yhteistyön, vuoropuhelun ja kehittämisen mahdollistaminen. Tukea tarvittaneen muutoksen johtamisessa. Lisäksi valtionhallinto voi auttaa sähköisten liiketoimintatositteiden infrastruktuurin koordinoinnissa, markkinoiden ja kehitystyön seurannassa sekä valvomassa, että mahdolliset eturistiriidat vältetään.

Suomen Taloushallinto liitto ry katsoo, että lähtökohtaisesti valtion ei tule suuressa määrin puuttua yritysten välisiin toimintamalleihin, mutta tässä asiassa yhteiskunnan etu puoltaa interventiota.

Suomen Yrittäjät ry:n näkemyksen mukaan valtionhallinnon roolin tulee olla ohjaava ja mahdollistava.

Ajantieto Oy:n mukaan valtionhallinnon rooli sähköisten liiketoimintatositteiden edistämisessä on ennen kaikkea toimia suunnannäyttäjänä, verkottajana, tiedottajana ja valvojanakin. Valtion tulee edistää toimillaan tilaus-toimitusketjujen ja taloushallinnon prosesseja nykyaikaisiksi.

Maksuni Financial Services Oy:n mukaan valtionhallinnon tulisi ottaa aktiivinen rooli sähköisten liiketoimintatositteiden infrastruktuurin koordinoinnissa ja markkinoiden toimivuuden varmistamisessa.

Tilipalvelu Rantalainen Oy:n mukaan valtionhallinnolla tulisi olla keskeinen rooli sähköisten liiketoimintatositteiden kehittämisessä erityisesti koordinoijana, mahdollistajana ja esimerkillisenä käyttäjänä.

Valtionhallinnolle nähdään rooli yhteisten standardien linjaajana ja yhteentoimivuuden varmistajana. Valtion tulisi määritellä vähimmäisvaatimukset, mutta ei yksityiskohtaisia teknisiä toteutuksia. Lisäksi valtion tulisi varmistaa, että syntyvät ratkaisut ovat teknologianeutraaleja.

Tullin mukaan valtionhallinnon tulisi määritellä sähköisiin liiketoimintatositteisiin liittyvät standardit ja varmistaa niiden yhteensopivuus sekä ohjata yrityksiä sähköisten liiketoimintatositteiden käyttöönotossa.

Verohallinnon mukaan valtion tulisi määritellä ja valvoa digitaalisten aineistojen standardit ja varmistaa niiden yhteensopivuus (verkkolasku, Peppol-sanomat, eKuitti). Yhteensopivat standardit varmistaisivat, että data on laadukasta, vertailukelpoista ja mahdollisimman pitkälle automaattisesti hyödynnettävää valvonnassa. Yhdenmukainen rakenteinen data kohtelee yrityksiä tasapuolisesti ja vähentää harmaan talouden epätervettä kilpailuetua.

Tampereen kaupunki mainitsee, että valtion tehtävänä on varmistaa yhteiset standardit, toimintamallit ja yhteentoimivuus sekä tukea kuntia muutoksessa ohjeistuksella ja yhteisillä ratkaisuilla.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n mukaan ensisijaisesti valtion tulisi mahdollistaa sähköisten liiketoimintatositteiden käyttö sekä määrittää hyvin kevyesti sähköisten liiketoimintatositteiden reunaehdot yhteentoimivuuden varmistamiseksi. Valtion tulisi myös varmistaa, ettei sääntely aiheuta uusia raportointivelvoitteita tai päällekkäisiä standardeja. Sääntelyn on oltava teknologianeutraalia, jotta innovaatioita pääsee syntymään ja siten uudet ratkaisut mahdollistuvat markkinaehtoisesti.

Finanssiala ry:n mukaan valtion roolin tulee ensisijaisesti mahdollistaa sähköisten liiketoimintatositteiden käyttö, ei määrätä yksityiskohtaisia teknisiä ratkaisuja. *Finanssiala ry:n* mukaan sille on keskeistä, että yritykset voivat vapaasti valita omiin prosesseihinsa ja asiakasrajapintoihinsa parhaiten sopivat järjestelmät. Valtio voi asettaa ainoastaan kevyet, yhteentoimivuuden varmistavat reunaehdot ja huolehtia siitä, ettei sääntely aiheuta uusia raportointivelvoitteita tai päällekkäisiä standardeja. Sääntelyn on oltava teknologianeutraalia, jotta innovaatioille ei synny esteitä ja markkina voi kehittyä luonnollisesti.

Kaupun liitto ry pitää perusteltuna, että valtiohallinto osallistuu sähköisten liiketoimintatositteiden standardoimistyöhön ja tositteiden käytön pelisääntöjen luomiseen yhdessä elinkeinoelämän kanssa. Sen sijaan valtionhallinnon ei tule sanella yritysalamille millaisia sähköisiä liiketoimintatositteita yritysten tulee liiketoimintansa käyttä.

Suomen Yrittäjät ry pitää tärkeänä, että valtio tukee yhteen toimivien standardien käyttöönottoa, koordinoi kehitystyötä ja tarjoaa selkeää informaatio-ohjausta sekä viranomaisneuvontaa.

Posti Messaging Oy katsoo, että ylimääräisten raportointivelvoitteiden luomista tulisi välttää sekä olla puuttumatta käytettäviin formaatteihin tai teknologioihin, vaan luottaa markkinavoimien toimintaan - samalla tavalla kuin suomalaisen verkkolaskutuksen kohdalla on tehty 1990-luvun lopulta alkaen.

Osassa lausuntoja korostetaan, että valtionhallinnon, sekä julkisen sektorin laajemminkin, tärkeä vaikutuskeino on sen oma toiminta, erityisesti omissa hankinnoissa ja taloushallinnon prosesseissa sekä kilpailutusvaatimusten kautta.

Puolustusministeriön mukaan valtionhallinnolla tulisi olla sähköisten liiketoimintatositteiden käytön edistämisessä ja kehittämisessä kyvykkyys ja mahdollisuus eri kanavien käyttämiseen.

Verohallinto toteaa, että valtionhallinnon tulee toimia edelläkävijänä verkkolaskuissa, Peppol-sanomissa ja eKuiteissa, sillä valtion omat ratkaisut ohjaavat myös muita toimijoita ottamaan digitaaliset tositteet käyttöön.

HUS-Yhtymän mukaan valtiolla on hyvät mahdollisuudet vaikuttaa yhteiskunnan kaikkiin sektoreihin ja olla edelläkävijä.

Päijät-Hämeen hyvinvointialueen mukaan koko julkinen sektori voi vaikuttaa kehitykseen merkittävästi asettamalla vaatimuksia julkisten kilpailutusten yhteydessä ja ohjeistamalla omalta osaltaan toimittajiaan.

Helsingin kaupunki katsoo, että valtionhallinnon rooli on toimia esimerkkinä. Valtiolla on hyvät mahdollisuudet vaikuttaa yhteiskunnan kaikkiin sektoreihin ja olla edelläkävijä.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK toteaa, että julkinen sektori voi edistää liiketoimintatositteiden kehittämistä etenkin oman esimerkkinsä kautta.

Finanssiala ry katsoo, että julkinen sektori voi tehokkaimmin edistää kehitystä toimimalla itse esimerkkinä ja varmistamalla, että sen omat järjestelmät kykenevät vastaanottamaan monenlaisia sähköisiä aineistoformaatteja.

Palvelualojen työnantajat Palta ry mainitsee, että julkisen sektorin rooli suunnannäyttäjänä ja ostajana (erityisesti Peppol ja eKuitti) on perusteltua ja toivottavaa.

Suomen Yrittäjät ry:n mukaan julkisten hankintojen roolia suunnannäyttäjänä voidaan vahvistaa, kuitenkin ilman velvoittavia säädöksiä pk-sektorille.

Posti Messaging Oy katsoo, että valtion tulisi omalla esimerkillään mahdollistaa sähköisten liiketoimintatositteiden käyttö.

Julkisen sektorin lausunnoissa todetaan, että jos valtiolle annetaan koordinoiva ja ohjaava rooli, sille on myös turvattava riittävät resurssit (osaaminen, rahoitus, mandaatti). Toisaalta esille tuodaan rajallisten resurssien priorisointi ja kustannustehokkuuden huomioiminen.

Puolustusministeriö mainitsee, että valtion tulee toimia mahdollisimman kustannustehokkaasti tässäkin asiassa.

Valtioneuvoston kanslian mukaan valtion tulee priorisoida, mihin rajalliset resurssit ohjataan huomioiden julkisen talouden kehukset ja tuottavuustoimet.

Patentti- ja rekisterihallituksen mukaan viranomaisella tulisi olla liiketoimintatositteiden kehittämisessä lainsäädäntöön perustuva tehtävä ja tehtävien hoitamiseen tarvittavat resurssit.

Tilastokeskus toteaa, että huomioiden liiketoimintatositteiden merkittävä hyötypotentiaali koko yhteiskunnalle, tulee kehityksen koordinoivan tahon työn turvaamiseksi Tilastokeskuksen näkemyksen mukaan myös allokoida julkista rahoitusta, jotta kehityksen tilannekuva säilyy ajantasaisena ja koherenttina, asioita edistään kansallisella tasolla yhtenäisesti sekä Suomen intressejä kehityksessä valvoen.

Yhteenvedon voidaan todeta, että valtionhallinnon rooli liiketoimintatositteiden käytön edistämisessä nähdään tärkeänä, mutta sen tulee olla ensisijaisesti koordinoiva, mahdollistava ja esimerkkiä näyttävä. Valtion ei tulisi lukita teknologiaa tai aiheuttaa kustannuksia yrityksille, vaan luoda yhteiset puitteet, huolehtia yhteentoimivuudesta ja tukea markkinoita kehittämään hallitusti.

5 Muut huomiot arviomuistiosta

Lausuntopyynnössä pyydettiin lausunnonantajia kertomaan myös muut mahdolliset huomiot arviomuistiosta.

Muina huomioina lausunnoissa nostetaan esille kustannus- ja vaikutusarvioinnin puutteet. Lausunnonantajat katsovat, että arviomuistiosta korostetaan hyötypotentiaalia, mutta aliarvioidaan tai sivuutetaan erityisesti yrityksille syntyvät kustannukset. Esille nostetaan järjestelmäinvestointien kustannukset ja muut muutostukannukset sekä pk-yritysten suhteellisesti suurempi kustannusrasitus.

Puolustusministeriö toteaa, että arviomuistioon liittyvässä jatkovalmistelussa huomiota voisi kiinnittää kustannuksiin, jotka ovat seurausta digitalisaatioon siirtymisestä. Heikossa taloustilanteessa suurten investointien edellyttäminen lainsäädäntöteitse voisi johtaa siihen, että osa yrittäjistä lopettaa yritystoimintansa näistä muutoksista aiheutuvien kustannusten takia.

Valtioneuvoston kanslia nostaa esiin, että arviomuistion mukaan ”Kun huomioidaan tilaus-, eKuitti- ja verkkolaskutusitteet, pelkästään tositteiden käsittelyyn liittyen voidaan saavuttaa jopa miljardiluokan säästöt.” Valtioneuvoston kanslia toteaa yleisesti tuntematta Yrityksen digitalous –hankkeessa tehtyjä hyötylaskelmia, että arvioitu säästöpotentiaali on usein ylikorostunut, ja organisaatioille muutoksista koituvat kustannukset ja henkilötyö jäävät laskelmissa vähäisemmälle huomiolle. Aikataulut voivat myös olla epärealistiset, mistä syystä tavoiteltuihin hyötyihin pääseminen jää vajaaksi.

Valtiovarainministeriön mukaan taloudellinen hyötypotentiaali on yleisesti tunnistettu merkittäväksi, mutta arviomuistion lukuja tulee vielä tarkastella kriittisesti, kun laaditaan mahdollisen hallituksen esityksen vaikutustenarvioiteja. Hyötyjen ja kustannusten kohdentuminen eri toimijoille sekä kestävien teknologisten ratkaisujen löytäminen on hidastanut kehitystä. Taloudellisesti hyödyt ja investoinnit eivät jakaudu tasaisesti. Yhteiskunnan kannalta kokonaishyöty on merkityksellisin, mutta ei pidä aiheuttaa sellaista tilannetta, jossa suuri joukko toimijoita joutuu tekemään investointeja ilman näkymää niiden takaisinmaksusta. Investointien kannattavuus kietoutuu kattavuuden, palveluiden ja teknologioiden vyyhdiksi, josta pitää tunnistaa oikeat hetket ja oikeat toimet.

Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n mukaan yrityksille koituvia kustannuksia mahdollisista järjestelmäinvestoinneista ei ole arviomuistiosta käsitelty riittävästi, jotta niiden todellinen vaikutus yrityskenttään olisi tiedossa. Kun kustannusvaikutuksia ei tunneta selkeästi, ei asiassa tule edetä lainsäädännön velvoittavuuden kautta. Etenkin vaikutukset pk-yrityksiin tulee huomioida, kun tarkastellaan kustannuksia. Lisäksi arvioissa tulee huomioida toimialakohtaiset erot ja hallinnollisen taakan kehitys sekä kiinnittää huomiota riittävän pitkiin siirtymäaikoihin yrityksille.

Finanssiala ry toteaa, että arviomuistiosta on esitetty erilaisia laskelmia saavutettavista kustannushyödyistä. Näiden toteuttamisen edellyttämiä investointeja yksityisellä sektorilla ei ole juuri arvioitu. Tämä on toisaalta ymmärrettävää, sillä kattavan kustannusarvion tekeminen on haastavaa. Ennen kuin mitään päätöksiä ollaan arviomuistion perusteella tekemässä, on syytä kuitenkin pureutua kustannusarvioihin tarkemmin. Jokaisella investoinnilla on niin julkisella kuin yksityisellä sektorilla aina olemassa vaihtoehtoiskustannus – mitä muita hyötyjä voidaan saada samalla työ- ja rahapanoksella.

Kauppan liitto ry:n mukaan on tärkeää, että päätöksenteon tueksi tuotetaan kattavaa, luotettavaa ja riippumattonta dataa. Valtiokonttorin arviomuistiosta puhutaan sähköisten tositteiden tuomista miljardiluokan säästöistä, mutta yksityiskohtaisemmassa tarkastelussa on selkeästi havaittavissa, kuinka muistion vaikutustenarvot koostuvat neutraaleiden laskelmien sijasta markkinointiin rinnastuvista epärealistista arvioista. *Kauppan liitto ry* pitää tärkeänä, että viranomaiset ottaisivat huomioon suomalaisten yritysten heikon taloustilanteen ja laatisivat jatkossa realistisia sekä neutraaleja laskelmia edistämiensä ratkaisujen hyödyistä ja haitoista.

Suomen Yrittäjät ry korostaa, että sähköisten liiketoimintatositteiden käyttöönottoa koskevien arvioiden tulee olla kattavia ja perustua ajantasaiseen, erityisesti pk-yritysten näkökulmasta tehtyyn vaikutusanalyysiin. Arviomuistiosta ei kuitenkaan ole käsitelty riittävällä tarkkuudella alueellisia vaikutuksia eikä sitä, miten esitetyt muutokset kohdentuisivat eri toimialoille.

Posti Messaging Oy:n mukaan arviomuistiosta ei ole tarpeeksi huomioitu sähköisen sanomavälityksen piirissä toimivien kaupallisille toimijoille aiheutuvia kustannuksia. Näin ollen kyseisten toimijoiden on vaikea

hahmottaa heille aiheutuvia kustannuksia. Tästä johtuen asiassa ei tulisi edetä lainsäädännön velvoittavuuden keinoin.

Lausunnoista esille nousee pk-yritysten aseman huomioimisen tarve. Pienimmillä yrityksillä ei välttämättä ole tarvittavia taloushallinnon järjestelmävyykyiksiä ja resursseja uusiin ratkaisuihin siirtymiseen. Sääntelyn tulisi keventää hallinnollista taakkaa ja velvoitteiden tulisi olla oikeasuhtaisia sekä mahdollistaa riittävät siirtymäaika myös pienten yritysten kannalta.

Verohallinto katsoo, että sähköisten liiketoimintatositteiden tulisi kattaa kaikki yritysmuodot ja myös arvonliäverottomat toimijat. Osittainen kattavuus johtaisi siihen, että viranomaisille toimitettava data olisi rakenteeltaan ja laadultaan epäyhtenäistä, mikä heikentäisi valvonnan, neuvonnan, analytiikan ja päätöksenteon laatua. *Verohallinto* kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että pienimpien toimijoiden osalta sääntelyn kehittämisessä on tärkeää huomioida näiden toimijoiden lähtötilanne ja tukea niitä siirtymässä sähköisiin liiketoimintatositteisiin. Toimijoiden heterogeenisuuden huomioimiseksi ja pienimpien toimijoiden toimintaedellytysten turvaamiseksi esimerkiksi kokoluokittaisia siirtymäaikoja tulisikin arvioida eri vaihtoehtojen yhteydessä.

Mikro- ja yksinyrittäjät ry huomauttaa, että asiassa on otettava huomioon yritysten erilaiset mahdollisuudet ja erityisesti käytännön resurssit ja vyykyys siirtyä toteuttamaan uusia ratkaisuja. Myös pienimpien yritysten kohdalla tulee olla tavoitteena hallinnollisen taakan keventäminen, saavutettava tosiasiallinen hyöty sekä se, että mahdolliset velvoitteet ovat oikeasuhtaisia yritysten kokoon ja toiminnan laajuuteen nähden.

Suomen Yrittäjät ry korostaa, että digitalisaation edistäminen tulee toteuttaa siten, että yritysten hallinnollinen taakka kevenee ja järjestelmien käyttöönotto on aidosti kustannustehokasta. EU-tason sääntelyn täytäntöpanossa tulee noudattaa johdonmukaisuutta ja varmistaa, ettei kansallinen sääntely luo suomalaisille yrityksille kilpailuhaittaa. *Suomen Yrittäjät ry* pitää tärkeänä, että mahdolliset lainsäädäntömuutokset tehdään vaiheittain, pk-kentän valmiudet arvioiden ja riittävän pitkien siirtymäaikojen puitteissa.

Kunnat ja hyvinvointialueet tuovat muina huomioina esiin tarpeita myös niitä koskevien kustannusten ja vaikutusten ennakkoliselle arvioinnille. Lausunnoissa mainitaan tarpeita realistisille aikatauluille ja vaiheistamiselle sekä muutosten rahoitukselle ja tukemiselle. Kuntasektorin toimijat korostavat kuntasektorin erityispiirteiden ja kuntien arjen huomioimista lainsäädäntöä valmisteltaessa ja siitä päätettäessä.

Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue toteaa, että hyvinvointialueen näkökulmasta tarvitaan riittäviä siirtymäaikoja, kansallisia testaus- ja validointipalveluja sekä mahdollisuutta vaiheistaa velvoitteet hankintakategorioittain ja järjestelmäkokonaisuuksittain.

Kainuun hyvinvointialueen mukaan muutosten aiheuttamat kustannukset ja vaikutukset mm. tietojärjestelmiin tulisi arvioida luotettavasti ennalta. Lisäksi muutuskustannusten rahoitus on ratkaistava (esim. hyvinvointialueet).

Kinnulan kunnan mukaan kaikessa digitalisoinnissa (ja muussakin lainsäädäntövalmistelussa) pitää selvittää kunnolla vaikutukset kuntiin ennen lainsäädäntöpäätöksiä. Siis toiminnalliset muutokset ja niiden kustannukset pitää tietää ennalta. Nyt tehdään koko ajan sellaisia muutoksia lainsäädäntöön, joiden toimeenpanovaiheessa vasta aletaan miettiä, että mitä tämä muutos tarkoittaakaan tietojärjestelmien kannalta. Teoria ja käytäntö ei aina kohtaa Helsingin suunnittelupöydillä ja kuntien käytäntöjen tasolla.

Tampereen kaupungin mukaan jatkovalmistelussa on tärkeää huomioida kuntasektorin erityispiirteet, kuten laaja toimittajakunta ja erilaiset järjestelmäympäristöt, sekä varmistaa riittävät siirtymäajat ja tuki kunnille.

Yhteenvetona arviomuistiota koskevista huomioista voidaan todeta, että lausunnonantajat kannattavat digitalisaatiota tai liiketoimintatositteiden kehittämistä, mutta katsovat, että arviomuistiossa on ylikorostettu hyötyjä ja aliarvioitu käytännön vaikutuksia, kustannuksia, riskejä ja yritys-kentän monimuotoisuutta. Ennen jatkovalmistelua tarvitaan syvällisempää vaikutusten arviointia, erityisesti pk-yritysten sekä kuntien näkökulmasta.

6 Yhteenveto ja jatkotoimet

Yleisesti lausuntopalautteesta voidaan todeta, että standardoidun rakenteisen datan hyödyt tunnistetaan laajasti ja kehitystä kohti standardoitua rakenteista dataa kannatetaan. Mikäli edistämistavaksi valikoituu lainsäädäntö, tulee toteuttavuudesta olla realistiset arviot kustannusten muodostumisesta sekä toteutettavien vaihtoehtojen hyödyt pystyä kuvaamaan läpinäkyvästi kaikkien organisaatioiden osalta.

Kun vertaillaan eri liiketoimintatositteiden lausuntopalautteita, havaitaan myönteisyyttä verkkolaskutuksen standardointia sekä velvoittavuutta kohtaan. Peppol-hankintasanomiin taas suhtaudutaan varovaisemmin johtuen matalammasta kypsyyssasteesta. eKuittien osalta näkemykset vaihtelevat laajasti eKuitti-ekosysteemin eri toimijoiden välillä.

Lausunnoista nousee esiin myös toive valtionhallinnon aktiivisesta roolista kehityksen ohjaamisessa, mutta roolin tulisi olla ennemmin mahdollistava ja tukeva kuin pakottava. Julkishallinto voi myös edistää liiketoimintatositteiden käytön kehittymistä julkisten hankintojen avulla. Julkisia hankintoja tehdään vuosittain noin 40 miljardilla eurolla ja julkisissa hankinnoissa voitaisiin laajemmin hyödyntää kahdenvälistä sopimista tai yleisiä sopimusehtoja, jolloin julkiset hankinnat ohjaisivat taloushallinnon digitalisaatiota haluttuun suuntaan ilman kaikkia organisaatioita velvoittavaa lainsäädäntöä.

6.1 Ehdotettavat jatkotoimet

Lausuntopalautteen mukaan mahdollisessa jatkovalmistelussa tulee huomioida investointi- ja käyttökustannuksia tarkemmin sekä verrata niitä organisaatioille ja yrityksille muodostuvaan hyötyyn. Julkishallinnon roolissa tulee lausuntojen perusteella huomioida huoltovarmuuteen ja turvallisuuteen liittyviä näkökulmia.

Tavoitteena on viedä lausuntopalautteen perusteella esiin nousevat liiketoimintatositteita koskevat toimenpiteet seuraavan hallituksen lainsäädäntöohjelmaan. Ohjelmaan vietävä ehdotus tulee olla laajasti hyväksyttävissä oleva, realistinen ja toteutettavissa oleva sääntely.

Verkkolaskun lähtökohtana on ensisijaisesti suppea velvoittava sääntely, eli verkkolasku kytkettäisiin EN-standardiin: verkkolaskun käyttäminen ei olisi kuitenkaan pakollista, mutta käytettäessä verkkolaskua tulisi sen olla EN-standardin mukainen. Lisäksi määriteltäisiin verkkolaskutuksen ohjaus- ja kehittämisvastuu viranomaiselle. Sääntelyssä tulee huomioida riittävän pitkät siirtymäajat sekä VIDA-implementoinnin aikataulu. Laaja velvoittava sääntely (verkkolaskun käytön pakollisuus) vaatisi tuekseen helpon tavan verkkolaskuttaa organisaatioita eli käytännössä tunnistetun joukon alustoja, joita tarkoitukseen voisi käyttää, kohtuullisin kustannuksin ja pitkän siirtymäajan puitteissa

Hankintasanomien osalta lähtökohtana olisi, että julkisia hankintojen tekeviä toimijoita (hankintayksiköitä) veloitettaisiin käyttämään hankintasanoma-standardia tarkemmin rajatuissa hankintakategorioissa. Viranomaistehtävä hankintasanomien käytön edistämiseen määriteltäisiin laissa, tehtävänä olisi mm. tukea, antaa neuvontaa ja muodostaa toimijoiden kanssa yhteistyössä soveltamisohjeita. Siirtymäajan tulisi olla riittävän pitkä ja poikkeukset mahdollistava. Julkiset hankinnat synnyttävät hankintasanomiin liittyvää tarjontaa ja kehittävät markkinakäytäntöjä. Tämän lisäksi hankintasanomien käytön edistämiseen kannustetaan markkinaehtoiselta pohjalta erityisesti hankintasanomiin hyvin soveltuville toimialoilla, jotka niistä hyötyvät eniten. Lähtökohtana on, että ohjelmistotoimittajia ei veloiteta säädöspohjaisesti tarjoamaan hankintasanomiin soveltuvia rajapintoja ja toiminnallisuutta, vaan luotetaan siihen, että kysyntä luo tarjontaa.

Standardoidun eKuitin käytön edistäminen tulisi asettaa viranomaisen tehtäväksi. Harkittavaksi jää myös se, tulisiko sähköinen kuitti määritellä lainsäädännössä. Markkinaehtoisesti edettäessä eurooppalaisten yrityslompakoiden käyttöönotto voi edistää myös eKuitin käyttöä. Lähtökohdan tulisi kuitenkin olla, että ne toimijat, jotka kokevat eKuittien pyytämisen perusteltuna (B2B eli yritysten välisessä liiketoiminnassa), voivat toki sen tehdä.

VALTIOKONTTORIN JULKAISUJA |

Valtiokonttori

Julkaisija: Valtiokonttori

ISSN/ISBN: VK/5449/2026

Sörnäisten rantatie 13, Helsinki | PL 14, 00054 VALTIOKONTTORI

Puh. 0295 50 2000, Faksi 0295 50 3333, www.valtiokonttori.fi

Valtiokonttori
Statskontoret
State Treasury