Motiveringspromemoria till föreskriften om förfaranden för behandling av försäljningsfakturor inom processen Från beställning till indrivning

Genom föreskriften Förfaranden för behandling av försäljningsfakturor inom processen Från beställning till indrivning VK/34835/2026 bestämmer Statskontoret om förenhetligandet av förfaringssätten inom processen från beställning till indrivning så att statens gemensamma delprocess för behandling av försäljningsfakturor genomförs i Kieku, statens gemensamma datasystem för ekonomiförvaltningen, om inte bokföringsenheten eller fonden av grundad anledning har beviljats undantagstillstånd för att avvika från den gemensamma processen.

1.1 Processen Från beställning till indrivning

Processen Från beställning till indrivning omfattar följande delprocesser: underhåll av basuppgifter, behandling av försäljningsfakturor, skötsel av försäljningsreskontra, bevakning av fordringar, indrivning samt periodbyte inom processen från beställning till indrivning.

Underhållet av basuppgifterna omfattar underhåll av material- och kundregistret. Materialregistret innehåller basuppgifter, kontering och prislista för den produkt eller tjänst som används vid försäljningsfaktureringen. Kundregistret innehåller identifierings- och adressuppgifter för den kund som används i försäljningsfaktureringen. Underhållet av basuppgifterna är en förutsättning för behandlingen av försäljningsfakturor.

Vid behandlingen av försäljningsfakturor ser man till att fakturorna skapas och skickas till kunderna. Syftet med behandlingen av försäljningsfakturor är att säkerställa att kunderna får fakturor med korrekt innehåll vid rätt tidpunkt. I behandlingen av försäljningsfakturor ingår framställning av faktureringsmaterial, upprättande av fakturor, förmedling av fakturor till fakturaförmedlingstjänsten och arkivering. Faktureringsmaterialet tas fram vid bokföringsenheterna med olika faktureringssätt och skickas till servicecentret för behandling.

Faktureringssätten är direktregistrering, användning av en standardiserad blankett eller ett försäljningsordergränssnitt där faktureringsmaterialet produceras i bokföringsenhetens substanssystem och levereras till faktureringssystemet genom systemintegration. Vid förmedlingen av försäljningsfakturor till slutkunderna används den gemensamma fakturaförmedlingstjänst som Statskontoret har konkurrensutsatt.

Skötseln av försäljningsreskontran omfattar registrering av fakturor i försäljningsreskontran, uppföljning och behandling av tillhörande betalningstransaktioner samt underhåll av uppgifter om kundernas utestående fordringar. Målet med skötseln av försäljningsreskontran är att

säkerställa att kundfordringarna är uppdaterade och att fakturornas betalningsstatus är känd under hela deras livscykel.

I skötseln av försäljningsreskontra ingår inläsning av försäljningsreskontran, behandling av betalningar och kontoavskrivningar.

I inläsningen av försäljningsreskontran skapar bokföringsenhetens webbutik eller kassasystem ett försäljningsreskontramaterial som överförs till försäljningsreskontran för inläsning. Vid behandling av betalningar hänförs betalningar som hör till försäljningsreskontran till öppna försäljningsfakturor i försäljningsreskontran. Kontoavskrivningar görs när fordran har preskriberats eller indrivningsåtgärderna har upphört.

Bevakningen av fordringar omfattar betalningsuppmaningar och dröjsmålsräntefakturor. Högst två betalningsuppmaningar skickas för förfallna försäljningsfakturor. Dröjsmålsränta tas ut på försäljningsfakturor som har betalats för sent.

Inom delprocessen för indrivning överförs försäljningsfakturorna till utsökning eller juridisk indrivning, om de inte har betalats trots betalningsuppmaningar.

Vid periodbytet inom processen Från beställning till indrivning kontrolleras och kvitteras mellankontot för inkommande betalningar samt avstäms försäljningsreskontra och bokföringen.

1.2 Bakgrund

Hittills har nätbetalning rekommenderats som ett alternativ till försäljningsfaktureringen vid uppbörden av statens inkomster. För att uppbörden av statens inkomster ska vara kostnadseffektiv bör nätbetalning vara den primära metoden för att ta in inkomster till staten. Nätbetalning undanröjer behovet av delprocesserna för underhåll av basuppgifter, behandling av försäljningsfakturor och bevakning av fordringar.

Tjänsten Suomi.fi-betalningar, som administreras av Statskontoret, erbjuder en enhetlig och trygg nätbetalningstjänst för kundorganisationernas elektroniska tjänster samt centraliserat stöd och servicehantering. Med hjälp av tjänsten Suomi.fi-betalningar kan slutanvändarna enkelt betala till organisationer inom den offentliga förvaltningen i samband med att de använder en e-tjänst.

Om en bokföringsenhet eller en statlig fond inte har möjlighet att erbjuda sina kunder en e-tjänst med nätbetalning, kan inkomsterna tas in med hjälp av metoder för behandling av försäljningsfakturor.

I samband med införandet av Kieku 2012–2016 togs den ovan beskrivna gemensamma processen Från beställning till indrivning i bruk

Sörnäs strandväg 13, Helsingfors, PB 14, 00054 STATSKONTORET
Tfn 0295 50 2000, Fax 0295 50 3333, www.statskontoret.fi

på statsnivå. De flesta av statens bokföringsenheter följer den gemensamma processen Från beställning till indrivning och använder därmed de gemensamma, centraliserade systemen. En del av bokföringsenheterna övergick dock inte till att använda de gemensamma, centraliserade systemen för delprocessen för behandling av försäljningsfakturor, såsom Kieku. Vid dessa bokföringsenheter infördes i stället en avvikande process av skäl som då ansågs motiverade och som huvudsakligen var av teknisk natur. Under 2025–2026 utredde Statskontoret situationen på nytt tillsammans med de berörda bokföringsenheterna och Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning (Palkeet). Enligt utredningen är de tidigare grunderna för avvikelserna inte längre giltiga. Det finns därför inte längre några hinder för att använda funktionerna i den gemensamma processen och inte heller några skäl för att upprätthålla ett förfaringssätt som avviker från delprocessen för försäljningsfakturering.

1.3 Motivering

a) Nätbetalning gör uppbörden av statens inkomster mer kostnadseffektiv

Nätbetalning är en mer kostnadseffektiv lösning än försäljningsfakturering. Vid nätbetalning behövs inte delprocesserna för underhåll av basuppgifter, behandling av försäljningsfakturor och bevakning av fordringar.

b) Centralisering av statens ekonomiförvaltningssystem till Palkeet

Finansministeriet tillsatte den 22 augusti 2025 en arbetsgrupp för att utreda centraliseringen av vissa av ämbetsverkens uppgifter till Palkeet. Utredningen gällde bland annat centralisering av ämbetsverkens separata ekonomi- och personalförvaltningssystem till Palkeet. Den nu utfärdade föreskriften förverkligar i praktiken arbetsgruppens mål att centralisera ekonomiförvaltningssystemen till Palkeet.

c) Ökade automatiseringsgrad i statens ekonomiförvaltningsprocesser

Statsförvaltningens mål är att öka automatiseringsgraden i statens ekonomiförvaltningsprocesser.

Inom processen Från beställning till indrivning har man gjort betydande utvecklingsarbete för att minska det manuella arbetet i anslutning till statens ekonomiförvaltningsprocesser, både vid bokföringsenheterna och vid Palkeet. Automatik och annan robotteknik har framgångsrikt införts i flera olika skeden av den centraliserade processen. Detta utvecklingsarbete fortsätter, vilket gör det möjligt att införa de effektivaste arbetssätten inom den centraliserade, gemensamma processen.

d) Avvikelser från de gemensamma förfaringssätten medför kostnader

För att genomföra förfarandena behövs informationssystem som stöder dem. Statsförvaltningens gemensamma förfaringssätt är föremål för kontinuerliga ändringar och utvecklingsåtgärder. Gemensamma förfaringssätt utvecklas för att motsvara förändringar i verksamhetsmiljön.

Om ändringar till följd av förfaringssätten måste genomföras i flera olika system medför det extra kostnader på statsnivå. Att genomföra ändringar i flera system tar också längre tid än att ändra ett enda system. Därför är det inte möjligt att genomföra ändringarna med snabb tidtabell. Ju fler system som behöver ändras, desto större blir dessutom risken för störningar och problem till följd av ändringarna.

Statens gemensamma processer bildar tillsammans en helhet med stora volymer som är affärsmässigt intressant för tjänsteleverantörerna. Detta märks vid konkurrensutsättningen av upphandlingar, bland annat i antalet anbud som staten får och i anbudspriserna. När en enskild bokföringsenhet skaffar sig en tjänsteleverantör för eget bruk kan ingen motsvarande volymfördel uppstå. Användningen och utvecklingen av systemen för de gemensamma förfarandena bedöms vara mer kostnadseffektiv på statsnivå än att parallellt upphandla och använda ett gemensamt system och några separata system.

e) Tillförlitlighet och transparens i statens ekonomiförvaltningsprocesser

Statens ekonomiförvaltning ska i alla avseenden skötas lagenligt, transparent och föredömligt. Uppmärksamhet ska bland annat fästas vid de anmärkningar som Statens revisionsverk har framfört.

Vid Statens revisionsverks granskning av de gemensamma processerna 2023 konstaterades följande: Vid granskningen *har man fäst uppmärksamhet vid fel eller brister i de uppgifter som överförs från substanssystemen. De kontroller som har införts vid Servicecentret är delvis otillräckliga för att upptäcka dessa fel och brister. Därför är det viktigt att kontrollerna av de substanssystem för fakturering som bokföringsenheterna äger säkerställer att uppgifterna är korrekta och tillräckliga innan de överförs till Kieku-systemet. Utifrån granskningen bör man överväga att stärka den centraliserade styrningen. På så sätt skulle man bättre än i nuläget kan säkerställa att det finns starka grunder för att använda substanssystemen. Med tanke på processens kvalitet, produktivitet och lönsamhet är det önskvärt att i större utsträckning övergå till fakturering via det gemensamma datasystemet Kieku.*

Öppenhet och transparens stärker förtroendet för att statsförvaltningens medel används på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Inom statens gemensamma processer har man byggt upp ett flertal granskning- och kontrollmekanismer som säkerställer att processen är tillförlitlig och felfri samt strävar efter att minimera både mänskliga misstag och möjligheter till missbruk. När separata system används är möjligheterna att tillämpa och följa upp dessa mekanismer begränsade.

Separata system och de förfaringssätt som hör till dem ger inte samma insyn i uppgifter eller funktioner som den gemensamma processen. Det innebär bland annat att möjligheterna att utföra kontroller är mer begränsade.

f) Likabehandling och jämlikhet

Staten ska behandla alla medborgare lika och opartiskt. I likartade fall måste likartade beslut fattas och medborgarna ska kunna lita på att myndigheterna agerar rättvist och förutsägbart.

Det är möjligt att säkerställa en opartisk och jämlik behandling även om bokföringsenheterna använder egna system. I praktiken kan det dock vara svårt att säkerställa att medborgarna behandlas lika i processens olika skeden. Separata system kan nämligen möjliggöra åtgärder som inte är tillåtna inom den gemensamma processen, exempelvis när det gäller indrivning. Den gemensamma processen ger bättre förutsättningar för att likartade situationer behandlas på samma sätt.

g) Säkerhet och kontinuitet i de system och hos de tjänsteleverantörer som används inom statens ekonomiförvaltningsprocesser

Betydelsen av kontinuitetshantering och beredskap har ökat, särskilt till följd av den senaste tidens förändringar i säkerhetsmiljön. Även inom statens ekonomiförvaltningsprocesser fästs allt större vikt vid säkerheten genom hela processen, från början till slut. Hänsyn tas också till eventuella externa tjänsteleverantörer som medverkar i processerna.

I slutsatserna från Statskontorets projekt för riskhantering inom statens betalningsrörelse konstaterades följande:

Utifrån de utredningar som gjordes inom projektet kan det allmänt konstateras att de system som används inom statens betalningsrörelse och antalet sådana system framträdde som frågor som kräver särskild uppmärksamhet. De utgör en risk för betalningsrörelsens funktion.

Det stora antalet system medför en mångfald av processer och bristande transparens, vilket har identifierats som en risk för statens betalningsrörelse. Nästa steg är att försöka minska mångfalden i processerna och antalet system. Målet borde vara att strömlinjeforma processerna och minska de bokföringsenhetsspecifika undantagen.

Inom statens processer Från beställning till indrivning och för fakturaförmedling både de gemensamma systemens och processernas kristålighet stärkts, bland annat genom att bygga upp reservförfaranden och alternativa arbetssätt. Dessutom har man genom både avtal och praktiska arrangemang tillsammans med de externa tjänsteleverantö-

rerna strävat efter att säkerställa så hög funktionssäkerhet som möjligt, bland annat vid störningar. Särskild uppmärksamhet har fästs vid statens tjänsteleverantörer, deras ägarförhållanden och säkerhetsnivå. Varje tjänsteleverantör som medverkar i de gemensamma systemen och processerna granskas.

Den ovan beskrivna satsningen på beredskap och funktionssäkerhet kräver inte bara resurser utan också övning och insatser som sträcker sig utöver processens produktionsnivå. De åtgärder för kontinuitetshantering och beredskap som har utvecklats inom den gemensamma processen omfattar inte processer och funktioner som genomförs med separata förfaranden. Ansvaret för dessa ligger därför hos de enskilda bokföringsenheterna. Detta medför sådana risker för statens kritiska funktioner som också identifierades i projektet för riskhantering inom statens betalningsrörelse.

Sörnäs strandväg 13, Helsingfors, PB 14, 00054 STATSKONTORET
Tfn 0295 50 2000, Fax 0295 50 3333, www.statskontoret.fi