



VALTIOKONTTORIN JULKAISUJA | DIGITALISAATIO 2/2026

Liiketoimintatositteiden arviomuistio

Arviomuistio

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

Kuvailulehti

Julkaisija: Valtiokonttori		Julkaisupäivämäärä: 2.2.2026	
Tekijät: Pirjo Ilola, Aino Järvinen, Hannu Kivinen, Ester Laato, Tomi Rusi ja Noora Salonen		Julkaisun teema: Digitalisaatio	
Julkaisun nimi: Liiketoimintatositteiden arviomuistio Arviomuistio		ISSN/ISBN: VK/5449/2026	
Tiivistelmä: Arviomuistio käsittelee sähköisten liiketoimintatositteiden – verkkolaskujen, hankintasanomien ja eKuittien – kehittämistä ja niihin liittyviä lainsäädäntövaihtoehtoja. Tavoitteena on edistää taloushallinnon digitalisaatiota ja reaaliaikataloutta, mikä tukee hallitusohjelman linjauksia. Muistio pohjautuu Yrityksen digitalous -hankkeen esiselvityksiin ja tiekarttoihin, joissa asetettiin kansalliset tavoitteet vuoteen 2030 mennessä. Verkkolaskutus on Suomessa laajasti käytössä, mutta eurooppalaisen EN16931-standardin mukaisia laskuja on vain noin 40–50 prosenttia. Standardointi parantaisi tiedon laatua ja yhteentoimivuutta, vähentäisi virheitä ja mahdollistaisi automaation sekä viranomaisraportoinnin. Velvoittavuus käyttää verkkolaskuja yritysten välisissä liiketoimissa, kun liiketapahtuma on laskutuksen luonteinen loisi merkittäviä tehokkuushyötyjä kansallisesti kaikille organisaatioille, erityisesti yksityiselle sektorille, arviolta jopa 315–568 miljoonaa euroa vuodessa. Kansainvälisesti verkkolaskutuksen pakollisuus yleistyy digiajan alv-paketin myötä, joka tekee sähköisestä laskutuksesta EU-kaupassa pakollista 2030 alkaen. Hankintasanomien sähköistäminen Peppol-verkoston avulla voisi tuoda Suomessa noin 2,7 miljardin euron vuotuiset säästöt, jos käyttöaste nousisi lähes puoleen kaikista sanomista. Nykyisin käyttö on vähäistä, erityisesti pienissä yrityksissä. Lainsäädännöllä voitaisiin vauhdittaa kehitystä esimerkiksi edellyttämällä Peppol-kyvykkyyttä tilausjärjestelmiltä ja hankintayksiköiltä. Valtion rooli ohjaajana nähtäisiin keskeisenä, sillä sen hankintavolyymit voivat luoda markkinaikutuksia. eKuitti on rakenteinen sähköinen kuitti, jonka käyttöaste on vielä hyvin alhainen. Sen avulla voidaan automatisoida kuittien käsittely, vähentää virheitä ja säästää kustannuksia. Täysimääräisenä eKuittien säästöpotentiaali Suomessa on yli 370 miljoonaa euroa vuodessa. Lainsäädännöllä voitaisiin edellyttää rakenteisen kuittidatan tarjoamista sähköisen kuitin yhteydessä ja rajoittaa paperikuittien käyttöä. Tämä tukisi taloushallinnon automaatiota, viranomaisraportointia ja harmaan talouden torjuntaa sekä toisi ympäristöhyötyjä. Muistio ei sisällä varsinaista lakiesitystä, vaan arvioi vaihtoehtoja: laaja velvoittavuus, suppea ohjaus tai markkinaehtoinen kehitys. Lausuntopalautteen avulla selvitetään sidosryhmien näkemyksiä ja sitoutumista. Sähköisten tositteiden edistäminen nähdään välttämättömänä digitalisaation, kustannussäästöjen ja datatalouden kehittymisen kannalta.			
Asiasanat:		Digitalisaatio, liiketoimintatositteet, datatalous, Yrityksen digitalous	
Kieli:	Suomi	Sivumäärä:	39
Julkaisujen myynti/ jakelu:	Vapaa jaettavaksi		

Beskrivningsblad

Publicerare: Statskontoret		Publiceringsdatum: 2.2.2026	
Utfärdare: Pirjo Ilola, Aino Järvinen, Hannu Kivinen, Ester Laato, Tomi Rusi ja Noora Salonen		Publikationens tema: Digitalisering	
Publikationens namn: Bedömningspromemoria för affärsverifikationer		ISSN/ISBN: VK/5449/2026	
Sammandrag: Promemorian behandlar utvecklingen av elektroniska affärsdokument – e-fakturor, inköpsmeddelanden och e-kvitton – samt relaterade lagstiftningsalternativ. Målet är att främja digitaliseringen av ekonomiförvaltningen och realtidsökonomi, vilket stöder riktlinjerna i regeringsprogrammet. Promemorian baseras på förstudier och färdplaner inom projektet "Företagets digitala ekonomi", där nationella mål sattes för år 2030. E-fakturerings är allmänt använd i Finland, men endast cirka 40–50 procent av fakturorna följer den europeiska standarden EN16931. Standardisering skulle förbättra datakvaliteten och interoperabiliteten, minska fel och möjliggöra automatisering samt myndighetsrapportering. Obligatorisk användning för alla företag skulle skapa betydande effektivitetsvinster, uppskattningsvis 315–568 miljoner euro per år. Internationellt blir obligatorisk e-fakturerings allt vanligare genom det digitala moms-paketet, som gör elektronisk fakturerings obligatorisk i EU-handeln från och med 2030. Elektroniska inköpsmeddelanden via Peppol-nätverket skulle kunna ge årliga besparingar på cirka 2,7 miljarder euro i Finland om användningen ökade till nästan hälften av alla meddelanden. För närvarande är användningen låg, särskilt bland små företag. Lagstiftning skulle kunna påskynda utvecklingen genom att till exempel kräva Peppol-kompatibilitet i beställningssystem och upphandlingsenheter. Statens roll som styrande aktör ses som central, eftersom dess upphandlingsvolymerna kan skapa marknadseffekter. E-kvitto är ett strukturerat elektroniskt kvitto, och användningsgraden är fortfarande mycket låg. Det möjliggör automatiserad hantering av kvitton, minskar fel och sparar kostnader. Den fulla besparingspotentialen för e-kvitton i Finland överstiger 370 miljoner euro per år. Lagstiftning skulle kunna kräva att strukturerad kvittodata tillhandahålls tillsammans med elektroniska kvitton och begränsa användningen av papperskvitton. Detta skulle stödja automatisering av ekonomiförvaltningen, myndighetsrapportering och bekämpning av den grå ekonomin samt ge miljöfördelar. Promemorian innehåller inget egentligt lagförslag, utan utvärderar alternativ: bred obligatorisk användning, begränsad styrning eller marknadsdriven utveckling. Genom remissyttranden kartläggs intressenternas synpunkter och engagemang. Främjandet av elektroniska dokument ses som nödvändigt för digitalisering, kostnadsbesparingar och utvecklingen av dataekonomin.			
Ämnesord:		Digitalisering, Affärsverifikationer, Dataekonomi, Företags digital ekonomi	
Språk:		Finska	Sidantal: 399
Publikationernas försäljning/utdelning:		Fri att delas	

Description sheet

Published by: State Treasury		Publication date: 02/02/2026	
Authors: Pirjo Ilola, Aino Järvinen, Hannu Kivinen, Ester Laato, Tomi Rusi ja Noora Salonen		Theme of publication: Digitalization	
Title of publication: Assessment memorandum for business documents		ISSN: VK/5449/2026	
Abstract: The assessment memo addresses the development of electronic business documents—e-invoices, procurement messages, and eReceipts—and related legislative options. The goal is to promote the digitalization of financial administration and real-time economy, in line with the government program’s objectives. The memo is based on preliminary studies and roadmaps from the “Digital Business” project, which set national targets for 2030. E-invoicing is widely used in Finland, but only about 40–50 percent of invoices comply with the European EN16931 standard. Standardization would improve data quality and interoperability, reduce errors, and enable automation and regulatory reporting. Mandatory adoption for all companies would create significant efficiency gains, estimated at €315–568 million annually. Internationally, mandatory e-invoicing is becoming more common with the VAT in the Digital Age (ViDA) package, which will make electronic invoicing compulsory for EU trade starting in 2030. Electronic procurement messages via the Peppol network could generate annual savings of approximately €2.7 billion in Finland if usage reached nearly half of all messages. Currently, adoption is low, especially among small businesses. Legislation could accelerate development by requiring Peppol capability in ordering systems and procurement units. The state’s role as a driver is seen as crucial, as its procurement volumes can create market impact. An eReceipt is a structured electronic receipt, and its adoption rate is still very low. It enables automated receipt processing, reduces errors, and saves costs. The full savings potential of eReceipts in Finland exceeds €370 million annually. Legislation could require structured receipt data to accompany electronic receipts and limit the use of paper receipts. This would support financial automation, regulatory reporting, and the fight against the shadow economy, while also providing environmental benefits. The memo does not include an actual legislative proposal but evaluates alternatives: broad mandatory adoption, limited guidance, or market-driven development. Stakeholder feedback will be used to assess views and commitment. Promoting electronic documents is considered essential for digitalization, cost savings, and the development of the data economy.			
Keywords:		Digitalization, Business documents, Data economy, Real-time economy	
Language:		Finnish	Pages: 399
Publication sales/distribution:		Free to share	

Sisällysluettelo

1	Johdanto	7
1.1	Yleisesti taustasta ja tavoitteista	7
1.2	Arviomuistioprosessi	8
2	Verkkolaskut	8
2.1	Nykytila	8
2.1.1	Verkkolaskun kuvaus	8
2.1.2	Voimassa oleva lainsäädäntö	8
2.1.3	Verkkolaskun käyttöaste	10
2.1.4	Liitynnät muihin hankkeisiin ja kansainvälinen kehitys	12
2.2	Riippuvuudet muihin lainsäädäntö- ja julkishallinnon hankkeisiin	14
2.3	Tavoitteet ja niiden vaikutukset	16
2.4	Ehdotukset	16
2.4.1	Vaihtoehto 1: Laaja kansallinen velvoittavuus	16
2.4.2	Vaihtoehto 2: Verkkolaskutuksen sitominen EN 16931-standardiin	18
2.4.3	Vaihtoehto 3: Täysin markkinaehtoinen edistäminen	19
3	Peppol-hankintasanomat	20
3.1	Nykytila	20
3.1.1	Peppol-hankintasanomien kuvaus	20
3.1.2	Voimassa oleva lainsäädäntö	21
3.1.3	Peppol-hankintasanomien käyttöaste	22
3.1.4	Kansainvälinen kehitys ja liitynnät muihin hankkeisiin	23
3.2	Tavoitteet ja niiden vaikutukset	24
3.3	Ehdotukset	24
3.3.1	Vaihtoehto 1: laaja lainsäädännöllinen kehitys	24
3.3.2	Vaihtoehto 2: suppea lainsäädäntö	26
3.3.3	Vaihtoehto 3: ei lainsäädäntöä	27
4	eKuitti	28
4.1	Nykytila	28
4.1.1	eKuitin kuvaus	28
4.1.2	Voimassa oleva lainsäädäntö (kuitin alv-sisältö, kuitintarjoamisvelvollisuus, mutta ei varsinaista eKuittia koskevaa lainsäädäntöä)	28
4.1.3	eKuitin käyttöaste (tai miksi tarkkaa tilastoa ei voida esittää)	29
4.1.4	Liitynnät muihin hankkeisiin ja kv-kehitys	30
4.1.5	Kansainvälinen kehitys	30

4.2	Tavoitteet ja niiden vaikutukset.....	32
4.3	Ehdotukset.....	33
4.3.1	Vaihtoehto 1: Kuitin edistäminen <i>viranomaisohjauksessa</i> Laaja lainsäädännöllinen pakottavuus (standardoidun eKuitin tarjoamisen edellytys, valtion ohjausrooli lakiin)	33
4.3.2	Vaihtoehto 2: Suppea lainsäädäntö: Paperikuiti vain pyydettyäessä (esim. eKuitin määritelmä lainsäädäntöön tukemaan eKuitin käyttöä, viranomaisohjausrooli lakiin)	36
4.3.3	Ehdotus: Hankintayksiköiden eKuitin vastaanotto- ja lähettämisvelvollisuus	36
4.3.4	Vaihtoehto 3: Ei lainsäädäntöä (markkinaehtoisuus) Ehdotus <i>Informaatio-ohjaus ja sopimusperusteinen eKuitin edellyttäminen</i>	37
5	Lopuksi.....	38

1 Johdanto

Tässä arviomuistiossa esitellään vaihtoehtoja sähköisten liiketoimintatositteiden lainsäädäntöön liittyen, huomioiden samalla liiketoimintatositteiden digitalisaatiolle kansallisesti sekä kansainvälisesti asetetut tavoitteet. Arviomuistiossa esitetään liiketoimintatositeryhmittäin erilaisia vaihtoehtoja perusteluineen ja vaikutuksineen. Lisäksi arviomuistiossa otetaan kantaa siihen, mikä on sähköisten liiketoimintatositteiden oletettu kehitys ilman niitä koskevaa lainsäädäntöä. Arviomuistiossa ei oteta kantaa laskuja ja laskutusta koskevaan arvonlisäverosääntelyyn eikä arvonlisäverodirektiivin muutoksiin perustuviin kansallisen lainsäädännön muutostarpeisiin.

Arviomuistiosta kerätään lausuntopalautetta. Arviomuistio julkaistaan Lausuntopalvelussa (Lausuntopalvelu.fi) siten, että kansalaiset ja organisaatiot voivat antaa siihen lausuntonsa. Arviomuistion lausuntoprosessin aikana kansalaisilla ja organisaatioilla on mahdollisuus esittää mielipiteensä arviomuistiossa kuvatuista vaihtoehtoista, sekä nostaa esiin asioita, joita mahdollisessa lainsäädäntötyössä tulisi arvioida tarkemmin. Lisäksi palautteessa voidaan esittää näkemyksiä siitä, millä menettelyillä asetettuihin tavoitteisiin olisi mahdollista päästä ilman lainsäädäntöä.

Arviomuistio pohjautuu Yrityksen digitalous -hankkeessa laadittuun, sähköisiä liiketoimintatositteita koskevaan lainsäädännön esiselvitykseen¹, jota on laajennettu sekä päivitetty vastaamaan nykytilannetta.

Arviomuistiossa esitetyt hyötylaskelmat perustuvat yleiseen rakenteisen talousdatan muodostamiseen, eikä arviomuistiossa oteta laajemmin kantaa uusiin teknologioihin mahdollisuuksiin tai liiketoimintatositteita edeltäneisiin tai seuranneisiin prosessivaiheisiin, kuten maksamiseen.

1.1 Yleisesti taustasta ja tavoitteista

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.² Hallitusohjelman liiketoimintatositteita koskevat maininnat ovat jatkumoa liiketoimintatositteiden sähköistämisen edistämiseksi, jota on tehty julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyönä.

Edistämistyötä on tehty useissa hankkeissa, kuten Taltio -hankkeessa (2016–2017) sekä RTECO-hankkeessa (2017–2019). Näiden hankkeiden tuotoksien pohjalta perustettiin Yrityksen digitalous -hanke (2021–2024), jonka yksi kehityspolku oli liiketoimintatositteiden sähköistämisen edistäminen. Yrityksen digitalous -hankkeessa luotiin kansalliset tavoitteet liiketoimintatositteiden sähköistämiseksi vuoteen 2030 mennessä.

Vuoden 2024 lopussa päättyneessä Yrityksen Digitalous -hankkeessa luotiin liiketoimintatositteita koskevat tiekartat kuvaamaan tarvittavia kehitysaskeleita 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. Hankkeen jatkotyöhön osoitettiin liiketoimintatositteiden edistämistehtävä Valtiokonttorille, osana Yrityksen digitalous -ekosysteemiä. Pysyvää viranomaistehtävää liiketoimintatositteiden edistämiseksi ei ole määrätty, pois lukien Valtiokonttorista annetussa laissa (305/1991) Valtiokonttorin tehtäväksi säädetty niin sanottu Peppol-viranomaistehtävä.

Sähköisiin liiketoimintatositteisiin liittyy huomattava hyötypotentiaali. Kun huomioidaan tilaus-, eKuitti- ja verkkolaskutositteet, pelkästään tositteiden käsittelyyn liittyen voidaan saavuttaa jopa miljardiluokan säästöt.³ Lisäksi tositteiden digitalisaation avulla on mahdollista toteuttaa nykyistä turvallisempi taloushallinnon kokonaisprosessi, jossa inhimillisten virheiden vaikutus on rajallisempi. Arviomuistiossa käytetyt hyötylaskelmat on tehty Yrityksen digitalous -hankkeessa.⁴

¹ Yrityksen digitalous -hanke, Hankinnasta maksuun, Lainsäädännön esiselvitys, 29.8.2023.

² Vahva ja välittävä Suomi : Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023 (Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58).

³ Yrityksen Digitalous -hanke / Tomi Dahlberg: Arvio Peppol-kustannussäästöistä ja -investoinneista, 2023.

⁴ Yrityksen Digitalous -hanke: Yrityksen Digitalous -hankkeen loppuraportti, 2024.

Yhteisten kansainvälisten standardien käyttö mahdollistaa ohjelmistojen nykyistä laajemman toimivuuden eri maissa sekä mahdollistaa laajemman automaation hyödyntämisen taloushallinnon prosesseissa. Lisäksi tämä avaa ohjelmistoyrityksille uusia mahdollisuuksia toiminnan laajentamiseen sekä kansainvälistymiseen. Taloudellista hyötyä voidaan siten saada sekä sähköisiä tositteita hyödyntävien yritysten toiminnan tehostumisesta seuraavista säästöistä että uusista liiketoimintamahdollisuuksista johtuvasta ohjelmistoalan yritysten liiketoiminnan kasvusta.

1.2 Arviomuistioprosessi

Valtiokonttori on laatinut tämän arviomuistion, jossa nostetaan esiin liiketoimintatositteisiin liittyvät tavoitteet ja hyödyt kaikille tositteita hyödyntäville organisaatioille sekä tavoitteisiin pääsemisen edellyttämät lainsäädäntötarpeet.

Arviomuistio ei liity käynnissä olevaan lainsäädäntöprosessiin, mutta arviomuistiot hyödynnetään sähköisiä liiketoimintatositteita koskevan lainsäädäntötarpeen selvittämiseen. Arviomuistiosta kerättävän lausuntopalautteen avulla saadaan arvioitua sidosryhmien näkökulmia ja mielipiteitä tavoitteisiin, hyötyihin sekä niiden saavuttamista tukeviin lainsäädännöllisiin ja muihin toimiin. Lisäksi lausuntopalautteen avulla saadaan selvitettyä sidosryhmien sitoutumistahtoa eri vaihtoehtoihin.

Arviomuistiossa ei oteta kantaa siihen, mihin kaikkiin säädöksiin ehdotukset vaatisivat muutoksia, tai minkä ministeriön vastuualueella lainsäädäntömuutokset olisivat. Arviomuistiossa ei myöskään oteta kantaa mahdollisen lainsäädännön voimaantuloon, vaan arvioidaan eri liiketoimintatositteiden tavoitteiden sekä tavoitteiden saavuttamiseen vaadittavien lainsäädännöllisten muutosten pääpiirteistä sisältöä sekä vaikutuksia.

2 Verkkolaskut

2.1 Nykytila

2.1.1 Verkkolaskun kuvaus

Verkkolasku on sähköinen lasku, jonka tiedot välitetään rakenteisessa muodossa. Verkkolaskusta voidaan myös tuottaa tietokoneen näytölle paperilaskua muistuttava näkymä. Hankintayksiköiden ja elinkeinonharjoittajien sähköisestä laskutuksesta annetussa laissa (241/2019, verkkolaskulaki) sähköinen lasku on määritelty siten, että sillä tarkoitetaan laskua, joka on laadittu, siirretty ja vastaanotettu rakenteisessa sähköisessä muodossa mahdollistaen sen automaattisen käsittelyn ja joka noudattaa sähköisen laskutuksen eurooppalaista standardia. Sähköpostitse lähetetyt laskut, joissa liitteenä voi olla esimerkiksi pdf-tiedosto, eivät täytä verkkolaskulain mukaisen sähköisen laskun määritelmää.

Yritysten ja muiden organisaatioiden välisessä laskutuksessa verkkolaskut lähetetään tavallisesti laskuttajan taloushallinto-ohjelmistosta, mutta laskutukseen voidaan käyttää myös toiminnanohjausjärjestelmää tai laskutussivustoa. Verkkolaskujen vastaanotto edellyttää sähköistä ostolaskujen käsittelyjärjestelmää. Yritykset ja muut organisaatiot vastaanottavat verkkolaskut yleensä ostolaskujen sähköiseen kierrätys- ja arkistointiohjelmistoon.

Kuluttajalaskutuksessa eli luonnollisille henkilöille lähettyjen sähköisten laskujen osalta puhutaan usein e-laskuista. E-lasku tarkoittaa luonnolliselle henkilölle verkkopankkiin toimitettavaa verkkolaskua. E-laskua ei ole määritelty lainsäädännössä.

Arvonlisäverolaissa (1501/1993) on arvonlisäverodirektiiviin perustuvaa sääntelyä laskuista ja muista tositteista. Arvonlisäverolain 209 d §:n mukaan sähköisellä laskulla tarkoitetaan laskua, joka annetaan ja vastaanotetaan sähköisessä muodossa. Arvonlisäverolain sääntely on verkkolaskulaista erillistä.

2.1.2 Voimassa oleva lainsäädäntö

Verkkolaskulaki

Verkkolaskulailla pantiin kansallisesti täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi sähköisestä laskutuksesta julkisissa hankinnoissa (2014/55/EU, verkkolaskudirektiivi). Verkkolaskudirektiivi velvoittaa hankintayksiköitä julkisissa hankinnoissa vastaanottamaan ja käsittelemään sähköisiä laskuja, jotka noudattavat eurooppalaista standardia (EN16931 standardi). Verkkolaskudirektiivin tarkoituksena on edistää sähköisen laskutuksen käyttöönottoa varmistamalla prosessien yhteentoimivuus ja parantamalla oikeusvarmuutta. Yhteentoimivuuden tavoitteena on mahdollistaa tietojen johdonmukainen esittäminen ja käsittely yrittysjärjestelmien välillä riippumatta niiden teknologiasta, sovelluksista tai alustasta.

Verkkolaskulakia sovelletaan hankintayksiköiden ja elinkeinoharjoittajien sähköiseen laskutukseen. Hankintayksiköllä tarkoitetaan julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, hankintalaki) 5 §:ssä, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016) 5 §:ssä sekä julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetun lain (1531/2011) 4 §:ssä tarkoitettuja tahoja. Hankintayksiköitä ovat muun muassa valtion, maakuntien, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset, evankelis-luterilainen ja ortodoksinen kirkko seurakuntineen samoin kuin valtion liikelaitokset. Hankintayksiköitä ovat myös viranomaisen määräysvallassa olevat niin kutsutut julkisoikeudelliset laitokset sekä tilapäiset hankintayksiköt, jotka ovat saaneet hankinnan teke- mistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta. Lakia sovelletaan myös vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimiviin julkisiin yrityksiin ja viranomaisen myöntämän erityis- tai yksinoikeuden nojalla toimiviin yksiköihin. Elinkeinoharjoittajalla tarkoitetaan elinkeinotulon verottamisesta annetussa laissa (360/1968, elinkeinoverolaki) tarkoitettua liike- ja ammattitoimintaa harjoittavaa, jonka toiminnan tilikauden liikevaihto on enemmän kuin 10 000 euroa. Yleishyödyllistä yhdistys- ja harrastustoimintaa ei katsota elinkei- noverolaissa tarkoitetuksi liike- ja ammattitoiminnaksi.

Sähköisellä laskulla tarkoitetaan verkkolaskulain 2 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan laskua, joka on laa- dittu, siirretty ja vastaanotettu rakenteisessa sähköisessä muodossa, joka mahdollistaa sen automaattisen käsittelyn. Sähköisen laskun tulee noudattaa eurooppalaista standardia, jonka viitetiedot on julkaistu ver- kkolaskudirektiivin 3 artiklan 2 kohdan nojalla Euroopan unionin virallisessa lehdessä sekä jotakin verkkolasku- direktiivin 3 artiklan 2 kohdan nojalla Euroopan unionin virallisessa lehdessä julkaistussa luettelossa olevaa syntaksia.

Vain koneellisesti luettavat laskut, jotka vastaanottaja voi käsitellä automaattisesti ja digitaalisesti, katsotaan verkkolaskulaissa tarkoitetuksi sähköiseksi laskuksi. Pelkästään ihmisen luettavissa olevat sähköiset lasku- muodot eivät ole verkkolaskulaissa tarkoitettuja sähköisiä laskuja. Siten esimerkiksi sähköpostilla lähetetyt pdf-, jpg- tai tif- tunnistemuotoiset laskun kuvatiedostot eivät täytä verkkolaskulain määritelmää. Sähköpostin liitetiedostona lähetetyt xml- tiedostot eivät myöskään ole verkkolaskulain tarkoittamia sähköisiä laskuja.

Verkkolaskulaissa tarkoitettun sähköisen laskun tulee noudattaa sähköisen laskutuksen eurooppalaista stan- dardia. Eurooppalaisella standardilla tarkoitetaan eurooppalaisen standardointiorganisaation vahvistamaa standardia. Eurooppalaiseen standardointiorganisaatioihin kuuluva Euroopan standardointikomitea CEN on komission pyynnöstä laatinut sähköisen laskutuksen eurooppalaisen standardin. CEN antoi 28. päivänä ke- säkuuta 2017 eurooppalaisen standardin EN 16931-1:2017, joka on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Eurooppalainen standardi sisältää sähköisen laskun ydinelementtien semanttisen tietomallin, syn- taksien luettelon ja luettelon syntakseista, jotka ovat yhteensopivia standardin EN 16931-1 kanssa CENin luokitusjärjestelmän mukaisesti.

Verkkolaskudirektiivin mukaisesti verkkolaskulain 3 §:ssä säädetään, että hankintayksiköiden on julkisissa hankinnoissa otettava vastaan ja käsiteltävä sähköisiä laskuja, jotka noudattavat eurooppalaista standardia. Vastaanottovelvollisuus koskee verkkolaskudirektiivistä poiketen sähköisiä laskuja kaikissa hankintalakien piirissä olevissa julkisissa hankinnoissa. Siten velvollisuus vastaanottaa ja käsitellä sähköisiä laskuja koskee myös niin kutsuttuja kansallisia hankintoja, eli niitä hankinta- ja käyttöoikeussopimuksia, joiden ennakoitu arvo alittaa EU-kynnyksarvon, mutta ylittää kansallisen kynnyksarvon.

Lisäksi verkkolaskulain 4 §:ssä säädetään hankintayksikön ja elinkeinoharjoittajan oikeudesta saada pyyn- nöstä lasku eurooppalaista standardia noudattavana sähköisenä laskuna toiselta hankintayksiköltä tai elin- keinoharjoittajalta. Tämä säännös ei perustu verkkolaskudirektiiviin, vaan kyse on direktiivistä riippumatto- masta kansallisesta sääntelystä. Säännös ei aseta yleistä velvoitetta viranomaisille niiden viranomaistoimin- nassa perimien maksujen taikka verojen osalta tuottaa verkkolaskuja elinkeinoharjoittajille.

Arvonlisäveron laskunantosääntelyn suhde verkkolaskulakiin

Arvonlisäverolain 22 luvussa on säännöksiä laskuja koskien. Laskunantovelvollisuudesta säädetään arvonlisäverolain 209 b §:ssä. Laskunantovelvollisuuden laiminlyönnin seuraamuksesta säädetään oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain (768/2016) 39 §:ssä. Arvonlisäverolain 209 d §:ssä säädetään, että 209 b §:ssä tarkoitettu lasku voidaan vastaanottajan suostumuksin antaa sähköisenä. Säännöksellä on implementoitu yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun Euroopan unionin neuvoston direktiivin (2006/112/EY, arvonlisäverodirektiivi) 232 artiklan säännös siitä, että laskut voidaan toimittaa vastaanottajan suostumuksin sähköisesti. Muutoin arvonlisäverodirektiivin lähtökohtana on, että jäsenvaltioiden on hyväksyttävä laskut paperimuodossa.

Verkkolaskulain 3 §:n sääntely poikkeaa arvonlisäverolain 209 d §:n ja verkkolaskulain säätämisen aikaisen arvonlisäverodirektiivin 232 artiklan sääntelystä. Verkkolaskudirektiivin johdanto-osan kohdassa 37 kuitenkin selvennetään, että verkkolaskudirektiivillä on eri tavoite ja eri soveltamisala kuin arvonlisäverodirektiivillä, ja että se ei vaikuta säännöksiin sähköisten laskujen käyttämisestä arvonlisäveroon liittyvissä tarkoituksissa. Lisäksi todetaan, että arvonlisäverodirektiivin 232 artiklassa säädellään kaupan osapuolten välistä suhdetta ja pyritään varmistamaan, että lähettäjä ei pakota vastaanottajaa käyttämään sähköisiä laskuja, ja että tämän ei pitäisi vaikuttaa jäsenvaltioiden oikeuteen velvoittaa hankintaviranomaiset ja -yksiköt vastaanottamaan sähköisiä laskuja tietyin ehdoin.

Verkkolaskulain 4 §:n säännös siitä, että hankintayksiköllä ja elinkeinonharjoittajalla on oikeus saada pyynnöstä lasku toiselta hankintayksiköltä tai elinkeinonharjoittajalta sähköisenä laskuna, ei perustu verkkolaskudirektiiviin, vaan on kansallista lainsäädäntöä. Verkkolaskulain 4 §:n sääntely antaa laskun vastaanottajalle oikeuden saada sähköinen lasku. Tällöin ostajan vaatimus tekee verkkolaskulakia sovellettaessa sähköisestä laskutuksesta käytännössä pakollisen myyjälle.

Arvonlisäverodirektiiviä on muutettu Euroopan unionin neuvoston direktiivillä (EU) 2025/516, joka kuuluu ns. digiajan alv-pakettiin (ns. VAT in the Digital Age, ViDA). Direktiivi on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä 25.3.2025 ja se on tullut voimaan 14.4.2025. Arvonlisäverodirektiivin muutokset liittyvät muun muassa EU:n sisäisiä rajat ylittäviä yritysten välisiä tavaroiden luovutuksia ja palveluiden suorituksia koskevaan digitaaliseen raportointiin sekä sähköiseen laskutukseen. Muutokset tulevat voimaan vaiheittain.

Direktiivin voimaantulosta alkaen jäsenvaltioiden on mahdollista vaatia sähköisten laskujen laatimista kotimaisista tavaroiden luovutuksista ja palvelujen suorituksista. Tällöin jäsenvaltio voi säätää, ettei sähköisen laskun käyttö edellytä vastaanottajan suostumusta. 1.7.2030 voimaan tulevien muutosten vuoksi arvonlisäverodirektiiviä sovellettaessa yritysten välisessä EU-kaupassa laskut on laadittava sähköisinä. Sähköisen laskutuksen tulisi noudattaa sähköisen laskutuksen eurooppalaista standardia ja syntaksien luetteloa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/55/EU mukaisesti. Eurooppalaista standardia noudattava sähköinen lasku ei edellytä vastaanottajan hyväksyntää. Arvonlisäverodirektiivin muutokset jättävät jäsenvaltioille mahdollisuuden säätää erikseen velvoittavasta/pakottavasta sähköisestä laskutuksesta kotimaassa tapahtuvien myyntien osalta. Tällainen muutos edellyttäisi direktiivin säännösten implementointia arvonlisäverolakiin. Suomessa ei ole vielä tehty päätöstä siitä, tullaanko arvonlisäverolakia näiltä osin muuttamaan. Asia jää myöhemmässä vaiheessa ratkaistavaksi digiajan alv -paketin implementoinnin yhteydessä. Säädösvalmistelusta vastaa valtiovarainministeriö.

2.1.3 Verkkolaskun käyttöaste

Verkkolaskulailla on pyritty tehostamaan sekä julkisen että yksityisen sektorin taloushallintoa luomalla puitteet laskujen automaattiseen käsittelyyn. Verkkolaskulaki edellyttää julkishallinnolta valmiutta vastaanottaa ja käsitellä verkkolaskuja, joiden tietosisältö vastaa eurooppalaista standardia. Valtio on vastaanottanut ainoastaan eurooppalaisen standardin mukaisia laskuja 1.4.2021 alkaen. Jos ostaja ei vaadi verkkolaskua, verkkolaskulaki ei velvoita myyjää lähettämään laskua eurooppalaisen standardin mukaisena verkkolaskuna, vaikka ostajalla olisi voimassa oleva verkkolaskuosoite ja kyvykyys vastaanottaa laskuja verkkolaskuna.

Valtio käyttää verkkolaskua varsin kattavasti. Valtion ostolaskuista noin 97 prosenttia ja myyntilaskuista noin 58 prosenttia on verkkolaskuja. Myyntilaskuihin sisältyvät kuluttajalaskut, minkä takia verkkolaskujen osuus myyntilaskuissa on huomattavasti pienempi kuin ostolaskuissa. Valtion ostolaskuissa verkkolaskujen osuus on hyvin kattava. Sadan prosentin kattavuutta ei voida tällä hetkellä saavuttaa esimerkiksi kansainvälisen laskutuksen vuoksi.

Julkisten hankintojen vakiosopimusehtojen (JYSE 2025 TAVARAT ja JYSE 2025 PALVELUT) mukaan toimittajan tulee laskuttaa tilaajaa eli hankintayksikköä lähtökohtaisesti eurooppalaisen standardin mukaisella verkkolaskulla. Julkisten hankintojen vakiosopimusehdot ovat laajasti käytössä hankintayksiköiden sekä kynnysarvot ylittävissä että alittavissa julkisissa hankinnoissa. Julkishallinnon organisaatioille suositellaan myyntilaskujen lähettämistä kaikille verkkolaskuosoitteensa julkistaneille vastaanottajille verkkolaskuina. Kaikissa tilanteissa, kuten esimerkiksi koontilaskuissa, eurooppalaisen standardin mukainen verkkolaskutus ei kuitenkaan vielä ole mahdollista.

Valtiokonttori on tehnyt kyselyn kuntien ja kuntayhtymien verkkolaskun käyttöasteesta vuosittain, alkaen tilivuodesta 2020. Viimeisimpään kyselyyn vastasi kaikista kunnista noin 81 prosenttia ja kuntayhtymistä 90 prosenttia. Kyselyn perusteella kunnat ja kuntayhtymät käyttävät verkkolaskua vaihtelevasti. Kyselyyn vastanneiden kuntien ostolaskuista oli keskimäärin 93 prosenttia verkkolaskuja ja hyvinvointialueiden ostolaskuista keskimäärin 96 prosenttia oli verkkolaskuja. Myyntilaskutuksessa verkkolaskujen keskimääräinen käyttöaste oli kunnissa vain 26 prosenttia ja kuntayhtymissä 27 prosenttia. Myyntilaskut sisältävät myös kulluttajille lähetettävät laskut, jotka vielä tällä hetkellä lähetetään usein paperisena. Myyntilaskujen huomattavasti pienempää verkkolaskujen osuutta selittää muun muassa kertaluonteinen kuluttajalaskutus (esimerkiksi erilaiset luvat ja sairaalamaksut), joita ei voida nykyisillä välineillä sähköistää. Kunnilla ja kuntayhtymillä tulisi verkkolaskulain nojalla olla kyvykyys vastaanottaa ja lähettää eurooppalaisen standardin mukaisia verkkolaskuja. Kaikilla kunnilla ei kuitenkaan ole osaamista verkkolaskujen käyttöön, eikä yksittäisillä kunnilla ole verkkolaskuun liittyviä palveluitaan käytössä.

Yrityksen digitalous -hankkeessa tehdyn verkkolaskumittariston⁵ mukaan suomalaisten organisaatioiden välinen verkkolaskutusaste on vuonna 2024 ollut noin 92 prosenttia. Suomalaisista yrityksistä noin 50–60 prosentilla on verkkolaskuosoite. Eniten verkkolaskuosoitteita on suuryrityksillä ja vähiten pienyrityksillä. Syynä tähän voi olla pienten yritysten vähäinen laskujen määrä. Suurin osa yrityksistä on kuitenkin pienyrityksiä (katso alla oleva kuva).



Yrityksen digitalous -hankkeessa tehtiin yhdessä Deloitteen kanssa verkkolaskuanalyysi, jonka mukaan Suomessa organisaatioiden välisten verkkolaskujen osuus kaikista organisaatioiden välisistä laskuista oli yli 90 prosenttia vuonna 2022. Useilla toimialoilla verkkolaskuosoitteiden lukumäärä kattaa kuitenkin vain alle 50 prosenttia yrityksistä. Nämä yritykset ovat pääsääntöisesti pieniä yrityksiä, jotka olisivat tärkeä saada

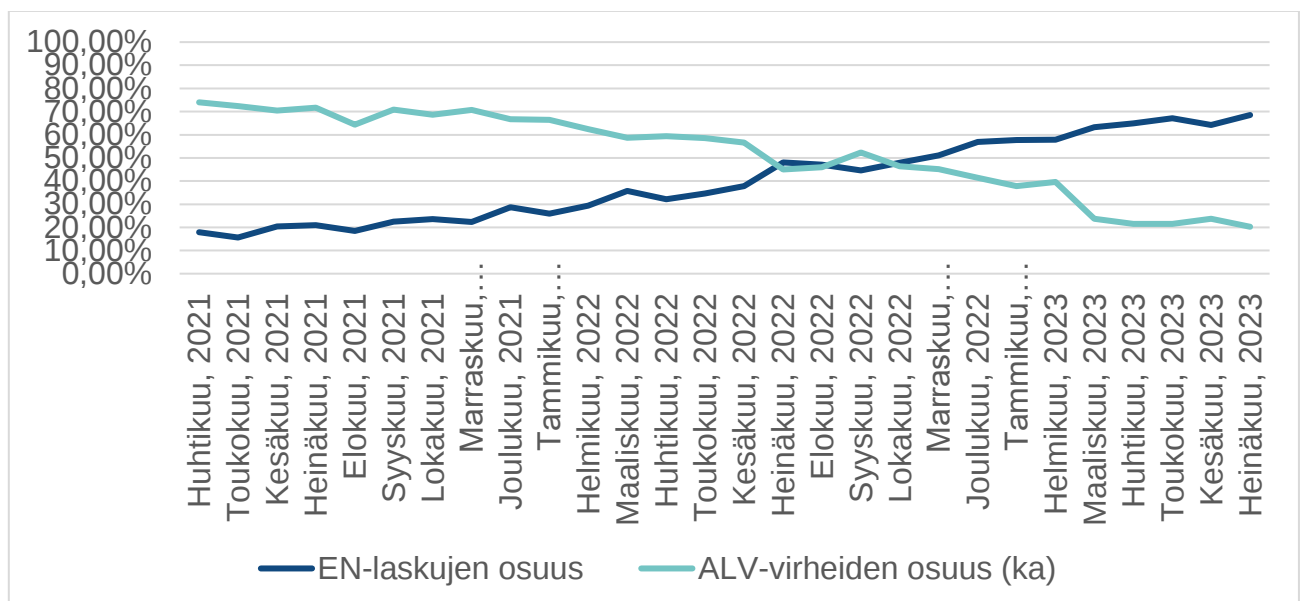
⁵ [Verkkolaskumittaristo - Yrityksen digitalous](#)

mukaan digitalisaatioon. Keskeisimmät toimialat ovat sosiaali- ja terveystalvet, tukku- ja vähittäiskauppa, informaatio ja viestintä sekä maa- ja metsätalous.

Selvitysten perusteella suuryritykset käyttävät verkkolaskua kattavasti. Sen sijaan pienten yritysten arvioidaan edelleen olevan osin verkkolaskutuksen ulkopuolella, mikä tarkoittaa, että ne eivät lähetä ja vastaanota laskuja rakenteisessa muodossa. Pienet yritykset lähettävät laskut edelleen pitkälti paperisena tai sähköpostin liitteenä olevana pdf-tiedostona. Pienten yritysten verkkolaskun käyttöönottoa ovat voineet hidastaa verkkolaskun käyttöön liittyvät kustannukset sekä kertalaskutus kuluttajille. Lisäksi verkkolaskutuksen käyttöön otto myyntilaskuissa ei välttämättä tuo yhtä suuria prosessisäästöjä kuin ostolaskupuolella, koska myyntilaskun laatimiseen kuluu tavasta riippumatta sama aika. Ostolaskujen käsittelyyn sen sijaan kuluva aika riippuu laskun muodosta. Suomessa luonnollisen henkilön käyttämälle käsittelyajalle ei määritetä hintaa, joten vastaavaa laskennallista hyötyä ei kuluttajan näkökulmasta synny. Laskuttavalle yritykselle syntyy kuitenkin verkkolaskusta paperilaskuun verrattuna transaktiohyöty, minkä lisäksi verkkolasku johtaa usein asiakkaan näkökulmasta parempaan palvelukokemukseen. Laskun lähettäjän eduksi voidaan lisäksi laskea perintäyhtiöiden tutkimus, jonka mukaan rakenteisten laskujen käyttö vähentää perintätoimenpiteitä.

Eurooppalaisen standardin mukaisen verkkolaskun käyttö

Valtion vastaanottamista verkkolaskuista noin 70 prosenttia on eurooppalaisen standardin mukaisia laskuja. Kuntien ja kuntayhtymien osalta ei ole tilastotietoa eurooppalaisen standardin mukaisten verkkolaskujen osuudesta. Yritysten välisistä verkkolaskuista arvioidaan vain noin 30–40 prosentin olevan eurooppalaisen standardin mukaisia, mutta virallista tilastotietoa ei ole. Eurooppalaisen standardin mukaisten verkkolaskujen sisältämien virheiden osuus on hyvin pieni, ellei olematon. Esimerkiksi valtiolle tulevista muista kuin eurooppalaisen standardin mukaisista verkkolaskuista virheitä on puolestaan yli 60 prosentissa laskuista.



Kuva: Valtiolle toimitettujen eurooppalaisen standardin mukaisten verkkolaskujen osuus.

2.1.4 Liitynnät muihin hankkeisiin ja kansainvälinen kehitys

Digitaalisen arvonlisäveroraportoinnin uudistaminen

Euroopan komissio antoi 8.12.2022 ehdotukset arvonlisäverojärjestelmän uudistamiseksi Euroopan unionissa. Arvonlisäverotuksen uudistamista koskeva kokonaisuus (ns. digiajan alv-paketti, VAT in the Digital

Age / ViDA) hyväksyttiin Ecofin-neuvostossa 11.3.2025 ja säännökset on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä 25.3.2025.⁶

Digiajan alv-paketti sisältää kolme pilaria: EU-kaupan digitaalinen alv-raportointi, sähköinen laskutus ja EU:n sähköinen keskusjärjestelmä alv-tietojen vaihtamiseksi, alustoja koskevien arvonlisäverosääntöjen päivittäminen ja yhteisen alv-rekisteröinnin käyttöönotto koko EU:ssa.

Digiajan alv-paketin taustalla on pyrkimys nykyaikaistaa arvonlisäverojärjestelmää siten, että arvonlisäverosäännöt soveltuvat entistä paremmin liiketoimintaan digiaikana. Tavoitteena on selkeyttää ja yksinkertaistaa arvonlisäverosääntöjä Euroopan unionissa ja siten pienentää yrityksille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa sekä varmistaa veropetosten tehokkaampi torjunta.

Digiajan alv-paketin sisältämällä arvonlisäverodirektiivin muutoksella⁷ otetaan käyttöön digitaalinen arvonlisäveroraportointi, joka tulisi olemaan 1.7.2030 alkaen pakollinen yritysten välisessä EU-kaupassa. Digitaalisen arvonlisäveroraportoinnin taustalla vaikuttaa pyrkimys parantaa rajat ylittävien EU:n sisäisten liiketoimien verovalvontaa sekä poistaa hajanaisuutta, jota aiheutuu jäsenvaltioiden erilaisista raportointijärjestelmistä.

Digiajan alv-paketti mahdollistaa EU:n jäsenvaltioissa kansallisesti verkkolaskulainsäädännön velvoittavuuden. Ennen direktiivin voimaantuloa kansallinen velvoittavuus on vaatinut komissiolta poikkeuslupan, mutta nyt tätä menettelyä ei enää tarvita. Tämän takia Euroopassa on noussut kasvava määrä kansallisia lainsäädäntöhankkeita velvoittavalle verkkolaskun käyttöönotolle.

Taulukko 1 Euroopan maiden verkkolaskuun liittyvien lainsäädäntöjen voimaantulo

Maa	Vuosi	Tyyppi
Euroopan unioni	2030	Digiajan alv-paketti (ViDA), arvonlisäverodirektiivin muutokset
Albania	2021	B2G, B2B, B2C
Belgia	2026	B2G, B2B
Bosnia	2027	B2G, B2B
Kroatia	2026	B2G, B2B
Tanska	2024	Kirjanpitolainsäädäntö
Viro	2025	Vastaanottajan tahto
Ranska	2026	B2G, B2B
Saksa	2025	B2G, B2B. 2028 vain verkkolasku sallittu (sis. EDIFACT)
Kreikka	2026	B2G, B2B, e-delivery
Grönlanti	2025	B2G

⁶ Neuvoston direktiivi (EU) 2025/516, annettu 11 päivänä maaliskuuta 2025, direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta arvonlisäverosääntöjen mukauttamiseksi digiaikaan Neuvoston täytäntöönpanoasetus (EU) 2025/518, annettu 11 päivänä maaliskuuta 2025, täytäntöönpanoasetuksen (EU) N:o 282/2011 muuttamisesta tiettyjä arvonlisäverojärjestelmiä koskevien tietovaatimusten osalta; Neuvoston asetus (EU) 2025/517, annettu 11 päivänä maaliskuuta 2025, asetuksen (EU) N:o 904/2010 muuttamisesta digiajan edellyttämien arvonlisäverotuksen alan hallinnollista yhteistyötä koskevien järjestelyjen osalta.

⁷ Neuvoston direktiivi (EU) 2025/516 direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta arvonlisäverosääntöjen mukauttamiseksi digiaikaan.

Italia	2019	B2G, B2B
Irlanti	2028	B2G, B2B
Latvia	2028	2026 B2G, 2028 B2B (Peppol)
Moldova	2026	B2G, B2B
Hollanti	2030	B2G, B2B
Pohjois-Makedonia	2026	B2G, B2B
Norja	2028	B2G, B2B
Puola	2026	B2G, B2B
Serbia	2026	B2G, B2B
Slovakia	2027	B2G, B2B
Slovenia	2028	B2G, B2B
Iso-Britannia	2029	B2G, B2B

Taulukossa 1 esitellään eri Euroopan maiden verkkolaskun velvoittavuuteen liittyviä lainsäädäntöhankkeiden voimaantuloa. Lainsäädäntöhankkeet ovat joko suoraan verkkolaskutukseen liittyvää tai digitaalisen veroraportoinnin kautta tulevia velvoittavuuksia. Taulukko ei ole kaikenkattava ja osa sisällöistä voi muuttua tai poistua kokonaan. Taulukko osoittaa kuitenkin kiihtyvän tahdin EU:n alueella velvoittavan lainsäädännön yleistymiseen digiajan alv-paketin voimaantulua. Tarkemmin kansainvälistä kehitystä kuvataan kappaleessa 3.1.4.

2.2 Riippuvuudet muihin lainsäädäntö- ja julkishallinnon hankkeisiin

Standardin mukaisen laskun rooli viranomaisraportoinnissa on tunnistettu Yrityksen digitalous -hankkeessa tehdyssä kokeilussa, jossa aitoa verkkolaskuaineistoa käytettiin viranomaisraportoinnissa kokeellisesti. Ilman vakioitua ja validoitua tietosisältöä viranomaisraportointi edellyttää laajaa manuaalisyötä sekä tiedonvaihdon hidastumista. Viranomaistoiminnassa on tunnistettu, että verkkolasku on merkittävä tietolähde, jonka avulla voidaan automatisoida käsittelyprosesseja ja reaaliaikaistaa yritysten tilanne viranomaispäätösten valmistelussa.

Johtuen verkkolaskun ja sillä välitettävien tietojen laajasta soveltamisalasta, verkkolaskua voidaan hyödyntää useissa eri hankkeissa ja lainsäädännöissä. Alla on esitelty lyhyesti eri hankkeita, joilla on liitännä verkkolaskutukseen.

Kansallinen arvonlisäverodirektiivin muutosten implementointi

Arvonlisäverodirektiivin EU:n sisäisten liiketoimien (yritysten välinen EU-kauppa) digitaalista raportointia ja siihen liittyvää eurooppalaiseen standardiin perustuvaa sähköistä laskutusta koskevat muutokset tulee saat-
taa osaksi kansallista arvonlisäverolainsäädäntöä siten, että säännöksiä sovelletaan 1.7.2030 lähtien. Mikäli kansallisessa implementoinnissa päädyttäisiin siihen, että myös kotimaisiin tilanteisiin sovelletaan vastaavaa liiketoimikohtaista arvonlisäveroraportointia, vaatii muutos vakioitua ja validoitua laskuaineistoa. Suomessa EU-kauppaa koskeva sääntely on säädösvalmistelussa ja kotimaisen raportoinnin osalta ollaan vielä selvittävissä. Toisin sanoen, ei vielä ole tehty päätöstä siitä, tullaanko arvonlisäverolakia muuttamaan siten,

että tällainen digitaalinen alv-raportointi otetaan käyttöön. Asia jää myöhemmässä vaiheessa ratkaistavaksi digiajan alv -paketin implementoinnin yhteydessä. Säädösvalmistelusta vastaa valtiovarainministeriö.

Kansallinen julkisten hankintojen tietovaranto

Kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon perustamisen ja julkisyhteisöjen ostolaskutietojen julkaisemisen hankkeen tavoitteena on toteuttaa kansallinen julkisten hankintojen tietovaranto.⁸ Laissa määritettyjen ostolaskutietojen toimittamisvelvollisten hankintayksiköiden tulisi toimittaa ostolaskutiedot hankintatietovarantoon tallennettaviksi. Eurooppalaista standardia noudattavan verkkolaskutuksen käyttäminen laskutuksessa helpottaisi tietojen toimittamista tietovarantoon mahdollistamalla mm. automatisoinnin kehittämisen.

Viranomaisraportoinnin tavoitetila

Yrityksen digitalous -hankkeessa laadittiin tiedon jakamisen ja raportoinnin tavoitetila, joka toteuttaisi niin sanottua yhden kerran periaatetta. Ratkaisuksi ehdotettiin kansallista keskitettyä tiedonvälityksen ratkaisua ja taksonomiapohjaista raportointia. Tämän kokonaisuuden koordinoivaksi ja ohjaavaksi tahoksi sekä keskitetyn tiedonvälityksen ratkaisun kehittäjäksi ja ylläpitäjäksi hyväksyttiin Yrityksen Digitalous -hankkeen laajenemista ohjausryhmässä 20.5.2024 Verohallinto. Verohallinnolle myönnettiin rahoitus Patentti- ja Rekisterihallituksen uuden tehtävämuutoksen yhteydessä työ- ja elinkeinoministeriön digitalisaation kehittäminen -momentille viranomaisraportoinnin hallinnollisen taakan vähentämiseen tähtäävän työn jatkamiseen sekä yhteisten tiedonvälityksen ratkaisun käyttöönoton valmisteluun (viranomaisraportoinnin toimeenpanon valmisteluhanke). Sitten hankkeessa hyväksytty hallintamalli purettiin ja nykyisin Verohallinto vastaa vain keskitetyn tiedonvälityksen ratkaisun kehittämisestä ja Tilastokeskus taksonomiapohjaisen raportoinnin kehittämisestä.

Verohallinnon vastuulla oleva VirTa-valmisteluprojekti otti vastuun jatkotyöstä vuoden 2025 alusta alkaen. VirTa-uudistuksen tavoitteena on viedä läpi muutos, jonka tuloksena käyttöön otetaan kansallinen keskitetty tiedonvälitysratkaisu. Suunnitteilla olevan ratkaisun kautta voidaan välittää yritysten taloustietoja automatisoidusti taloushallinnon järjestelmistä lakisääteisten tietotarpeiden mukaisesti. Tiedonvälitysratkaisun käyttö perustuu standardisoiuihin yritysten keskeisiin taloustietoihin. Uudistus on tarkoitettu toteuttaa siten, että se mahdollistaa raportointiratkaisuiden edelleen kehittämisen sekä tietoa hyödyntävien toimijoiden ja keskitetyssä tiedonvälityksessä välitettävien tietovirtojen laajentamisen.

Uudistuksen käyttöönotto vähentää yritysten viranomaistoiminnan asioinnin edellyttämää hallinnollista taakkaa, kun yhteiskäyttöisiä tietoja ilmoitetaan korkealla automaatioasteella vain kerran. Käyttöönotto myös parantaa ilmoitettavan tiedon laatua ja mahdollistaa aineistojen laajemman validoinnin. Ajantasainen, standardoitu ja korkea automaatioon perustuen välitetty yritysten taloustieto mahdollistaa viranomaisten toimintojen ja prosessien kehittämisen kohti tulevaisuuden tavoitetilaa. Viranomaisraportointiin liittyvä hallinnollinen taakka kevenee, kun viranomaisten tarvitsemat tiedot välitetään suoraan yrityksen liiketapahtumista.

Ensimmäisessä vaiheessa keskitetyn tiedonvälityksen ratkaisun kautta olisi tarkoitus välittää tietoja EU-kaupan verkkolaskuilta ja kirjanpidosta Verohallinnon, Tilastokeskuksen ja Verohallinnon Tulorekisteriyksikön käyttötarkoituksiin. Myöhemmässä vaiheessa tarkoituksena on välittää tietoja laajemmin ja eri tiedonhyödyntäjille.

Verkkolaskun tietosisällön hyödyntäminen vastuullisuusraportoinnissa

Sekä Euroopan unionin tasolla että jäsenvaltioissa kansallisesti on vireillä useita vastuullisuusraportointiin liittyviä hankkeita. Liiketoimintatositteiden sähköistäminen ja standardoiminen vastaa myös vastuullisuusraportoinnin tarpeisiin, sillä rakenteisilla liiketoimintatositteilla on mahdollista toteuttaa vastuullisuusraportoinnin tiedonkeruun automaatio. Eurooppalaiseen standardiin on määritetty ne kentät, joissa vastuullisuuteen liittyvää tietoa voidaan välittää yritysten välillä. Ilman standardeitua sähköisiä liiketoimintatositteita vastuullisuusraportoinnin laatiminen vaatii tietojen keräämistä manuaalisesti.

⁸ Kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon perustamisen ja julkisyhteisöjen ostolaskutietojen julkaisemisen hanke. VM009:00/2025.

2.3 Tavoitteet ja niiden vaikutukset

Yrityksen digitalous -hankkeessa hyväksyttiin tavoite, että standardin mukaisten laskujen kattavuus olisi 100 prosenttia koko laskuliikenteestä vuoteen 2030 mennessä. Samaa tavoitetta pyrkii saavuttamaan myös Verkkolaskufoorumin verkkolaskuvisio 2030.

Euroopan komission selvitysten perusteella jokainen lähetetty verkkolasku luo noin 5 euron hyödyn lähettäjälle ja noin 8 euron hyödyn vastaanottajalle. Lisäksi käyttämällä standardoituja verkkolaskuformaatteja saavutetaan merkittävä lisähyöty. Yhteensä vuoteen 2024 vertaamalla standardoidulla verkkolaskulla olisi saatavissa kansallisesti 315 000 000–568 000 000 euron tehokkuushyöty. Hyöty muodostuu ensisijaisesti eri prosessivaiheiden, kuten kirjanpidon sekä maksuunpanon, tarvitsemien tietojen automaattisesta siirtymisestä vaiheesta toiseen. Standardoitu tietosisältö vähentää virheitä sekä parantaa laajempaa tietojen yhteentoimivuutta, mahdollistaen uudenlaisia talouden automatisointeja sekä virheettömämpää dataa.

Valtiokonttori on kerännyt vuodesta 2020 saakka verkkolaskutilastoja, joiden mukaan verkkolaskujen kattavuus on kasvanut merkittävästi vuosien aikana, kattavuuden ollessa 92–95% koko organisaatioiden välisestä laskuliikenteestä. Kokonaisuudessaan sähköistäminen koskee noin 10–20 miljoonaa laskua, jolloin verkkolaskujen määrän kasvun hyöty on 130–260 miljoonaa euroa. Tämä hyöty muodostuisi pienimpiä yrityksiä laskuttaville, kuten teleoperaattoreille, vakuutusyhtiöille ja eläkeyhtiöille. Hyöty sekä investointitarpeet muodostuisivat kuitenkin nykytilanteeseen nähden laajimpana pienille yrityksille laskujen vastaanoton sekä lähettämisen osalta. Investointitarpeet vaihtelevat organisaatioiden koon mukaisesti, mutta verkkolaskujen lähettäminen ja vastaanotto ei vaadi merkittäviä investointeja, koska palveluita on saatavilla veloitusetta pieniin laskutarpeisiin. Verkkolaskujen laaja hyödyntäminen vaatii organisaatiolta sähköiseen taloushallintoon siirtymistä, joka itsessään edesauttaa talouden ohjauksen kehittymistä.

Laajasti käytettävällä verkkolaskulla voidaan myös varmistaa yritysten kyvykkyys vähintään sisämarkkina-kaupan vaatimusten täyttämiseksi sekä vastaamaan vaatimuksiin muun muassa digitaalisten tuotepassien toimittamisesta.

2.4 Ehdotukset

2.4.1 Vaihtoehto 1: Laaja kansallinen velvoittavuus

Verkkolaskutuksen käyttö on Suomessa laajaa, kattaen yritysten välisestä laskuliikenteestä noin 90–95 prosenttia. Tästä laskuliikenteestä EN 16931-standardin mukaisia laskuja on noin 40–50 prosenttia. Lisäksi nykyisen lainsäädännön mukaisesti kaikilla julkishallinnon yksiköillä tulee olla kyvykkyys vastaanottaa ja käsitellä standardin mukaisia verkkolaskuja. On kuitenkin havaittavissa, että pienten yritysten puutteelliset valmiudet verkkolaskutukseen osiltaan rajoittavat julkishallinnon toimijoiden kyvykkyysien täysimittaista hyödyntämistä. Kun tavarantoimittajien tai palveluiden toimittajien ei ole valmiuksia ja osaamista verkkolaskutuksen käyttöön, ei julkishallinnonkaan kyvykkyksiä saada hyödynnettyä.

Noin puolella pienistä yrityksistä (alle 50 000 euron liikevaihto), on kyvykkyys vastaanottaa tai lähettää verkkolaskuja. Kyvykkyys heikkenevät, mitä pienemmäksi liikevaihto laskee. Ei voida pitää tarkoituksenmukaista sitä, etteivät pienet yritykset ole mukana taloushallinnon digitalisaatiossa, vaan standardin mukaisen verkkolaskutuksen käyttöön tulisi velvoittaa laajasti. Koko toimitusketjun rooli tulee korostumaan tulevaisuudessa tiukentuvien vaatimusten vuoksi, kuten vastuullisuusraportoinnin tai datatalouden tarpeiden osalta, jolloin rakenteinen liiketoimintadatan eheä ja katkeamaton liikkuminen on ehdoton vaatimus. Laaja velvoittavuus yrityksen koosta riippumatta johtaisi siihen, että verkkolaskutuksen potentiaali saataisiin kokonaisuudessaan hyödynnettyä eri toimijoiden välisessä laskutuksessa.

Verkkolaskutuksen laajan velvoittavuuden myötä tarvitaan viranomaistoimija, joka vastaa verkkolaskutukseen liittyvistä kysymyksistä sekä valvoo lainsäädännön toteutumista ja vaikutuksia. Lisäksi kyseinen viranomainen vastaisi verkkolaskuinfrastruktuurin huoltovarmuuden valvonnasta.

Ehdotus

Standardin mukainen verkkolaskun käyttö säädetään yritystoiminnassa pakolliseksi. Valtionhallinnon viranomaiselle säädetään verkkolaskutukseen liittyvä yleinen valvonta- ja ohjaustehtävä.

Vaikutukset (kustannukset ja hyödyt)

Ehdotuksen tavoitteena on saavuttaa mahdollisimman kattava ja turvallinen verkkolaskutus organisaatioiden välillä. Verkkolaskun velvoittavalla lainsäädännöllä luotaisiin pohjaa kattavasti yritysten kykyyn tuottaa ja käsitellä verkkolaskuja. Tämä on tärkeä askel digitaalisen taloushallinnon ja viranomaisraportoinnin saavuttamiseksi. Rakenteisen datan luominen jo laskuvaiheessa auttaa muun taloushallinnon rakenteistamista sekä toimitusketjun muiden osapuolien tiedon hyödyntämistä. Verkkolaskun avulla olisi mahdollisuus saada rakenteisessa muodossa kattavaa vertailutietoa esimerkiksi verotuksen pohjaksi ja raportointivelvoitteiden automatisoimiseksi sekä edistää muun muassa vastuullisuusraportoinnissa käytettävien tietojen välitystä.

Verkkolaskutuksen mahdollistaman automaation takia manuaalinen työ vähenee, mikä säästää resursseja, luo kustannussäästöjä ja lisää tuottavuutta koko yhteiskunnan tasolla. Yrityksen digitalous -hankkeessa tehdyn arvion perusteella organisaatioiden välisen verkkolaskutuksen tehostamisella voitaisiin lainsäädännön voimaan astuessa välittömästi saavuttaa yhteensä noin 315 000 000–568 000 000 euron vuotuinen tehostuminen verrattuna vuoteen 2024. Tehokkuuden osalta merkittävin hyöty muodostuu laskujen vastaanottajille laskujen muodollisen tarkastuksen vuoksi. Suomessa on lähetetty n. 150 miljoonaa verkkolaskua, joista julkishallinnon osuus on n. 10-15 miljoonaa laskua, joten merkittävin hyöty muodostuu suomalaisille yrityksille. Eurooppalaisen standardin mukainen verkkolaskutus edistää myös EU:n sisämarkkinoiden yhteentoimivuutta. Ehdotettu sääntely voi välillisesti edistää myös digitaalisen infrastruktuurin ja palveluiden kehittämistä.

Verkkolaskun lähettämiseksi löytyy laajasti ohjelmistoja, joiden käyttö on edullista ja pienillä laskumäärillä ilmaista. Vastaanottoon on saatavilla myös edullisia palveluita, jotka ovat liitettävissä yrityksen taloudenohjausjärjestelmään tai tilitoimiston kirjanpitoon. Sopivan ohjelmiston löytyminen vaatii perehtymistä ja aikaa. Kustannus on kuitenkin kertaluonteinen ja koskettaisi noin 50 000 yritystä Suomessa. Suurempi muutos on siirtyminen olemassa olevien järjestelmien osalta standardin mukaiseen laskuun, mutta kyvykkyydet ovat jo olemassa valtaosassa laskutuspalveluita. Julkishallinnolla on nykyisen lainsäädännön mukaisesti kyvykkyyks vastaanottaa laskuja standardin mukaisessa muodossa.

Siirtymisellä yhteiseen eurooppalaiseen standardiin varmistetaan verkkolaskujen yhteentoimivuus. Nykyään yritysten välisessä verkkolaskutuksessa on käytössä erilaisia formaatteja sekä formaattien versioita, minkä takia järjestelmien välillä on käytettävä sanomamuutoksia tuottavia rajapintoja. Rajapinnat synnyttävät kustannuksia ja kasvattavat erilaisten virheiden määrää. Yhteisellä standardilla voidaan siten vähentää muuntopalveluista syntyviä kuluja ja mahdollistaa sovelluskehittämisen yli valtionrajojen.

Ehdotuksella luodaan edellytyksiä harmaan talouden torjuntaan taloushallinnon digitalisaation keinoin. Verkkolaskutus parantaa taloudellisten liiketoimien jäljitettävyyttä, mikä voi pitkällä aikavälillä vähentää talousrikollisuutta, kuten veronkiertoa.

Valtiokonttori on viime vuosien aikana ollut aktiivinen toimija kansallisessa ja kansainvälisessä verkkolaskun kehitystyössä osana Yrityksen digitalous -ekosysteemiä sekä osana kansainvälisiä foorumeja. Myös ehdotettu sääntely tuottaa valvontatehtäviä, jolloin nämä toiminnot olisivat luontevasti julkishallinnon toimijan tehtäviä. Kehitys- ja valvontatehtävään tulisi osoittaa riittävä rahoitus. Viranomaistoimijan tehtäviin voisi kuulua myös huoltovarmuuteen liittyviä kokonaisuuksia, kuten säännöllistä harjoitustoiminnan ylläpitoa.

Miten vastaa tavoitteiden saavuttamiseen

Ehdotuksen mukainen velvoittavuus toteuttaisi Yrityksen digitalous -ekosysteemissä asetetun tavoitteen standardin mukaisen verkkolaskun laajasta käytöstä ja lisäksi merkittävästi tehokkuutta organisaatioiden välisessä laskutuksessa. Lisäksi merkittäviä lisähyötyjä syntyisi siitä, että sähköinen kuluttajalaskutus olisi kaikkien yritysten saatavilla.

Ehdotus tukee vahvasti tavoitetta datatalouden edistymisestä ja tiedon uudelleen käytettävyydestä. Lisäksi jokainen yritys olisi standardin mukaisen laskun avulla suoraan kyvykäs täyttämään arvonnalisäverodirektiivin

edellytyksen standardin mukaisesta laskusta. Ehdotuksen mukainen velvoittavuus myös loisi laajemmat mahdollisuudet automatisoituun viranomaisraportointiin tulevaisuudessa.

2.4.2 Vaihtoehto 2: Verkkolaskutuksen sitominen EN 16931-standardiin

Verkkolaskutus säädetään noudattamaan verkkolaskudirektiivin mukaista verkkolaskua. Valtionhallinnon viranomaiselle säädetään edistämistehtävä sekä vastuu valvoa välitysverkoston sääntöjä sekä turvallisuutta. Eroavaisuutena kohtaan 2.4.1. verkkolaskutusta ei ehdoteta pakolliseksi kaikissa organisaatioiden välisessä laskutuksessa.

Ehdotus

Reaaliaikatalouden tavoitteita voidaan edistää säätämällä verkkolaskulaissa yleisesti eurooppalaisen standardin (EN16931) käytön vaatimuksesta. Tämä tarkoittaisi sitä, että verkkolaskua käytettäessä tulisi lähettää ja vastaanottaa vain eurooppalaisen standardin mukaisia verkkolaskuja. Verkkolaskulaissa säädettävä eurooppalaisen standardin noudattamisen vaatimus koskisi hankintayksiköiden ja elinkeinonharjoittajien välistä verkkolaskutusta sekä elinkeinonharjoittajien keskinäistä verkkolaskutusta. Vaatimus standardin noudattamisesta ei rajoittuisi pelkästään julkisten hankintojen laskutukseen, vaan koskisi kaikkea laskutusta. Velvoittavuus ei koskisi luonnollisille henkilöille lähetettäviä laskuja.

Eurooppalaisen standardin mukaisen verkkolaskun vaatimuksella ei otettaisi kantaa verkkolaskutuksen velvoittavuuteen, vaan määrättäisiin ainoastaan käytettävästä standardista. Siten eurooppalaisen standardin noudattamisen vaatimuksesta säätäminen ei olisi ristiriidassa voimassa olevan lainsäädännön kanssa. Voimassa olevan lainsäädännön mukainen ostajan oikeus verkkolaskuun säilytettäisiin, jolloin muodostuu myös markkinavaatimus, eli markkinatoimijat voivat lainsäädäntöön nojaten vaatia verkkolaskua.

Standardin mukaisen verkkolaskun velvoittavuus vaatisi viranomaistoimijan valvomaan laskutuksen lainmukaisuutta sekä kehittämään palveluita yhdessä sidosryhmien kanssa formaattimuutosten yhteydessä sekä tarvittaessa varmistamaan huoltovarmuuteen liittyviä kokonaisuuksia.

Vaikutukset (kustannukset ja hyödyt)

Standardin mukaisen laskun käyttöönotto vaikuttaa merkittävästi välitettävän tiedon laatuun ja tiedon yhdenmukaisuuteen. Lainsäädännön muutoksen myötä kaikki organisaatioiden välillä välitettävät laskut olisivat perustiedoiltaan validoituja, jolloin laskun perusvaatimukset täyttävät laskujen vähimmäisvaatimukset. Lisäksi standardin avulla helpotetaan lähettäjän ja vastaanottajan välistä tiedonsiirtoa, kun laskuilla käytettävät tiedot ovat semantiikaltaan yhteneväiset.

Valtionhallinnon laskuihin tehty analyysi osoittaa, että standardin mukaisissa laskuissa ei ole käytännössä lainkaan laskentavirheitä, kun taas standardia hyödyntämättömien laskujen määrästä noin 60 prosenttia sisältää erilaisia virheitä, useimmin ALV-koodeihin liittyviä virheitä. Laskuilla esiintyvät virheet voivat olla vaikutukseltaan erilaisia, joista kevyimmät voidaan korjata kirjanpidossa, kun taas osa vaatii uuden laskun ja virheellisen laskun hyvittämisen lisäten transaktioiden lukumäärää ja näin transaktiokuluja sekä ylimääräisiä käsittelykuluja sekä lähettäjällä että vastaanottajalla.

Pelkästään validaation avulla voidaan saavuttaa noin 218 miljoonan euron hyöty verrattuna vuoteen 2024. Tämä on noin 5200 henkilötyövuotta. Lisäksi tietojen yhdenmukaisuus mahdollistaa laajemman automaation tai prosessikehittämisen, jolloin hyödyn arvo kasvaa merkittävästi. Verkkolaskutilastojen mukaisesti yli 90% laskuista toimitetaan yritysten välillä, jolloin näistä hyödyistä samassa suhteessa hyödyt muodostuvat yrityksille.

EN-standardin käyttöönoton kustannukset ovat maltilliset. Nykyisen lainsäädännön mukaisesti jokaisen hankintayksikön tulee voida vastaanottaa ja käsitellä standardin mukaisia laskuja. Lisäksi nykyisessä lainsäädännössä veloitetaan, että ostajan halutessa verkkolaskun, tulee välitettävä verkkolasku olla standardin mukainen. Standardin mukaisia laskuja voidaan muodostaa jo tällä hetkellä valtaosasta laskutusjärjestelmiä. Mm. Tietoyhteiskunnan kehittämiskeskus ry (TIEKE ry) ylläpitää listausta laskutusohjelmistoista, joilla voidaan muodostaa standardin mukaisia verkkolaskuja.

Välittömistä hyödyistä menetettäisiin ensimmäiseen vaihtoehtoon verrattuna välitön 130-260 miljoonan euron tehostuminen, joka valtaosin saavutettaisiin markkinoiden kehittyessä tulevien vuosien aikana. Kuitenkin valtaosa laadullisista hyödyistä sekä tulevaisuuden tarpeista saavutettaisiin käytännössä välittömästi.

Miten vastaa tavoitteiden saavuttamiseen

Verkkolaskutuksen sitominen EN16931-standardiin täyttää verkkolaskutukseen liittyvät tavoitteet pääosin. Täydellistä velvoittavuutta ja kattavuutta ei saavutettaisi, mutta jo olemassa oleva, hyvällä tasolla oleva verkkolaskutus saataisiin sidottua standardiin, mahdollistaen laajemman datatalouden kehittymisen semanttisen yhteentoimivuuden avulla.

Standardin mukaisella verkkolaskutuksella saavutettaisiin myös valtaosa tavoitellusta hyötypotentialista. Muutoksella varmistettaisiin myös valmiudet kansainvälisen laskutuksen vaatimuksiin sekä mahdollisiin kansallisiin tai kansainvälisiin raportointivelvoitteisiin.

2.4.3 Vaihtoehto 3: Täysin markkinaehtoinen edistäminen

Verkkolaskutusta edistetään täysin markkinaehtoisesti ilman valtionhallinnon ohjausta.

Ehdotus

Nykyinen lainsäädäntö jää voimaan ilman muutoksia. Markkinatoimijat vastaavat palveluiden kehittämisestä, eikä kehittämiseen osoitettua viranomaistoimintaa ole.

Vaikutukset

Markkinaehtoisessa vaihtoehdossa markkinatoimijat edistävät omista lähtökohdistaan verkkolaskutusta sekä standardinmukaisten laskujen käyttöönottoa. Verkkolaskumarkkina kasvaa tällä hetkellä noin 3–5 prosentin kasvuvauhtia. Tämä tarkoittaa, että markkinaehtoisesti saavutetaan lähes täydellinen verkkolaskun kattavuus 5–10 vuoden sisällä. Kaikkien toimijoiden ei ole pakollista toimittaa verkkolaskuja, joten täydellistä kattavuutta ei saavuteta ja esimerkiksi skannaukseen liittyviä tukitoimintoja tulee jatkaa. Tällä hetkellä verkkolaskutuksen ulkopuolella on n. 100 000 aktiivista yritystä. Määrä on pienentynyt n. 10 000 yrityksen vuosivauhdilla, jolloin tasaisella tahdilla lähes täydellinen kattavuus saavutettaisiin n. 2035.

Standardin mukaisten laskujen määrä on kasvanut tasaisesti viime vuosina. Valtion ostolaskuista yli 70 prosenttia on jo standardin mukaisia, mutta kansallisesti noin 40–50 prosenttia laskuista täyttää standardin vaatimukset. Standardin mukainen laskutus yleistyy, mutta pääsääntöisesti julkishallintopainotteisesti. Nykyistä vauhtia standardin mukainen lasku ylittää standardoimattomien formaattien laskujen määrän 2–3 vuoden sisällä. Kattavuus tulee oletettavasti olemaan laajimmillaan 2030-luvulla, kun arvonlisäverodirektiivin muutos tekee standardin mukaisesta laskutuksesta vähintään EU-jäsenvaltioiden rajat ylittävässä kaupassa pakollista 1.7.2030. Rajat ylittävän laskutuksen vaatimus ei kuitenkaan vaikuttaisi valtaosaan kotimaisesta kaupasta, jolloin standardin mukaisten laskujen osuus ei kasvaisi kattamaan kaikkia kansallisia laskuttajia. Arvioidut hyödyt 315-520 miljoonaa toteutuvat vähintään 5-10 vuoden aikaviiveellä. Laskujen laadullinen taso ja laskujen sisältämän tiedon hyödyntäminen muissa talous- ja raportointiprosesseissa ei etene.

Miten vastaa tavoitteiden saavuttamiseen

Yrityksen digitalous -hankkeen tavoitteena oli edistää organisaatioiden välistä verkkolaskutusta. Verkkolaskun käyttöä edistettiin hankkeessa muun muassa informaatio-ohjauksella.

Hankkeessa tehdystä informaatio-ohjauksesta, nykyisestä verkkolaskulain sääntelystä, Verkkolaskufoorumin edistämistoimista ja Peppol-verkoston toiminnasta huolimatta verkkolaskutuksen ulkopuolella on vielä sekä julkishallinnon toimijoita että yrityksiä, jotka tulisi saada mukaan verkkolaskutukseen. Lisäksi yritysten välisistä verkkolaskuista arviolta vain noin 40-50 prosenttia on eurooppalaisen standardin mukaisia verkkolaskuja.

Verkkolaskulle asetettuja tavoitteita ei saavuteta. Markkinaehtoisesti verkkolaskujen lukumäärä kasvaa tasaisesti, koska tarvittava kypsyystaso on saavutettu. Standardin mukaisten laskujen osuus kasvaa puolestaan hitaasti. Tavoitellussa aikaikkunassa, saavutetaan nykyisellä kehitysvauhdilla noin 60–70 prosentin standardin mukaisten laskujen osuus vuosikymmenen loppuun mennessä organisaatioiden välillä.

3 Peppol-hankintasanomat

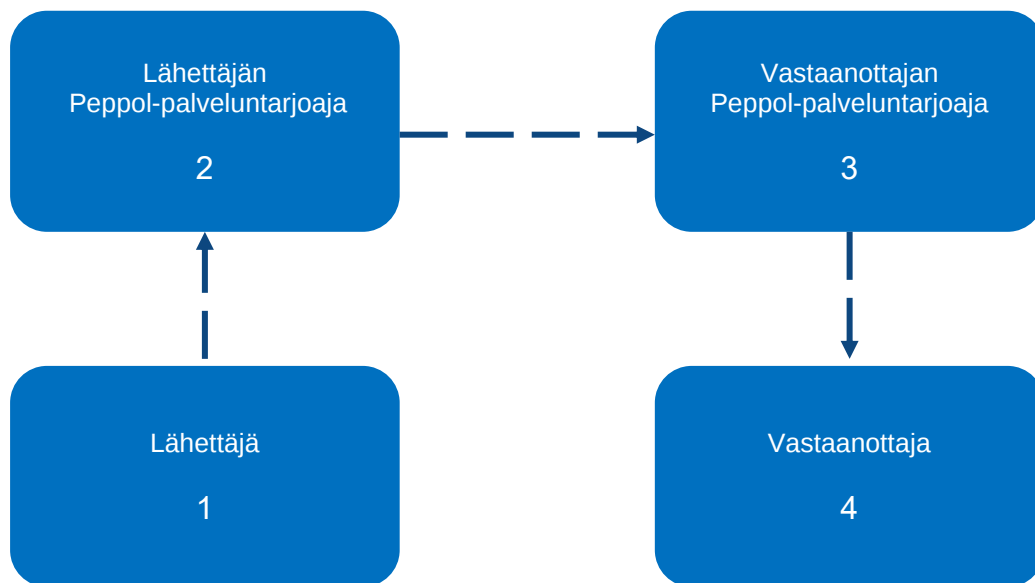
3.1 Nykytila

3.1.1 Peppol-hankintasanomien kuvaus

Peppol-hankintasanomat liittyvät hankintaprosessiin. Organisaatioiden hankintaprosessit etenevät tarpeen tunnistamisesta mahdolliseen kilpailuttamiseen, hankintapäätöksen ja sopimuksen allekirjoittamiseen, jonka jälkeen prosessi etenee vaiheittain tilauksesta toimitukseen ja maksuun. Peppol-hankintasanomia käsitellään tässä arviomuistiossa siltä osin kuin ne liittyvät ns. tilauksesta toimitukseen -prosessiin. Arviomuistiossa ei käsitellä tilausta ja toimitusta edeltäviä vaiheita, kuten kilpailuttamista, hankintapäätöstä tai -sopimusta. Hankintaprosessit ovat yltäosalla samankaltaisia, mutta tarkemmalla tasolla tarkasteltuna prosessit vaihtelevat ja niihin kuuluu erilaisia vaiheita riippuen toimialasta ja hankintaa tekevästä organisaatiosta.

Hankintasanomat ovat rakenteisia eli standardoituja ja koneluettavia sähköisiä liiketoimintatositteita, joita käytetään tilaus- ja toimitusprosesseissa organisaatioiden väliseen tiedonvaihtoon. Hankintasanomat sähköistävät ja automatisoivat osaltaan organisaatioiden hankintaprosesseja. Hankintasanomia ovat esimerkiksi myyjän ostajalle lähettämä katalogi, tilausvahvistus ja lähetystilmoitus sekä ostajan myyjälle lähettämä tilaus ja toimituksen vastaanottosanoma. Hankintasanomia voidaan välittää eri tavoin. Tässä arviomuistiossa keskitytään Peppol-verkostoon, joka hyödyntää niin kutsuttua nelikulmamallia välitystapana. Hankintasanomia voidaan välittää myös kahdenvälisillä yhteyksillä (EDI-yhteydet), jotka rakennetaan tapauskohtaisesti. Kahdenvälisten yhteyksien käyttö tarkoittaa, että yrityksellä tai organisaatiolla on useita eri yhteyksiä per liiketoimintakumppani yhden yhteyden sijasta.

Peppol on liiketoimintatositteiden sähköiseen välitykseen tarkoitettu kansainvälinen verkosto, jonka avulla osapuolet välittävät toisilleen Peppol-määritysten mukaisia sähköisiä liiketoimintatositteita, kuten hankintasanomia ja verkkolaskuja, suoraan järjestelmistään. Peppol sisältää liiketoimintatositteiden määritykset, teknisen välitysverkon sekä hallintomallin, jolla määrityksiä ylläpidetään ja päivitetään aktiivisesti. Verkoston virallisia jäseniä ovat Peppol-viranomaiset, Peppol-palveluntarjoajat ja joskus myös loppukäyttäjät. Loppukäyttäjien ei tarvitse olla verkoston jäseniä, jotta ne voivat lähettää ja vastaanottaa Peppol-hankintasanomia. Peppolin toimintamalli perustuu nelikulmamalliin. Nelikulmamallilla tarkoitetaan järjestelyä, jossa myyjä ja ostaja lähettävät toisilleen sähköisiä liiketoimintatositteita palveluntarjoajien välityksellä. Kumpikin osapuoli välittää toisistaan riippumatta oman Peppol-palveluntarjoajansa. Kahdenvälisiä yhteyksiä ei tarvita, vaan rakentamalla yhden yhteyden Peppol-palveluntarjoajaan loppukäyttäjä kykenee lähettämään liiketoimintatositteita kaikille Peppol-verkoston jäsenille. Samaa nelikulmamallia käytetään Suomessa verkkolaskujen välitykseen kansallisissa operaattori- ja pankkiverkoissa. Suurin osa Suomessa toimivista verkkolaskuoperaattoreista on myös Peppol-palveluntarjoajia.



Kuva: Nelikulmamalli

3.1.2 Voimassa oleva lainsäädäntö

Suomessa ei ole nimenomaista lainsäädäntöä hankintasanomista. Tilaustoiminnassa sovellettavaksi voi tulla mm. varallisuus oikeudellisia oikeustoimia koskeva lainsäädäntö. Varallisuus oikeudellisista oikeustoimista annetussa laissa (228/1929, oikeustoimilaki) säädetään sopimuksen syntymisestä tarjous-vastaus-mekanismiin. Oikeustoimilain sopimuksen tekemistä koskevista säännöksistä voidaan kuitenkin poiketa ja niitä sovelletaan vain, jos laista tai kauppataivasta ei muuta johdu. Tilausta seuraavissa hankintasanomissa tapahtuneet muutokset tilauksen sisältöön tarkoittavat valtionhallinnon hankinnoissa uutta tarjousta ja jo tehdyn tilauksen peruuttamista ja näin ollen valtion talousarviosta annetussa asetuksessa (1243/1992, talousarvioasetus) tarkoitettua uutta menopäätöstä. Myös elinkeinonharjoittajien välisissä hankinnoissa muutokset voivat tarkoittaa uutta tarjousta, mutta tilauksen sisältöön liittyvien muutosten vaikutukset ovat sovittavissa valtionhallinnon hankintoja joustavammin.

Kirjanpitolain (1336/1997) 2 luvussa säädetään liiketapahtumiin perustuvien kirjanpitomerkintöjen tekemisestä tilikauden aikana ja merkintöjen perustana olevista tositteista. Säännökset ovat noudatettavissa kirjanpitojärjestelmän teknologiasta ja rakenteesta riippumatta, eivätkä ne aseta esteitä kirjanpidon ja siihen perustuvan raportoinnin automatisoinnille ja nykyaikaisen tietotekniikan hyödyntämiselle. Kirjanpitolain 2 luvun 5 §:ssä säädetään tositteista, jotka todentavat liiketapahtumat. Tositteesta on kirjanpitolain mukaan käytävä ilmi tietyt liiketapahtumaa kuvaavat tiedot. Tositteesta on kirjanpitolain mukaan käytävä ilmi tietyt liiketapahtumaa kuvaavat tiedot. Tositteesta edellytettävistä merkinnöistä säädetään myös arvonlisäverolaissa (erityisesti 209 e ja f §). Yhden liiketapahtuman tosite voi muodostua monen eri asiakirjan ja tiedostokentän yhdistelmästä. Kirjanpitolausokunnan yleisohjeen mukaan kirjanpitolaissa tarkoitettuja tositteita eivät ole esimerkiksi tilaukset ja tilausvahvistukset, paitsi jos ne sisältävät kirjanpitolaissa tai arvonlisäverolaissa tarkoitettuja tietoja, jotka eivät ilmene tositteista tai niiden liitteistä.⁹

Ministeriöiden ja kunnallishallinnon entinen yhteistyö- ja neuvotteluelin Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta (JUHTA) ei antanut hankintasanomista julkisen hallinnon tietohallintoa koskevia suosituksia (ns. JHS-suosituksia). Hankintasanomia ei ole huomioitu julkisten hankintojen yleisissä sopimusehdoissa (JYSE-ehdot). Julkisissa hankinnoissa ei ole myöskään yhtenäistä käytäntöä ja hankintasanomia käytetään vain satunnaisesti. Valtionhallinnon ostolaskujen ja muiden hankintasanomien käsittelyjärjestelmä on Handi, mutta käytössä on myös muita ratkaisuja. Ne virastot, joilla on Handi käytössä, lähettivät tästä järjestelmästä vuonna 2024 yhteensä noin 38 000 tilausta. Vain pieni osa näistä lähti toimittajille sähköisinä

⁹ [Kirjanpitolausokunnan yleisohje kirjanpidon menetelmistä ja aineistoista 20.4.2021](#)

hankintasanomina suurimman osan mennessä PDF-tiedostoina vastaanottajan sähköpostiosoitteeseen. Lukuun eivät sisälly ne tilaukset, jotka ovat syystä tai toisesta tehty muulla tavoin kuin Handia käyttäen.

Nykytilassa millään valtiohallinnon viranomaisella ei ole riittäviä valtuuksia ohjata tai määrätä valtion kirjanpitoyksiköitä hankintasanomien käytöstä, minkä on tulkittu hidastaneen sähköisen tilaamisen laajaa käyttöön-ottoa.

Valtiokonttorille on osoitettu Valtiokonttorista annetun lain 2 §:n 1 momentin 10 kohdassa tehtävä kehittää ja valvoa sähköisten liiketoiminta-asiakirjojen välitysverkoston toimintaa ja käyttöä, eli niin sanottu Peppol-viranomaistehtävä. Peppol-viranomaisen tehtävien hoitamiseksi Valtiokonttori osallistuu OpenPeppol-yhdistyksen päätöksentekoon ja kehitystyöhön, edistää Peppol-verkon käyttöä Suomessa sekä huolehtii tarvittavasta tuesta kansallisille toimijoille, vastaa kansallisten palveluntarjoajien OpenPeppol-verkoston sääntöjen noudattamisen valvonnasta Suomessa ja poikkeamien raportoinnista OpenPeppol-yhdistykselle. Valtiokonttori vastaa niiden Peppol-verkoston liittyvien ongelmien ja virhetilanteiden ratkaisemisen edistämisestä joita palveluntarjoajat eivät itse kykene ratkaisemaan, ja huolehtii muista vaadittavista toimenpiteistä. Peppol-viranomaisen tehtävään ei kuulu hankintayksiköiden tilausprosessien ohjaaminen tai siitä määrääminen.

3.1.3 Peppol-hankintasanomien käyttöaste

Hankintasanomia käytetään nykyisin erityisesti suurissa yrityksissä ja toimialakohtaisesti vakiintuneiden kumppaneiden välillä. Koottua tilastotietoa elinkeinonharjoittajien välillä vuosittain lähetettyjen hankintasanomien määristä ei ole, mutta määrät ovat merkittäviä (satoja miljoonia ellei yli miljardi transaktiota vuosittain Suomessa). Pienissä yrityksissä (esimerkiksi yksityiset elinkeinonharjoittajat ja yksinyrittäjät) hankinnat tehdään lähes poikkeuksetta manuaalisesti. Tilausta ja toimitusta koskevat viestit vaihdetaan pääsääntöisesti sähköpostitse tai puhelimitse eikä rakenteisia hankintasanomia käytetä. Koska pienillä yrityksillä ei usein ole keinoja lähettää tai vastaanottaa rakenteisia hankintasanomia, eivät suuretkaan yritykset voi sähköistää koko hankintaprosessiaan. Pienten yritysten tilaus- ja toimitusmäärät ovat pieniä ja manuaalisen prosessin kustannus on suuri. Pienissä yrityksissä ei kuitenkaan ole tunnistettu selvää kannustinta muuttaa toimintatapoja, mikä voi johtua esimerkiksi kahdenväliseen EDI-infrastruktuuriin perustuvan sähköisen hankintaprosessin korkeista kustannuksista.

Merkittävä osa Suomessa välitetyistä hankintasanomista välitetään lähinnä toimiala- tai toimijakohtaisia ratkaisuja hyödyntämällä. Esimerkiksi päivittäis- ja käyttötavarakaupan tavarantoimittajille on luotu palvelu (GOLLI), jolla voi hoitaa tilausten käsittelyn ja tavarantoimitusten hallinnan kokonaisuudessaan sähköisesti. Monikansalliset ja suuret yritykset eivät myöskään toimi keskenään samalla tavalla ja ne edellyttävät kaupakumppaneiltaan valitsemansa menettelyn käyttämistä. Yritykset käyttävät nykyisin kymmeniä erilaisia tilausportaaleja näiden eri menettelytarpeiden täyttämiseen. Tilausportaalit ovat toiminnoiltaan erilaisia, eivätkä ne integroidu ostajien osto- tai toiminnanohjausjärjestelmiin, eivätkä ne mahdollista tilausten ja laskujen kohdistamista suoraan ostajan järjestelmissä. Tilausportaalien käyttäminen edellyttää siten paljon manuaalista työtä, mikä synnyttää turhia kustannuksia yrityksille.

Hankintasanomia voidaan välittää myös Peppol-verkoston kehittämässä infrastruktuurissa. Peppol-verkoston nelikulmamalliin perustuva rakenne ja ennalta määritellyt Peppol-hankintasanomat mahdollistavat hankintasanomien käytön kustannustehokkaasti myös pienten organisaatioiden toiminnassa.

Peppol-verkostoa hyödynnetään tällä hetkellä Suomessa vielä vähäisesti, mutta sen käyttö kasvaa koko ajan erityisesti terveydenhuolto-, kaupan- ja rakennusteollisuuden alojen, sekä valtion ja kansainvälisesti toimivien yritysten edistämänä. Vuonna 2024 Suomessa välitettiin vajaat 485 000 Peppol-sanomaa, joista merkittävä osa oli rajat ylittäviä liiketoimintatositteita. Vuonna 2025 Suomessa välitettiin vajaat 779 000 Peppol-sanomaa, eli välitettyjen Peppol-sanomien määrä kasvoi 60,6 %.

Valtion virastojen käytössä olevaan Handi-järjestelmään on rakennettu tuki Peppolin laajennetulle tilausprosessille, niin että virastoilla on mahdollisuus lähettää tilauksia Peppol-verkostoa hyödyntäen. Toistaiseksi Handin toimittajarekisteristä löytyy vain vähän toimittajia, joilla on laajennettuun tilausprosessiin vaadittava kyvykkyys, mutta määrän odotetaan kasvavan sitä mukaa kun Peppol-verkoston tunnettuus lisääntyy yksityisellä sektorilla. Valtiokonttorin Peppol-viranomainen auttaa ja tukee virastoja kartoittamaan valtion toimittajien kyvykkyyskysymyksiä, jotta sähköiseen tilaamiseen pystyttäisiin siirtymään nykyistä tehokkaammin.

Valtiokonttori osallistuu Peppol-viranomaisena soveltamisohjeiden laatimiseen yhdessä eri toimialojen kanssa Peppol-tilaamisen käyttöönottamiseksi. Kaupan alan soveltamisohje julkaistiin 14.11.2024. Raken-
nusteollisuuden kanssa on käynnissä betonielementtien toimitusketjua koskevan soveltamisohjeen laati-
minen. Näiden lisäksi Valtiokonttori on julkaissut valtiohallinnon täsmentävän soveltamisohjeen Peppol-tilaami-
sesta.

Julkisella sektorilla valtion ohella Peppol-tilauskyvykkyys on osalla hyvinvointialueista.

3.1.4 Kansainvälinen kehitys ja liitynnät muihin hankkeisiin

Peppol-verkostoa käytetään laajasti kansainvälisesti. Peppol-verkostoa käyttävien organisaatioiden määrä oli noin 2,5 miljoonaa joulukuussa 2025. Suurimmat käyttäjämäärät löytyvät Euroopasta, jonka jälkeen suu-
rimmat käyttäjämäärät ovat Oseaniassa ja Aasiassa. Euroopassa erityisesti Pohjoismaat Suomea lukuun
ottamatta käyttävät laajasti Peppolia. Esimerkiksi Norjassa Peppolin välityksellä välitettiin 115 miljoonaa las-
kuja ja 5 miljoonaa tilausta vuonna 2023. Ruotsissa organisaatiot vastaanottivat noin 39,4 miljoonaa laskua
ja 1,1 miljoonaa tilausta ajalla huhtikuu 2024 – maaliskuu 2025.

Verrattuna muihin Pohjoismaihin Peppol-verkoston ja hankintasanomien käyttö Suomessa on melko vä-
häistä. Osasy syy tälle löytyy Suomen verkkolaskutuskehityksen historiasta. Suomessa verkkolaskutus lähti liik-
keelle 2000-luvun alussa selvästi ennen muita maita. Varhaisen liikkeellelähdön seurauksena Suomeen
muodostui kansallinen infrastruktuuri verkkolaskujen välitykseen: pankkien välinen verkosto ja operaattorei-
den yhteyksiin perustuva verkosto. Kun Euroopan unioni rahoitti 2000-luvun lopulla Peppolin kehitystä kos-
kevan projektin, josta OpenPeppol-yhdistys lopulta muodostui, ei Peppol-verkoston tuoma lisäarvo tuntunut
Suomessa merkitykselliseltä. Tämän myötä Suomi ei ottanut Peppolia niin laajasti käyttöön, mitä muut Poh-
joismaat tekivät. Samalla Suomi jäi hankintasanomien laajassa käyttöönotossa jälkeen, koska hankintasa-
nomien käyttöönotto on helpottunut nimenomaan Peppol-verkoston käytön avulla.

Viime vuosina Peppol-verkoston käyttö on kasvanut merkittävästi. Erityisen vauhdikasta kasvu on ollut niissä
maissa, joissa on otettu käyttöön Peppolia koskevaa sääntelyä. On kuitenkin huomioitava, että sääntely on
koskenut erityisesti verkkolaskutusta tai viranomaisraportointia, eikä hankintasanomien käyttöä. Esimerkkinä
maista, joissa on otettu käyttöön Peppoliin liittyvää sääntelyä voidaan maininta Luxemburg, Belgia ja
Tanska. Luxemburgissa lainsäädännöstä seuraa julkisen sektorin organisaatioille velvoite olla yhteydessä
Peppol-verkkoon.¹⁰ Lainsäädännön voimaantulon jälkeen sekä vastaanotettujen verkkolaskujen määrän että
Peppol-verkoston käytön ja siihen liittyneiden palveluntarjoajien määrän sekä yleisesti sähköisten järjestel-
mien käytön on Luxemburgissa havaittu kasvaneen. Belgiassa arvonlisäverovelvollisten tulee ottaa käyttöön
verkkolaskutus 1.1.2026 mennessä, mikä edellyttää Peppol-verkkolaskutuskyykykkyksiä.¹¹ Lainsäädännön
hyväksymisen jälkeen Belgiassa on havaittu, että laskutusjärjestelmien Peppol-kyvykkyudet ovat kasvaneet
ja sertifioitujen Peppol-palveluntarjoajien määrä on lisääntynyt. Tanskassa julkishallinnon edellytetään pysty-
vän vastaanottamaan verkkolaskuja kansallisessa formaatissa kansallisen infrastruktuurin kautta ja Peppol-
verkkolaskuja Peppol-verkoston kautta. Lisäksi Tanskan lainsäädännössä on digitaalisia kirjanpito-ohjelmis-
toja koskevia vaatimuksia, joiden mukaan ohjelmistojen tulee muun muassa tukea verkkolaskujen automaat-
tista siirtoa ja vastaanottoa Peppol-muodossa.¹² On myös todennäköistä, että EU:n digiajan alv-paketin sisäl-
tämä arvonlisäverodirektiivin muutos tulee lisäämään Peppol-verkoston merkitystä ja hyödyntämistä, kun
1.7.2030 voimaan saatettavien muutosten mukaisesti laskut tulee yritysten välisessä EU-kaupassa laatia di-
rektiivin mukaisesti sähköisinä laskuina.

¹⁰ Loi du 13 décembre 2021 modifiant la loi du 16 mai 2019 relative à la facturation électronique dans le
cadre des marchés publics et des contrats de concession.; Règlement grand-ducal du 13 décembre 2021
portant fixation du réseau de livraison commun et des solutions techniques alternatives utilisées pour la
facturation électronique dans le cadre des marchés publics et des contrats de concession.

¹¹ Loi modifiant le Code de la taxe sur la valeur ajoutée et le Code des impôts sur les revenus 1992 en ce qui
concerne l'introduction de l'obligation de facturation électronique.

¹² Bogføringsloven, 700/2022.; BEK nr 97 af 26/01/2023.

3.2 Tavoitteet ja niiden vaikutukset

Peppol-hankintasanomien käyttöönottoon liittyvät tavoitteet pohjautuvat vuosittaiseen kustannussäästöpotentiaaliin, joka arvioitiin Yrityksen digitalous -hankkeelle tuotetussa tiekartassa. Tiekartassa on arvioitu, että Peppol-hankintasanomien käytöllä voitaisiin saavuttaa Suomessa vuosittain noin 2,7 miljardin euron kustannussäästöt, mikäli noin 48,5 prosentti hankintasanomista olisi Peppol-muotoisia. Kustannussäästö syntyy manuaalisen työn automatisoinnista, virheiden vähentymisestä ja hankintatietojen välityksen sähköistämisestä. Merkittävästi suurin osa tiekartassa arvioituista kustannussäästöistä kohdistuu yksityiselle sektorille, jossa transaktioita on eniten, mutta kustannussäästöjä on saatavilla myös merkittävä määrä julkiselle sektorille. Käytännössä kustannussäästö tarkoittaa mahdollisuutta käyttää nykyisin manuaaliseen työhön menevä aika paremmin tuottaviin tehtäviin.

2,7 miljardin euron vuosittaisen kustannussäästöpotentiaalin on arvioitu jakautuvan seuraavalla tavalla:

Valtio	21,8 miljoonaa euroa
Kunnat ja hyvinvointialueet	196,34 miljoonaa euroa
Yritykset	2,5 miljardia euroa

3.3 Ehdotukset

Ehdotusvaihtoehdot siitä, miten hankintasanomien käyttöä tulisi Suomessa edistää, kiteytyvät kolmeen tasoon: laajaan lainsäädännölliseen, suppeaan lainsäädännölliseen sekä täysin markkinaehtoiseen kehitykseen. Nämä kaikki vaihtoehdot konkreettisine toimintaehdotuksineen on lueteltu alla. Kuten kansainvälisesti on nähty, sääntelyllä on pystytty vaikuttamaan Peppolin käytön kasvuun.

3.3.1 Vaihtoehto 1: laaja lainsäädännöllinen kehitys

Ehdotus laajasta lainsäädännöllisestä kehityksestä käsittää kolme kohtaa: 1. valtion tilaamisen viranomaisohjauksen, 2. hankintayksiköiden toimimisen Peppol-tilausprosessin mukaisesti pyydettyä sekä 3. tilausjärjestelmille asetettavan vaatimuksen Peppol-kyvykkyydestä. Ehdotuskokonaisuuden kohdat voi myös toteuttaa erillisesti tai vain osittain. Silloin on huomioitava, että vaihtoehtojen yhteisvaikutusta ei saavuteta, mikä vähentää vaikuttavuutta.

Ensimmäisenä kohtana laajassa lainsäädännöllisessä kehityksessä tulisi lainsäädännössä antaa valtionhallinnon viranomaiselle riittävät määräyksenantovaltuudet valtion hankintayksiköiden sähköistä tilaamista koskien. Valtionhallinnon viranomaiselle annettaisiin riittävät määräyksenantovaltuudet sähköisen tilaamisen ohjaamiseksi valtion hankintayksiköissä. Määräyksillä viranomainen voisi varmistaa, että Peppol-tilaaminen huomioidaan kilpailutuksissa hankintakohtaisesti osana hankinnan toteutustapaa ja sopimuksen velvoitteita silloin, kun se on hankinnan toimivuuden ja yhteentoimivuuden kannalta perusteltua. Valtuudet tukisivat samalla sähköisten järjestelmien tehokkaampaa käyttöä ja kehittämistä koko valtionhallinnossa. Samalla tulisi varmistaa, että kyseisellä viranomaisella on tarvittavat resurssit tehtävän täyttämiseen.

Määräyksenantovaltuuksilla voitaisiin merkittävästi tehostaa valtion palveluiden ja tuotteiden hankintaa, sekä lisätä digitalisaatiota alueella, jossa on jo valmiudet ja riittävä kypsyys. Tällä voitaisiin vauhdittaa Peppol-hankintasanomien käyttöä ja markkinoiden kehittymistä Suomessa laajasti. Huomioiden valtion toimittajarekisterissä olevien toimittajien suuren määrään (yli 100 000 toimittajaa¹³), olisi odotettavissa, että valtion edetessä Peppol-tilaamisessa Peppolin hyödyntämisen markkinatilanne kehittyisi nopeasti. Vaikka Peppol-tilaaminen ei tulisi ajankohtaiseksi kaikkien toimittajarekisterissä olevien toimittajien kanssa, tukee toimittajien suuri

¹³ Tammikuun alussa 2026 Valtion yhteiseen talouden ohjausjärjestelmän (Kieku) toimittajarekisterissä oli lähes 136 000 toimittajaa. Aktiivisten toimittajien määrä on pienempi.

määrä sitä, että valtion Peppol-tilaamisen kasvattamisella voitaisiin vaikuttaa merkittäväällä tavalla Peppolin hyödyntämiseen.

Toisena kohtana laajassa lainsäädännöllisessä kehityksessä hankintayksiköille¹⁴ säädettäisiin yleisesti velvollisuus toimia tilaamisessa Peppol-prosessin mukaisesti. Peppol-prosessi määriteltäisiin tarkentavassa soveltamisohjeessa. Tiedot hankintayksiköt ja mahdollisesti tiedot hankintatyytit voitaisiin rajata velvollisuuden ulkopuolelle, mutta rajauksia tulisi harkita tarkasti, mikäli tämä vaihtoehto valitaan.

Voidaan olettaa, että Peppol-kyvykkyyden edellyttäminen hankintayksiköiltä kasvattaisi Peppol-hankintasanomien käyttäjien määrää ja siten vauhdittaisi Peppol-markkinan kehittymistä Suomessa. Vaihtoehto ei kuitenkaan ota kantaa hankintayksikön toimittajien kyvykkyyksiin, eikä vaatisi hankintayksiköitä sopimaan Peppolin käytöstä sopimuksissa. Riskinä onkin, että hankintayksikkö rakentaa Peppol-tilaamisen kyvykkyydet ilman, että ainakaan alkuvaiheessa hankintayksikön toimittajilla olisi Peppol-kyvykkyyksiä. On kuitenkin odotettavaa, että toimittajien kyvykkyydet kasvaisivat hankintayksiköiden kyvykkyyksien kasvaessa.

Tiekartassa asetettujen tavoitteiden saavuttaminen tämän vaihtoehdon avulla voisi olla mahdollista, mutta tavoitteiden saavuttamisen aikataulu riippuisi siirtymäajasta ja erityisesti hankintayksiköiden toimittajien kyvykkyyksien kehittymisestä sekä siitä pyytäisivätkö toimittajat Peppol-prosessin mukaan toimimista. Hankintayksiköille tulisi kuitenkin mahdollistaa riittävän pitkä siirtymäaika. Siirtymäajan lisäksi tulisi harkita myös valtionavustuksen hyödyntämistä hankintayksiköiden digitalisaation edistämiseksi.

Kolmantena kohtana laajassa lainsäädännöllisessä kehityksessä Suomessa tarjottavilta tilausjärjestelmiltä edellytettäisiin laissa, että niillä pystyy käsittelemään sekä välittämään sähköisiä tilauksia Peppol-verkoston. Vastuu vaatimusten täyttämisestä olisi tilausjärjestelmän¹⁵ tarjoajalla, joka voi halutessaan hyödyntää Peppol-palveluntarjoajia esimerkiksi verkostoon kytkeytymiseen. Tilausjärjestelmän sisäisen formaatin ei tarvitsisi olla Peppol, mutta siitä pitäisi pystyä muuntamaan Peppol-sanoma.

Tällä vaatimuksella varmistettaisiin hankintasanomien tarjoavien järjestelmien yhteentoimivuus. Tämä kehityssuunta standardisoisi hankintasanomien käyttöä, mikä hyödyttäisi yrityksiä ja julkisen sektorin organisaatioita. Tämä vaihtoehto nopeuttaisi Peppol-hankintasanomien käyttöönottoa toimialasta riippumatta ja kohdistasi velvoittavuutta palveluiden tarjoajille käyttäjien, kuten yritysten ja kuntien, sijasta.

On mahdollista, että alkuvaiheessa tilausjärjestelmän tarjoaja rakentaisi Peppol-tilaamisen kyvykkyydet ilman, että ainakaan alkuvaiheessa asiakkailla olisi kiinnostusta käyttää Peppol-tilaamista. On kuitenkin odotettavissa, että käyttö loppukäyttäjien kesken kasvaisi nopeasti vaatimusten voimaantulon myötä, jolloin myös tilausjärjestelmien kyvykkyydet tulisivat käyttöön. Riskiä pienentäisi se, että tilausjärjestelmää koskevasta vaatimuksesta säättäminen yhdistettäisiin aiemmin esitettyihin muihin sääntelyehdotuksiin, jolloin sääntelytoimenpiteet tukisivat toisiaan.

Tämän vaihtoehdon vertailukohtana voidaan pitää Tanskan kirjanpitolain digitaalisia kirjanpitojärjestelmiä koskevia vaatimuksia. Kuten tässä arviomuistiossa on aiemmin mainittu, Tanskan kirjanpitolainsäädäntö asettaa vaatimuksia kirjanpitojärjestelmille, muun muassa Peppol-muotoisten verkkolaskujen siirtoon ja vastaanottoon liittyen. Tanskan viranomaistaho julkaisee kirjanpitojärjestelmän nimen julkisessa rekisterissä, kun sen on todettu täyttävän asetetut vaatimukset. Osaltaan tämä vaatimusten varmistaminen ja julkisen rekisterin ylläpitäminen lisää viranomaisten resurssitarvetta, mutta listauksen julkisuus helpottaa elinkeinonharjoittajaa löytämään kirjanpitolainsäädännön vaatimukset täyttävän järjestelmän.

¹⁴ Hankintayksiköillä tarkoitettaisiin nykyistä verkkolaskulakia vastaavasti julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) 5 §:ssä, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1398/2016) 5 §:ssä sekä julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetun lain (1531/2011) 4 §:ssä tarkoitettuja tahoja. Soveltamisalan määrittelyssä tulee harkita rajauksia liittyen tilanteisiin, joissa hankintasanomien käyttö voisi paljastaa salassa pidettäviä tietoja tai vaarantaa valtion keskeisiä turvallisuusasetuksia.

¹⁵ Tilausjärjestelmällä tarkoitetaan digitaalista palvelua tai ohjelmistoa, jonka avulla organisaatiot voivat lähettää tai vastaanottaa tilauksia.

Tässä arviomuistiossa ei oteta kantaa siihen, miten Suomessa tarjottavien järjestelmien Peppol-vaatimusten täyttämistä valvottaisiin, mutta asiaa on syytä selvittää tarkasti, mikäli tämän ehdotuksen kanssa edetään. Lisäksi vaatimusten osalta tulisi huomioida riittävä siirtymäaika.

Vaikutukset

Yhdistettynä laajan lainsäädäntövaihtoehdon toimilla on merkittävä vaikutus, sillä kokonaisuuden osa-alueet tukevat toisiaan. Viranomaisohjaus valtion hankinnoissa ja hankintayksiköiden velvollisuus toimia pyydettyessä Peppol-tilausprosessin mukaisesti kasvattaisi Peppol-hankintasanomien käyttöä Suomessa niin paljon, että verkostovaikutusta päästäisiin heti hyödyntämään. Tätä tukisi vaatimus Peppol-tuesta tilausjärjestelmille. Yhdessä vaihtoehdot nostavat Peppol-hankintasanomien käyttöastetta ja poistavat markkinapuutteen saatavissa olevista Peppol-yhteensopivista tilausjärjestelmistä.

Laajan lainsäädännöllisen kehityksen kohdat yhdessä merkitsisivät myös investointitarvetta tilausjärjestelmiin, jotta ne tukisivat Peppol-prosessia. Yhteisvaikutus lisäksi auttaisi tilausjärjestelmiin tehtävien investointien koordinoinnissa. Nykyiselläkin mallilla sähköistä tilaamista otetaan käyttöön, mutta usein investoinnit menevät kahdenvälisiin yhteyksiin, joilla ei saavuteta samanlaista verkostovaikutusta Suomen tasolla, kuin Peppol-verkon käyttämisestä syntyy.

Miten vastaa tavoitteiden saavuttamiseen

Laajan lainsäädännöllisen kehityksen vaikutus Peppol-hankintasanomien käytölle asetetuille tavoitteelle on laajin. Toimien yhteisvaikutus olisi merkittävä Peppol-hankintasanomien käytön vauhdittamisessa, mikä johtaisi hyötypotentiaalin nopeampaan saavuttamiseen.

3.3.2 Vaihtoehto 2: suppea lainsäädäntö

Ehdotus suppeasta lainsäädännöstä poikkeaa laajasta lainsäädäntökehityksestä siten, että se pitää sisällään ainoastaan valtion tilaamisen viranomaisohjauksen. Valtionhallinnon viranomaiselle annettaisiin riittävät määräysenantovaltuudet sähköisen tilaamisen ohjaamiseksi valtion hankintayksiköissä. Määräyksillä viranomainen voisi varmistaa, että Peppol-tilaaminen huomioidaan kilpailutuksissa hankintakohtaisesti osana hankinnan toteutustapaa ja sopimuksen velvoitteita silloin, kun se on hankinnan toimivuuden ja yhteentoimivuuden kannalta perusteltua. Valtuudet tukisivat samalla sähköisten järjestelmien tehokkaampaa käyttöä ja kehittämistä koko valtionhallinnossa.

Määräysenantovaltuuksilla viranomainen voisi vaikuttaa nykyistä kattavampaan Peppol-tilaamisen huomioon ottamiseen kilpailutuksissa tai nykyisten sähköisten järjestelmien tehokkaampaan käyttöön sekä kehittämiseen. Samalla tulisi varmistaa, että kyseisellä viranomaisella on tarvittavat resurssit tehtävän täyttämiseen.

Määräysenantovaltuuksilla voitaisiin merkittävästi tehostaa valtion palveluiden ja tuotteiden hankintaa sekä lisätä digitalisaatiota alueella, jossa on jo valmiudet ja riittävä kypsyy. Tällä voitaisiin vauhdittaa Peppol-hankintasanomien käyttöä ja markkinoiden kehittymistä Suomessa laajasti.

Vaikutukset

Valtion virastoilla (joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta) on käytössään Handi-järjestelmä, jota käytetään paitsi laskujen käsittelyyn, myös sähköiseen tilaamiseen. Handiin toteutettiin vuonna 2024 Peppol-kyvykyys, joka tarkoittaa mahdollisuutta lähettää sähköisiä tilauksia Peppol-verkostoa hyödyntäen, sekä ottaa vastaan sähköisiä tilausvahvistuksia Peppolin laajennettua tilausprosessia hyödyntäen. Toistaiseksi Handin toimittajarekisteristä löytyy vain vähän toimittajia, joilla on laajennettuun tilausprosessiin vaadittava kyvykyys, mutta määrän odotetaan kasvavan sitä mukaa kun Peppol-verkoston tunnettuus lisääntyy yksityisellä sektorilla. Huomioiden, että valtion toimittajarekisterissä on yli 100 000 toimittajaa, potentiaali on suuri. Peppol-kyvykkyyden rakentaminen Handiin oli mittava investointi, joten hyötyjen ulosmittaamisen kannalta valtion toimittajien saaminen Peppol-tilaamisen piiriin olisi ensiarvoisen tärkeää. Valtio valitsi toimia suunnan näyttäjä siirtymässä kohti sähköistä tilaamista, kun se päätti toteuttaa tuen Peppol-tilaamiselle Handiin. Tien näyttäjän rooliin sopisi johdonmukainen toiminta toimittajien saamiseksi nykyistä nopeammin sähköisen tilaamisen piiriin. Määräysenantovaltuuksien säätäminen määrätyle viranomaiselle auttaisi tämän päämäärän

saavuttamisessa. Vaikka on oleellista antaa toimittajille riittävä siirtymäaika, on samanaikaisesti tärkeää luoda strategia ja suunnitelma, miten sähköisessä tilaamisessa päästään eteenpäin. Tällöin toiminta on läpinäkyvää ja selkeää myös toimittajien suuntaan.

Tilaaminen Handilla tai muulla vastaavalla järjestelmällä Peppolin laajennettua tilausprosessia hyödyntäen tuo lukuisia hyötyjä. Manuaalinen työ vähenee, kun tilaukset päivittyvät järjestelmässä automaattisesti toimittajan lähettämän tilausvahvistuksen mukaisesti. Tavanomaisessa tilaamisessa tilausvahvistukset tulevat sähköpostiin PDF-tiedostoina, jolloin niiden käsittely vaatii manuaalista työtä. Lisäksi hankintojen läpinäkyvyys lisääntyy, kun tilausvahvistukset tulevat suoraan järjestelmästä järjestelmään sen sijaan, että ne menisivät yksittäisten ihmisten sähköposteihin. Kun dokumentaatio toteutuneista tilauksista jää järjestelmään, muodostuu siitä dataa, jota voidaan hyödyntää sopimusten tehokkaampaan valvomiseen ja seuraamiseen. Tiedetään tarkemmin ja reaaliaikaisemmin, onko toimitettu sitä, mitä on tilattu ja vastaako tilausten sisältö toimittajan kanssa tehtyjä sopimuksia.

Tilaamisen ja dokumentaation lisäksi hyödyt ulottuvat ostolaskujen käsittelyyn. Peppolin laajennetussa tilausprosessissa toimittajalla on mahdollisuus vahvistaa tilaus muutoksin, ja tilaaja pystyy vastaavasti hyväksymään tai hylkäämään muutokset. Tämän prosessin myötä on huomattavasti todennäköisempää, että laskut kohdistuvat tilauksiin järjestelmässä, jolloin automaattisesti käsiteltyjen ostolaskujen määrä kasvaa. Tämä omalta osaltaan lisää säästöjä.

Miten vastaa tavoitteiden saavuttamiseen

Peppol-hankintasanomien käyttöönottoon liittyvät tavoitteet pohjautuvat Yrityksen digitalous -hankkeessa tuotettuun tiekarttaan ja siellä arvioituun vuosittaiseen kustannussäästöpotentiaaliin. Tiekartassa on arvioitu, että Peppol-hankintasanomien käytöllä voitaisiin saavuttaa Suomessa vuosittain noin 2,7 miljardin euron kustannussäästöt, mikäli noin 48,5 prosenttia hankintasanomista olisi Peppol-muotoisia. Merkittävästi suurin osa tiekartassa arvioiduista kustannussäästöistä kohdistuu yksityiselle sektorille, jossa transaktioita on eniten, mutta kustannussäästöjä on saatavilla myös merkittävä määrä julkiselle sektorille. Käytännössä kustannussäästö tarkoittaa mahdollisuutta käyttää nykyisin manuaaliseen työhön menevä aika paremmin tuottaviin tehtäviin. Tästä 2,7 miljardin säästöpotentiaalista valtion osuus olisi 21,8 miljoonaa euroa.

Suppean lainsäädännön vaihtoehto merkitsee sitä, että valtion toimiminen tienraivaajana Peppol-hankintasanomien käytössä toteutuisi. Tällöin Peppol-hankintasanomien käyttöastetta saataisiin nostettua, mikä innostaisi myös muita toimijoita hyödyntämään Peppol-hankintasanomia omassa toiminnassaan. Todennäköistä kuitenkin on, että Peppol-hankintasanomien käyttöönotto ei olisi yhtä nopeaa kuin vaihtoehdossa 1. Näin myös kustannussäästöpotentiaalin saavuttaminen tapahtuisi pitemmällä aikavälillä.

3.3.3 Vaihtoehto 3: ei lainsäädäntöä

Toinen lähestymistapa yllä esitetyille sääntelyehdotuksille on, että Peppol-hankintasanomien käyttöönottoa ei ohjata lainsäädännöllä, vaan siihen pyritään vaikuttamaan informaatio-ohjauksella kuten tähänkin asti. Informaatio-ohjaus Peppol-hankintasanomien käytön edistämässä voi sisältää esimerkiksi tiedottamista ja koulutusta, joissa kerrotaan Peppol-hankintasanomien ominaisuuksista ja hyödyistä yrityksille ja julkiselle sektorille, käytännön ohjeita sanomien käytöstä toimialakohtaisesti sekä tiivistä sidosryhmäyhteistyötä.

Valtiokonttori Peppol-viranomaisena on viime vuosina järjestänyt ja tukenut Peppoliin liittyvää koulutusta, laatinut toimialakohtaisia soveltamisohjeita yhdessä alan yritysten kanssa sekä tehnyt tiivistä sidosryhmäyhteistyötä eri toimijoiden kanssa. Valtiokonttori osallistuu myös aktiivisesti Peppol-verkoston kansainväliseen kehitykseen, jotta verkoston ja suomalaisten organisaatioiden tarpeet saadaan mahdollisimman hyvin yhteensovitettua. Lisäksi Valtiokonttori hallinnoi Peppol-sovelluspalveluiden käyttöönottokustannusten valtiontukea, jonka tarkoituksena on edistää Peppol-hankintasanomien käyttöä Suomessa. Valtiokonttori hallinnoi tätä vuoden 2026 loppuun saakka. Hankintasanomien käyttöön liittyvillä markkinatoimijoilla, kuten ohjelmistotaloilla ja palveluntarjoajilla, on myös selkeä oma intressi edistää Peppol-hankintasanomien käyttöä, sillä hankintasanomien potentiaalinen määrä Suomessa on merkittävä.

Erityisenä riskinä on, että ilman lainsäädäntöä hankintasanomien kehitys jatkaa eriytymistä ja on hidasta. Hankintasanomien kehityksen eriytyminen aiheuttaa lisätaakkaa erityisesti pienille yrityksille, joiden on jo nykyisin mukauduttava erilaisiin toimintamalleihin ja ratkaisuihin. Lisäksi Suomen takamatka muihin

Pohjoismaihin hankintasanomien osalta pysyy joko samana tai jopa kasvaa. Ilman lainsäädäntöä digitaalisen tilaamisen hyödyt ja jo tehdyt investoinnit realisoituvat huomattavasti pidemmällä aikavälillä. Esimerkiksi valtion virastojen käytössä olevaan Handi-järjestelmään on jo rakennettu kyvykkyys Peppolin laajennetulle tilausprosessille, mutta sen hidas käyttöönotto pidentää tämän investoinnin takaisinmaksuaikaa.

Vaikutukset

Ei lainsäädäntöä -vaihtoehdon vaikutukset ovat pienimmät suhteessa nykytilanteeseen. Käytännössä kehitys jatkuu nykyisenlaisena. Markkinaehtoista kasvua on, mutta suurien hyötyjen saavuttaminen karkaa pitkälle tulevaisuuteen – arviolta yli 15 vuoden päähän. Valtion tilausten viranomaisohjauksen puute merkitsee sitä, että ns. veturivaikutusta ei synny. Edelläkävijäorganisaatiot ottavat Peppol-tilaamisen käyttöön, mutta suurissa määrin organisaatioiden sähköisten tilaamisprosessien käytön lisäys on hidasta.

Markkinoilla vallitsevaan muna-kana-ongelmaan vaihtoehto ei myöskään tuo ratkaisua. On mahdollista, että kiinnostus Peppol-hankintasanomien käyttöönottoa kohtaan laimenee myös edelläkävijäorganisaatioissa, jos laaja käyttöönotto hidastuu tavoitellusta. Suomi jää myös muiden Pohjoismaiden kehityksestä jälkeen.

Hankintasanomiin liittyvän kustannussäästö- ja tuottopotentialin täysimääräisen saavuttamisen voidaan siten katsoa edellyttävän lainsäädännöllistä ohjausta.

Miten vastaa tavoitteiden saavuttamiseen

Ei lainsäädäntöä -vaihtoehto merkitsee, että tiekartassa tavoiteltujen hyötyjen saavuttamiseen menee huomattavan pitkä aika, jos niitä saavutetaan lainkaan.

4 eKuitti

4.1 Nykytila

4.1.1 eKuitin kuvaus

Kuitti on tosite, joka elinkeinonharjoittajan on tarjottava tavarán tai palvelun ostajalle maksusuorituksesta, jos maksu suoritetaan käteisellä rahalla tai siihen rinnastettavalla maksutavalla. eKuitti on sähköinen, kansainvälisesti Euroopan standardointijärjestössä määritelty ja rakenteisessa muodossa oleva kuitti. eKuitti voidaan siirtää rakenteisessa muodossa eri ohjelmien välillä.

Nykyisin eKuitit liikkuvat pääasiassa kahdella tavalla: suurten vähittäiskauppaketjujen kautta sekä yrityksissä, joilla on omat kanta-asiakkuuteen perustuvat kuittiratkaisut. Näitä ratkaisuja ei ole integroitu muiden toimijoiden palveluihin, vaan ne toimivat kokonaan erillisinä palveluina ilman eKuitti-operaattoreita. Lisäksi Suomessa toimii tällä hetkellä kaksi eKuitti-operaattoria, Storebox ja ReceiptHero, jotka välittävät eKuittia omissa erillisissä verkoissaan.

Nykyiset toteutukset eKuittien välitykseen eivät vaadi nelikulmaratkaisua eKuitti-operaattorien välillä, koska ostaja voi saada eKuitin suoraan omaan mobiililaitteeseen ja sitä kautta välittää eKuitin haluamaansa taloushallinnon sovellukseen.

4.1.2 Voimassa oleva lainsäädäntö (kuitin alv-sisältö, kuitintarjoamisvelvollisuus, mutta ei varsinaista eKuittia koskevaa lainsäädäntöä)

Kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa annetussa laissa (658/2013, *käteiskauppalaki*) on säädetty, että elinkeinonharjoittajan on tarjottava tavarán tai palvelun ostajalle maksusuorituksesta laadittu kuitti, jos

maksu suoritetaan käteisellä rahalla tai siihen rinnastettavalla maksutavalla. Käteiskauppalain mukaan kuitti voidaan tarjota myös sähköisesti.

Käteiskauppalaisissa edellytetään, että kuitilla on seuraavat tiedot: 1) elinkeinonharjoittajan nimi, yhteystiedot ja y-tunnus; 2) kuitin antamispäivä; 3) kuitin tunnistenumero tai muu yksilöivä tieto; 4) myytyjen tavaroiden määrä ja laji sekä palvelujen laji; 5) tavaroista tai palveluista suoritettu maksu ja suoritettavan arvonlisäveron määrä verokannoittain taikka arvonlisäveron peruste verokannoittain. Kuitin tietosisältö vastaa siis pääosin arvonlisäverolain 209 f §:n 3 momentissa säädettyjä kevennettyjä laskumerkintävaatimuksia.

Käteiskauppalaisissa säädetään myös valvontaviranomaisista ja niiden toimivaltuuksista. Kuitintarjoamisvelvollisuuden valvonnasta vastaavat pääsääntöisesti Verohallinto ja poliisi.

Käteiskauppalain tavoitteena on torjua harmaata taloutta vähentämällä elinkeinonharjoittajan mahdollisuutta jättää käteismaksuna saatuja tuloja merkitsemättä kirjanpitoon ja edistämällä ostajan mahdollisuutta havaita tällaista myyntiä. Lain soveltamisalan ulkopuolelle on jätetty siten tilanteita, joissa ohimyyntin mahdollisuus olisi myynnin luonteen tai muun lainsäädännön takia vähäistä. Lakia ei siten esimerkiksi sovelleta sähköiseen kaupankäyntiin, laskun maksamiseen ja muihin sellaisiin maksutilanteisiin, joissa ostaja voi itsenäisesti maksaa tavarat tai palvelut ilman elinkeinonharjoittajan läsnäoloa.

Nykyisin laissa ei ole säädetty eKuitin määritelmästä eikä muodosta. Kansainvälisellä tasolla European Committee for Standardization -järjestö (CEN) on Suomen aloitteesta määritellyt eKuitin teknisen kuvauksen.¹⁶ Tämä kuvaus voidaan myöhemmin muuttaa standardiksi, kun eKuitin markkina Euroopassa kasvaa.

4.1.3 eKuitin käyttöaste (tai miksi tarkkaa tilastoa ei voida esittää)

Yrityksen digitalous -hankkeessa tehtiin yhdessä Deloitteen kanssa vuosille 2022 ja 2023 arvio yritysten välisen rakenteisten sähköisten kuittien määrästä. Vuonna 2022 se oli noin 20 prosenttia ja vuonna 2023 18 prosenttia. Yksittäinen eKuitti tuo ostajalle minuuttien aikasäästön. Vaikutus kuitenkin kertyy suureksi, kun tarkasteltavaksi mittakaavaksi vaihdetaan koko Suomi ja koko yritysten kuittimäärä. Tällöin eKuittien säästöpotentiaali on Suomessa yhteensä arviolta 372 400 000 euroa. Yritysten säästöjä tulee muun muassa paperikuittien käsittelykustannuksista, inhimillisistä virheistä ja ALV-virheistä koituvista kustannuksista.

Visman M2-matka- ja kuluhallintajärjestelmässä, joka on käytössä muun muassa valtiolla, on ollut vuodesta 2021 lähtien valmius vastaanottaa eKuitti-operaattori ReceiptHero Oy:n kautta rakenteisia eKuitteja. Valtiolla toteutettu eKuittien vastaanottovalmius oli Vismalla ensimmäinen tuotannossa oleva ratkaisu.

Useat tilitoimistojen käyttämät matka- ja kuluhallintajärjestelmät ovat toteuttaneet kuitin valokuvauksen/skannauksen omaan palveluvalikoimaan ja tätä palvelua käytetään laajasti. eKuitin vastaanottovalmiuksia on nyt myös useissa taloushallinnon järjestelmissä. Taloushallintoliiton jäsenilleen tekemän tutkimuksen mukaan yli 90 prosenttia tilitoimistoista tarjoaa kuittien skannauspalvelua. Lisäksi taloushallintojärjestelmätoimittajat ovat tuoneet markkinoille omia maksukortteja yrityksille, joissa eKuittien välitys on valmiina. Niillä tehdyistä osastoista saadaan automaattisesti eKuitti jos myyjä sitä tarjoaa.

Markkinoilla olevat eKuitti -operaattorit ovat osallistuneet laajasti asiakkaitensa eKuitin lähettämismahdollisuuksien luomiseen. Myyjäyritykset ovat odottaneet asiakaskysyntää, jotta he pystyvät toteuttamaan eKuitti -toiminnallisuutta käytössään oleviin kassajärjestelmiin.

Useat kassajärjestelmätoimittajat ovat tehneet eKuitin toteutuksen ReceiptHero:n kanssa, sekä korttimaksamisessa, että nyt myös QR-koodin avulla.

Vuoden 2024 osalta eKuitin tilastoa ei ole voitu tehdä, koska eKuitin markkinassa olevat osapuolet eivät antaneet liikesalaisuuteen vedoten kuittimääriä, eikä Tilastokeskus julkaissut vuoden 2024 taksimatkoista tilastoa.

¹⁶ <https://sales.sfs.fi/fi/index/tuotteet/SFS/CEN/ID5/1/1333041.html.stx>

4.1.4 Liitynnät muihin hankkeisiin ja kv-kehitys

Yrityksen digitalous -ekosysteemytön tavoitteena on edistää yritysten ja julkishallinnon taloushallinnon digitalisaatiota helpottamalla sähköisten tositteiden muodostamista ja automaattista siirtoa tietoturvan, tietosuojan ja toimintavarmuuden tarpeet huomioiden. Digitalisaatiota edistetään sekä yritysten keskinäisessä toiminnassa että yritysten ja julkishallinnon välisessä toiminnassa. Digitalisaation edistämiseksi hankkeen tavoitteena on nostaa organisaatioiden välisten kansallisten rakenteisten eKuittien määrä 80 prosenttiin vuoden 2030 loppuun mennessä. Tavoitteella edistetään Orpon hallitusohjelman kirjausta reaaliaikatalouteen siirtymisestä edistämällä muun muassa sähköisten kuittien siirtymistä digitaalisessa muodossa eri osapuolten välillä ajantasaisesti ja turvallisesti.

Nordic Smart Government and Business

NSG&B-ohjelma esitti eKuitille useita vaihteittaisia tavoitteita. Ensimmäisen vaiheen tavoitteena oli, että eKuitteista tehdään laillisesti päteviä tositteita ja viranomaisille luodaan eKuitin vastaanotto- ja lähettämiskyvykkyudet. Seuraavassa vaiheessa tavoiteltiin sähköisten tositteiden ensisijaisuutta, jolloin myyjä antaisi kuitin vastaanottajalle ensisijaisesti eKuitin, mikäli vastaanottaja tämän hyväksyisi. eKuitin käytön yleistyttyä, voitaisiin viranomaisten vastaanottokyvykkyys viedä pidemmälle siten, että viranomaiset vastaanottavat ainoastaan eKuitteja. Hanke päättyi 2024 vuoden lopussa. Hankkeessa testattiin rajat ylittävän eKuitin välittämistä sekä kestävyystietojen välitystä eKuitilla.¹⁷ Hankkeen eKuitin tavoitteet siirtyivät osittain kansalliseen yrityksen digitaalisen taloushallinnon eKuitin tiekartalle.

Sähköisten tositteiden osalta verkostomaisena yhteistyönä (NSGN) ja työssä seurataan eKuitin kehitystä sekä mahdollisuutta testata eKuitin tietosisältöä rajat ylittävissä ostoissa ja niiden ALV-palautuksissa.

Pohjoismaisen ministerineuvoston rahoittama Green Documents -työ jatkui hankkeen jälkeenkin. Työssä määriteltiin, mitä tietoja verkkolaskuista, kuiteista ja hankintasanomista voidaan hyödyntää kestävyysraportoinnissa.¹⁸ Tarkoitus on jatkaa tätä selvitystä Nordic Automatic Sustainability Reporting Programissa, joka jatkaa vuoteen 2028.

4.1.5 Kansainvälinen kehitys

Ranska

Ranska on säätänyt uuden ympäristölainsäädäntöpaketin¹⁹, jonka yhtenä uudistuksena on paperikuittien automaattisen tulostamisen kieltäminen. Kuitti tulostetaan paperisena ainoastaan, jos asiakas sitä erikseen pyytää. Sääntely astui voimaan 1.1.2023, mutta sen voimaantuloa siirrettiin 1.4.2023 asti, jotta elinkeinoharjoittajat saivat enemmän aikaa valmistautua uuteen sääntelyyn. Uudistuksen myötä kuitti voidaan toimittaa asiakkaalle tekstiviestillä, sähköpostilla, viestillä ostajan pankkisovellukseen (luottokorttia käyttämällä saa kuitin automaattisesti sovellukseen) tai QR-koodilla, jonka avulla kuitin voi käydä noutamassa nettisivulta. Kuitin tulostamiskielto ei kuitenkaan koske takuukuittia, vaa'asta tulostettavaa kuittia, kuittia peruutetusta tai epäonnistuneesta maksutapahtumasta taikka automaateista tulostettavaa lipuketta, joka vaaditaan tietyn palvelun hyödyntämiseen. Uusi kuittisääntely on osa kiertotalouden edistämistä, eikä sääntelyä siis ole perusteltu Yrityksen digitalous -hankkeen tavoitteiden mukaisesti taloushallinnon tehostamisella ja harmaan talouden ehkäisemisellä. Yhtenä uuden lain tavoitteena on vähentää roskaamista ja sääntely kohdistuu kuittien tulostamiseen, koska kuitit heitetään usein pois sekuntien kuluessa niiden tulostamisesta. Tämän lisäksi uutta sääntelyä perustellaan sillä, että useat tutkimukset ovat antaneet viitteitä että kuittipaperin sisältämät kemikaalit voivat olla terveydelle haitallisia.

¹⁷ [Nordic Smart Government and Business – The eReceipt pilot.](#)

¹⁸ [Nordic Co-operation. Green eDocuments in the Nordics – Automatic Sustainability Reporting.](#)

¹⁹ LOI n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, Article 49. Décret n° 2022-1565 du 14 décembre 2022 relatif aux conditions et modalités d'application du IV de l'article L. 541-15-10 du code de l'environnement.

Ranskassa kuitin sisältövaatimukset tulevat kauppalaista sekä verolaista, jossa säädetään laskuista.²⁰ Kuitin sisältövaatimukset vastaavat siis laskun sisältövaatimuksia.

Ruotsi

Ruotsi on ottanut käyttöön fiskaalisen kassajärjestelmän ilman automaattista tiedonsiirtoa. Kassajärjestelmästä säädetään verotusmenettelylaissa.²¹ Lisäksi verotusmenettelyasetuksella valtuutetaan verovirasto antamaan määräyskirjeitä kassakoneiden vaatimuksista, teknisestä valvonnasta, käytöstä ja velvoittavuuden poikkeuksista.²² Sääntelyn mukaan verovelvollisten elinkeinoharjoittajien, jotka harjoittavat myyntiä käteisellä tai korttimaksulla, on rekisteröidyttävä verovirastolle ja rekisteröitävä samalla kassalaitteensa veroviraston kassalaiterekisteriin. Verovirasto valvoo kassajärjestelmien vaatimustenmukaisuutta ja suorittaa valvontakäyntejä elinkeinoharjoittajien toimitiloihin. Verovirasto voi määrätä 12 500 kruunun kontrollimaksun, jos kassajärjestelmä ei täytä sille asetettuja vaatimuksia. Mikäli rikkomus uusiutuu vuoden sisään, on kontrollimaksu 25 000 kruunua. Veroviraston määräyskirjeessä²³ eKuitti määrittellään paperikuitin kanssa samansisältöiseksi tositteeksi, joka tulostamisen sijaan luodaan ja lähetetään asiakkaalle sähköisesti siten, että asiakas pystyy lukemaan kuitin tiedot. Ruotsissa on käytössä oma eKuitti-standardi, Swedish Digital Receipt Standard (SDRS), joka perustuu ARTS Digital Receipt standard -kuvaukseen. Kuitit välitetään rakenteisina ja loppukäyttäjälle näytetään kuitin kuvaa, jonka käyttäjä voi välittää eKuittina (JSON) edelleen. eKuitin käytöstä tai sen muodosta sekä standardista ei kuitenkaan ole erillistä sääntelyä vaan se esitetään vaihtoehtona paperikuitille.

Määräyskirjeessä määrittellään myös kuitin sisältövaatimukset, jotka koskevat myös sähköisiä kuitteja.

Saksa

Saksassa on myös otettu käyttöön fiskaalinen kassajärjestelmä ilman automaattista tiedonsiirtoa. Järjestelmästä ja sen käytöstä säädetään verolainsäädännössä, jossa valtuutetaan valtiovarainministeriö (Bundesministerium der Finanzen, BMF) antamaan tarkempia määräyksiä muun muassa kassajärjestelmästä ja kuitista.²⁴ Tarkempi sääntely on annettu määräyskirjeessä²⁵.

Sääntely käsittää erillisen säännön sähköisen kuitin käytöstä. Sähköisen kuitin sisällön on oltava luettavissa ilman koneen apua tai QR-koodin avulla. Veroviranomainen (Finanzamt) valvoo kassajärjestelmän ylläpitoa. Ylläpitovelvollisuuden laiminlyönnistä veroviranomainen voi määrätä enimmillään 5 000 euron suuruisen seuraamuksen. Myös rikosoikeudelliset seuraamukset ovat mahdollisia, jos teko on tahallinen.

Viro

Viron kuluttajansuojalain²⁶ mukaan kauppialla on velvollisuus antaa tavarán tai palvelun maksusta asiakkaalle tosité, jos ostoksen arvo on vähintään 20 euroa. Velvoite koskee kaikkea kuluttajansuojalain soveltamisalaan kuuluvaa myyntiä. Jos ostoksen arvo jää alle 20 euron, tosité on annettava pyydetäessä. Tositteen on oltava kirjallinen tai kirjallisen jäljentämisen mahdollistavassa muodossa. Virossa ei ole velvollisuutta käyttää kassakonetta ja kuitti myynnistä voidaan kirjoittaa myös käsin. Velvollisuutta antaa tosité valvoo kuluttajansuojaviranomainen (Tarbijakaitseamet).

²⁰ Code de Commerce, Code général des impôts, annexe 2: III Factures.

²¹ Skatteförfarandelag (2011:1244), 39 kap. Dokumentationsskyldighet.

²² Skatteförfarandeförordningen (2011:1261), 9 kap. 3 §.

²³ SKVFS 2014:9.

²⁴ Abgabenordnung, § 146a.

²⁵ Kassensicherungsverordnung (KassenSichV).

²⁶ Tarbijakaitseadus (11.02.2004).

4.2 Tavoitteet ja niiden vaikutukset

Vuonna 2024 määriteltiin yhdessä sidosryhmien kanssa eKuitin tiekartta vuoteen 2030 asti.

Tiekartassa ehdotettiin eKuitin edistämiseksi eri sidosryhmille mm. seuraavaa:

- Aktiivinen yhteistyö kaupallisten toimijoiden kanssa, jotta markkinaehtoisia eKuitti -ratkaisuja olisi osapuolille tarjolla. Yhteistyön koordinointi tulisi tapahtua julkishallintovetoisesti, viranomaisohjauksella tulee olla koordinoitivastuu liiketoimintatositteiden kehittämisen osalta.
- Kuluttajien tietoisuuden lisääminen, jolloin eKuitin edut, kuten ympäristöystävällisyys, vaivattomuus ja helppo säilyttäminen, edistävät eKuitin vaatimista ja myyjä tarjoamaan eKuittia paperikuitin tilalla. Sama toteutusratkaisu mahdollistaa kustannustehokkaan ratkaisun myyjällä eKuitin tarjoamiseen sekä yrityksille että kuluttajille.
- Teknologian kehittymisen ja standardoinnin seuranta muun muassa QR-koodin kehitys. eKuitin saaminen mobiililaitteeseen ja sieltä edelleen taloushallinnon ohjelmistoon. Kuvaukset on tehty, mutta toteutusten seurantaa tulee jatkaa ja tarvittaessa päivittää muun muassa sääntökirjaa yhdessä sidosryhmien kanssa esim. digilompakkojen osalta viranomaisohjauksessa.
- CENin tekninen kuvaus mahdollistaa yhdenmukaiset integraatiotavat ohjelmistotaloille.
- Lainsäädännön ja julkishallinnon rooli vaatii eKuittia. Lainsäädännöllä on saatu paperikuittia vähennettyä esimerkiksi Ranskassa ja näin edistetty sähköisen kuitin yleistymistä.
- Ympäristötietoisuus ja hiilijalanjälkitiedon saaminen ostetuista tuotteista on mahdollista toteuttaa eKuitilla ja tämän ominaisuuden vaatimista ja viestintää tulee jatkaa.
- Jotta yritykset ottavat eKuitin käyttöön, tulee pienten yritysten ohjelmistoissa olla eKuittien toiminnallisuus valmiina, jolloin käyttöönoton kustannukset ovat kohtuulliset.

On kuitenkin todettava, että yrityksissä on laajasti käytössä kuittien skannaus ja kuvaaminen. Toistaiseksi käyttäjät eivät tunnista tarvetta siirtyä käyttämään eKuittia, ellei ohjelmistoissa voida hyödyntää eKuitin tietosisältöä. Siirtyminen eKuitin käyttäjäksi edellyttää vastaanottavien järjestelmien kehittämistä hyödyntämään paremmin eKuitin rakenteista sisältöä.

- eKuitti mahdollistaa yritysten päivittäisessä liiketoiminnassa syntyvän kuittidatan ja tietojen liikuttamisen rakenteisessa muodossa, ja tiedon hyödyntämisen reaaliaikaisesti ja automaatioissa eri tarkoituksiin. Kun tieto on rakenteisessa, yhteen toimivassa muodossa, sitä voidaan analysoida tehokkaammin, jalostaa ja hyödyntää yritysten välillä ja julkishallinnossa, koko yhteiskunnan tarpeisiin.
- Viranomaisohjauksessa tehtävällä ja rakenteisen eKuitin ensisijaisuudella pyritäisiin ensisijaisesti varmistamaan markkinoiden ja infrastruktuurin yhteentoimivuus ja yhteiset toimintatavat sekä ehkäisemään eKuitin eriytyvää kehitystä. Tavoitteena olisi edistää markkinoiden vakautta ja luottamusta eKuitti-palveluntarjoajiin. Vakauden ja luottamuksen kautta parannettaisiin myös edellytyksiä eKuitin tarjoamisen kannattavuudelle.
- Jo verkkolaskulain valmistelun (HE 256/2018) yhteydessä on todettu sähköisten kuittien keskeinen rooli taloushallinnon digitalisaatiossa ja tehostamisessa. Laajemman datainfrastruktuurin kehittämisen edellyttää taloushallinnon automaatiota, mikä puolestaan vaatii kaikkien kirjanpidon tapahtumatietojen, mukaan lukien kuittien, digitalisointia. Sääntelyn tarkoituksena olisikin kasvattaa osto- ja taloushallinnon prosessien automaatioastetta ja hyödyntää automaatiota täysimääräisesti näissä prosesseissa. Samalla luotaisiin perustaa viranomaisraportoinnin digitalisoitumiselle ja reaaliaikaistumiselle.

Sääntelyllä tavoiteltaisiin myös eKuittien käytön lisääntymistä ja kysynnän kasvua, mikä mahdollistaisi eKuitin hyötyjen täysimääräisen toteutumisen. eKuittien hyödyt on laajasti tunnistettu eri sidosryhmissä, ja sidosryhmät ovatkin ilmaisseet toiveensa lainsäädännöstä hyötypotentiaalin realisoimiseksi.

4.3 Ehdotukset

4.3.1 Vaihtoehto 1: Kuitin edistäminen *viranomaisohjauksessa* Laaja lainsäädännöllinen pakottavuus (standardoidun eKuitin tarjoamisen edellytys, valtion ohjausrooli lakiin)

eKuitin käytön edistäminen tulisi säätää *viranomaisohjaukseen*, jolloin *viranomaiselle* annettaisiin hallinnoivana elimenä yleinen ohjaustehtävä, sekä laissa tarkkarajaisesti säädetty määräysenantovaltuus. Määräysenantovaltuus koskisi palveluiden tarkempia teknisiä määritelmiä, sääntökirjan ylläpitoa ja yhteisen teknisen kehityksen edistämistä.

Rakenteisen eKuitin tarjoaminen sähköisen kuitin yhteydessä

Sähköinen kuitti tulisi määritellä lainsäädännössä siten, että sähköisen kuitin yhteydessä myyjän olisi tarjottava myös rakenteinen kuittidata. Tämä pohjautuu eKuittien tiekarttatyössä tehtyyn havaintoon siitä, että rakenteisen kuitin hyödyntäminen edellyttää, että kauppiaan tarjoama sähköinen kuitti on mahdollista siirtää rakenteisessa muodossa ostajan haluamaan sovellukseen esimerkiksi mobiililaitteen avulla. Näin ollen voidaan pitää perusteltuna, että sähköiseen kuittiin liitettäisiin edellytys rakenteisen kuittidatan tarjoamisesta sekä ostajan mahdollisuudesta saada se. Mikäli kauppialla on käytössään jo sähköisen kuitin tarjoava järjestelmä, ostajalle mahdollistettaisiin rakenteisen kuitin saaminen sieltä.

Käytännössä sääntely tarkoittaisi sitä, että kuitinantoa koskevan lain vaatimukset täyttävä kuitti voisi olla joko paperinen tai rakenteinen. Esimerkiksi pelkän pdf-kuvan välittäminen ei olisi riittävää ilman, että kuvan rinnalla olisi myös tarjolla rakenteinen data. Säädösvalmistelun yhteydessä tulisi tarkentaa koskisiko vaatimus ainoastaan organisaatioiden välisiä kuitteja. Huomioon tulisi ottaa etenkin kuitinvälityksen teknisten ratkaisujen ja kansainvälisen lainsäädännön kehittyminen. Sähköisen kuitin määritelmä voitaisiin sitoa eurooppalaiseen CEN:n tekniseen spesifikaatioon. eKuitin sitominen tekniseen spesifikaatioon voitaisiin toteuttaa laissa säädetyin asetuksen tai määräysenantovaltuuksin. Verkkolaskulain määritelmää sähköisestä laskusta⁷² voitaisiin käyttää vertailu- ja lähtökohtana myös eKuitin määrittelemiselle.

Vaikutukset

Sähköisen kuitin yhteydessä tarjottava mahdollisuus saada rakentein eKuitti mahdollistaa ostajalle eKuitin tietosisällön hyödyntämisen omassa järjestelmässään. Myyjä, jolla on jo sähköinen kuitti käytössä esimerkiksi kuluttaja-asiakkaille, voi tarjota mobiilisovelluksessa vaihtoehtoon, jossa rakenteinen kuitti välitetään ostajan haluamaan vastaanotto-sovellukseen.

eKuittiin liittyy monenlaisia hyötyjä, joita on listattu tähän:

- eKuitin ja sähköisen kuitin käyttöönotto vähentää kuittipaperin kulutusta, mikä osaltaan alentaa hiilijalanjälkeä, jos eKuitti korvaa paperisen kuitin kokonaan tai suurelta osin. eKuitin käyttö tukee siten Green Economy -tavoitetta hiilijalanjäljen pienentämisestä. eKuitin tietosisällöstä voidaan myös saada hyötyä yritysten kestävyysraportointia varten automaatiota käyttämällä.
- eKuitti tarjoaa ostajayritykselle hyötyjä tiedolla johtamisessa, sillä kuittitiedoista saadaan kerättyä tietoa päätöksenteon tueksi. Sähköisen kuittijärjestelmän avulla kerätään ja tallennetaan yksityiskohdista tietoa ostoista, maksuista ja liiketoimintatapahtumista, josta tehtyjen analyysien perusteella yritys voi jatkossa pyrkiä optimoimaan toimintaansa.

- Koneellisesti luettavien ja standardoitujen rakenteisten kuittien käsittely lisää huomattavasti taloushallinnon tehokkuutta. Kuittien käsittelystä aiheutuu työtä yrityksissä esimerkiksi matka- ja kululaskuihin sekä arvonlisäverotukseen liittyvien kirjausten yhteydessä. eKuitin käyttöönotto helpottaa tätä kirjaamistyötä, koska kuitin tietoja ei tarvitse kirjata käsin. Manuaalisen kuittitietojen kirjaamisen poistua, henkilöstö voi keskittyä muiden tehtävien hoitamiseen. Yrityksen digitalous -hankkeessa vuonna 2022 teetetyn kustannus- ja vaikuttavuusselvityksen mukaan manuaalisen kirjaamistyön vähentyminen parantaa myös taloushallinnon työntekijöiden työhyvinvointia.
- eKuitin käyttöönotto ja käyttöasteen kasvu luo pohjaa tulevaisuudessa yritysten viranomaisraportoinnin automatisoinnille. Sähköinen kuittidata voidaan helposti ja reaaliaikaisesti välittää viranomaisille, mikä helpottaa taloudellisen toiminnan raportointia, valvontaa ja parantaa sen laatua. Koska eKuitti tallennetaan sähköisessä muodossa, sen aitoutta on vaikea väärentää, mikä lisää luottamusta kuittitietojen oikeellisuuteen.

Lisäksi eKuittien siirtyessä automaattisesti kirjanpito-ohjelmaan asti vältetään virheellisiltä kirjauksilta. Inhimillisten virheiden määrää eri käsittelyvaiheissa vähenee.

Kuittien käsittelyyn liittyvät virheet on kuvattu seuraavassa taulukossa.

Käsittelytapa	Virheiden määrä %
Paperikuitti	17,7
Valokuvaus / skannaus	11,6
Applikaatio	10,2
Applikaatio automaattitäsmäytyksellä	7,5
eKuitti	0

Kuva: Virheiden määrä eri kuittien käsittelytavoilla (Eurocard 2021)

Lisäksi eKuittiin liittyy merkittävä säästöpotentiaali. eKuitti säästää käsittelyaikaa sekä kuitin tarjoajalta että vastaanottajalta. Yrityksen digitalous -hankkeessa teetetyn eKuitin kustannus- ja vaikuttavuusselvityksen mukaan paperikuitin käsittelyyn kului kuitin vastaanottajalta arviolta 13 minuuttia ja 32 sekuntia, kun taas eKuitin käsittelyyn kului 8 minuuttia ja 23 sekuntia eli aikasäästöä on 5 minuuttia. eKuitin säästöpotentiaalista on tehty muitakin selvityksiä, joiden tulokset on esitetty alla olevassa taulukossa.

Selvitys	Paperikuitin käsittelyaika	eKuitin käsittelyaika	Aikasäästö	Aikasäästön arvo 27 € tuntihinnalla
YD-hankkeen teettämä kustannus- ja vaikuttavuusselvitys (2022)	13:23	8:23	5:00	2,25 €
Finanssiala (2015)	8:40	1	7:40	3,45 €
Eurocard (2021)	12:30	1:18	11:12	5,04 €

Kuva: Yhteenveto paperikuitin ja eKuitin käsittelyajoista

Kuitteihin käytetyn työajan lyhentyessä myös käsittelyn kustannukset laskevat. eKuitin kustannus- ja vaikuttavuusselvityksen mukaan ²⁷95 miljoonan yritysten välisen kuitin käsittelystä paperimuodossa aiheutuu kustannuksia arviolta 572 422 500 euroa vuodessa. Vastaavan kuittimäärän käsittely eKuitteina aiheuttaisi saman selvityksen mukaan arviolta 358 672 500 euron kustannukset. Väärin kirjattujen arvonlisäverotietojen

²⁷ https://www.prh.fi/material/sites/prh/attachments/tietoaprhsta/digitalous/66xzzefzg/Liite_9_eKuitit.pdf

kustannus Suomessa on arviolta 22 800 000 euroa vuodessa ja inhimillisten virheiden, kuten kadonneiden kuittien etsimiskustannus, noin 135 850 000 euroa vuodessa. Kun laskelmissa huomioidaan virheiden arvo, eKuittien säästöpotentiaali Suomessa on selvityksen mukaan yhteensä arviolta 372 400 000 euroa vuodessa. Laskelma perustuu oletukseen, että paperikuittien käsittelystä siirrytään täysin eKuittien käsittelyyn.

Säästöpotentiaalın realisoituminen tapahtuu pidemmällä aikavälillä, koska paperikuitteja ja eKuitteja käsitellään rinnakkain vielä pitkään. Mikäli yritysten välisten eKuittien käyttöönotot etenevät samaan malliin kuin verkkolaskujen käyttöönotot, olisi vuonna 2030 yritysten välisten eKuittien määrä 60 prosenttia 95 miljoonasta kuitista, eli 57 miljoonaa eKuittia. Säästöpotentiaali olisi tuolloin noin 223 000 000 euroa vuodessa ja vielä suurempi, jos 80 prosentin tavoite saavutetaan.

Valtionhallinnossa, jossa käsitellään vuosittain yllä mainitun mukaisesti noin 600 000 kuittia, voisi syntyä säästöä 2 miljoonaa euroa, kun ostokuittien tiedot saataisiin välittymään suoraan matka- ja kuluhallintajärjestelmään sekä laskujen kierrätys- ja arkistointijärjestelmään. Täysimääräisinä säästöt toteutuvat vasta kun kaikki valtionhallinnon kuitit on saatu eKuiteiksi. Vuonna 2030 eKuittien määrä voisi olla karkeasti valtiolla 60 prosenttia, mikäli eKuittien käyttöönotto edistyisi samaan malliin kuin verkkolaskun käyttö on edistynyt. Säästöä syntyisi tuolloin noin 1,8 miljoonaa euroa vuodessa.

Taloudelliset ja organisaatiovaikutukset

Ehdotus sähköisen kuitin määrittelemisestä rakenteiseksi lisäisi alustavan arvion mukaan rakenteisten eKuittien määrää, kun kaikkiin nykyisin kuvina tai pdf-tiedostoina liikkuviin kuitteihin lisättäisiin rakenteiden kuittidata. Tällöin eKuittien hyötypotentiaalikin realisoituisi laajemmin. On kuitenkin mahdollista, että pakollinen rakenteinen eKuitti saattaisi ainakin alkuun myös johtaa tilanteeseen, jossa tällä hetkellä sähköistä kuittia kuvana välittävät toimijat palaavat käyttämään paperikuittia. Tätä ei kuitenkaan pidetä todennäköisenä, koska esimerkiksi vähittäiskauppatyökalujen sähköisen kuitin välitys on niin vakiintunut kuitin välittämisen tapa, että sen poistaminen ei olisi ketjuille asiakaspalvelun näkökulmasta järkevää.

Suomessa toimivat eKuitti-operaattorit harjoittavat pääasiassa sähköisen kuitin välittämiseen liittyvää toimintaa, jolloin ehdotetulla sääntelyllä olisi vaikutuksia niiden toimintaan. Näitä vaikutuksia tulisi arvioida tarkemmin säädösvalmistelussa. Vähittäiskauppatyökaluilla kuitin tarjoaminen on vain pieni osa niiden harjoittamasta liiketoiminnasta, jolloin ehdotetulla sääntelyllä ei olisi yhtä kokonaisvaltaisia vaikutuksia niiden toimintaan.

Yritykset, jotka hyödyntävät kuittitietoja kirjanpidossaan sekä kirjanpitoyritykset ja muut taloushallinnon ammattilaiset, saattaisivat joutua uusimaan tai päivittämään järjestelmiään, mikäli heillä on tällä hetkellä käytössä palvelu, joka ei tue tai mahdollista rakenteisen kuittidatan hyödyntämistä. Järjestelmien päivittäminen tukisi kuitenkin digitalisaatiota ja johtaisi toiminnan tehostumisen ja kehittymisen kautta säästöihin, mikä auttaisi investointien takaisinmaksussa.

Lisäksi rakenteiseen eKuittiin siirryttäessä myyjien tulisi mukauttaa kassajärjestelmiään. Useat kassajärjestelmätoimittajat ovat jo toteuttaneet eKuitti-toiminnallisuuden kassajärjestelmään. Muutokset olisivat pieniä uudempiin kassajärjestelmiin, mutta vanhempiin kassajärjestelmiin muutoksen tekeminen voisi osoittautua mahdottomaksi, jolloin koko järjestelmä tulisi uusiksi. Yrityksille ja muille toimijoille syntyisi kustannuksia järjestelmä uudistuksista ja -päivityksistä, mutta siirtyminen eKuittiin toisi merkittäviä kustannussäästöjä pidemmällä aikavälillä. Räättälöityjen isojen toimijoiden kassajärjestelmissä, jotka ovat yhteydessä mm. kanta-asiakasohjelmiin, voisivat muutokset ja kustannukset olla suuriakin. Toisaalta jos vaihtoehtona on hyödyntää jo olemassa olevaa digitaalista kuittia, kustannukset pysyivät kohtuullisina.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Ehdotetun sääntelyn arvioidaan luovan edellytyksiä positiiviseen yhteiskunnalliseen kehitykseen. eKuitin käytön yleistyminen on tärkeä askel digitaalisen ja automatisoidun taloushallinnon saavuttamiseksi. Automaatioitu taloushallinto on tehokas, reaaliaikainen ja siten parempi johtamisen väline sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Taloushallinnon digitalisointi muun muassa parantaa organisaatioiden toimintaedellytyksiä ja nopeuttaa raportointia. Taloushallinnon digitalisaatiolla luodaan myös edellytyksiä harmaan talouden torjuntaan. Kuitin käytön ja sitä koskevan sääntelyn tavoitteena on torjua ohimyyntiä käteiskaupalle tyypillisenä harmaan talouden muotona. Ohimyyntillä tarkoitetaan myyntiä ohi yrityksen kirjanpidon esimerkiksi siten,

että myyjä jättää lyömättä asiakkaan suorittaman maksun kassaan, jolloin tuloa ei myöskään asianmukaisesti merkitä yrityksen kirjanpitoon. Ohimyynti on tavanomaista työvoimavaltaisilla toimialoilla, joilla tavaroita ja palveluita tarjotaan suoraan yksityiseen kulutukseen ja joilla maksuja suoritetaan yleisesti käteisellä rahalla. eKuitti vähentää ohimyyntiä paperikuittia tehokkaammin ja parantaa taloudellisten liiketoimien jäljitettävyyttä, mikä voi pitkällä aikavälillä vähentää kirjanpitoon ja verotukseen liittyvää talousrikollisuutta. eKuitin käytön lisääminen tuo myös ympäristöhyötyjä. eKuitin käyttöönotto vähentää myös kuittipaperin kulutusta, mikä osaltaan alentaa hiilijalanjälkeä, jos eKuitti korvaa paperisen kuitin kokonaan.

Monet Euroopan maat ovat ottaneet käyttöön fiskaalisen kassajärjestelmän veronkierron ja harmaan talouden ehkäisemiseksi. Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikön työryhmä on vuonna 2018 ehdottanut Suo- messa käyttöön otettavaksi online-tyyppiset kassajärjestelmät, joiden avulla Verohallinto saisi tiedot myynti- tapahtumista lähes reaaliaikaisesti. Asiaa ei ole kuitenkaan lähdetty edistämään.

Yrityksen Digitalous -ekosysteemin näkemyksen mukaan eKuitin avulla voidaan saavuttaa samoja hyötyjä kuin fiskaalisilla kassajärjestelmillä, sillä eKuitin avulla torjutaan ohimyyntiä ja kuittiväärennöksiä paperikuittia tehokkaammin. Lisäksi fiskaaliseen kassajärjestelmään verrattuna sähköisen kuittien hyödyntäminen olisi varsin kustannustehokasta, sillä kassajärjestelmät ja muut vastaavat ratkaisut edellyttävät erillisen ulkoisen komponentin tai ohjelmistomoduulin asennusta. Ostajalle ja myyjälle tulevat hyödyt saavutetaan eKuitin avulla, kun taas fiskaalinen kassajärjestelmän ainoa hyöty on verotuksen valvonta.

Miten vastaa tavoitteiden saavuttamiseen

eKuittien tavoite yritysten välisissä ostoissa saavutettaisiin nopeammin, kun useampi yritys tarjoaa myyntitilanteessa oletusarvoisesti rakenteista kuittia. Tämä antaa yrityksille mahdollisuuden toteuttaa rakenteellisten kuittien käsittelyä esimerkiksi tekoälyn avulla, jolloin saavutetaan lisää hyötyä ja tehokkuutta.

4.3.2 Vaihtoehto 2: Suppea lainsäädäntö: Paperikuitti vain pyydetessä (esim. eKuitin määritelmä lainsäädäntöön tukemaan eKuitin käyttöä, viranomaisohjausrooli lakiin)

Ympäristön ja kestävä kehityksen tukemiseksi tulisi säätää, että paperikuitti annetaan vain, kun kuluttaja sen erikseen haluaa, muuten myyjän tulee tarjota sähköistä kuittia ja eKuittia. Säädosvalmistelussa tulisi huomioida eri toimijoiden kyvykkyudet tarjota sähköistä kuittia ja säätää myyjäorganisaatioille riittävä siirtymäaika.

4.3.3 Ehdotus: Hankintayksiköiden eKuitin vastaanotto- ja lähettämisvelvollisuus

Verkkolaskulain valmistelun (HE 256/2018) yhteydessä pohdittiin mahdollisuutta asettaa hankintayksiköille velvollisuus vastaanottaa ja käsitellä eurooppalaisen laskustandardin mukaisia sähköisiä kuitteja. Työryhmän mukaan tämänkaltaisen sääntely toimisi kehityksen suunnan näyttäjänä ja kannustaisi hankintayksiköitä julkisissa hankinnoissa vaatimaan sähköisiä kuitteja sopimuskumppaneiltaan. Tämä vähentäisi merkittävästi ostokuittien vaatimia manuaalisia työvaiheita julkisessa hallinnossa. Yrityksen digitalous -ekosysteemissä on esitetty vastaavaa hankintayksiköiden kyvykkyysvelvoitetta vastaanottaa ja lähettää eKuitteja siten, että hankintayksikkö -termi ei sitoisi velvoitetta vain julkisiin hankintoihin, vaan kaikkiin viranomaismaksuihin. Ehdotuksen tavoitteena olisi, että julkinen sektori toimisi eKuitin edelläkävijänä, mikä ohjaisi koko eKuitin käyttöä ja markkinaa laajemminkin.

Vaikutukset

Tässä vaihtoehdossa vaikutukset ovat saman suuntaiset kuin vaihtoehdossa 1, tosin vaikutukset tulevat hitaammin. Valtionhallinnossa on jo hyvä eKuittien vastaanottokyvykkyys, ja matkakuittien vastaanotto ja käsittely toimivat. eKuittia oston yhteydessä tarjoavat vain Patentti- ja rekisterihallitus ja Maanmittauslaitos. Sen

sijaan kuntien eKuitti-kyvykkyys vaihtelee ja on yleisesti katsottuna alhainen. Vuoden 2025 alussa tehdyn kyselyn mukaan 91 kunnasta 14 tarjosi eKuittia ja 14 kuntaa otti eKuittia vastaan. Tämä johtuu osittain siitä, että kunnissa liikkuu vähemmän kuitteja kuin valtionhallinnossa, erityisesti vähäisien korttimaksujen takia, sillä suuri osa kunnan ostoista maksetaan laskulla. Kuntien kyvykkyys tarjota eKuittia on myös alhainen. Poikkeuksena tähän voidaan kuitenkin mainita edelläkävijäkuntia kuten Oulu, jossa eKuitin saa muun muassa kirjastosta.

Edellytykset laajalle hankintayksiköiden eKuitti -kyvykkyysvelvoitteelle ovat siis nykytilassa kokonaisuutena tarkastellen heikot, koska valmius lähettää ja vastaanottaa eKuitteja löytyy tällä hetkellä ainoastaan valtionhallinnolta. eKuitin vastaanotto- ja lähettämismahdollisuuden soveltamisalan kohdentaminen ainoastaan valtionhallintoon ei kuitenkaan välttämättä olisi tarkoituksenmukaista ilman laajempaa kaikkia hankintayksiköitä kattavaa velvoittavuutta.

Sääntelyä hankintayksiköiden eKuitti-kyvykkyyydestä tulisi kuitenkin harkita tulevaisuudessa, kun eKuittiin liittyvä infrastruktuuri ja palvelut kehittyvät.

Miten vastaa tavoitteiden saavuttamiseen

Yksin tämä vaihtoehto ei nopeuta eKuitin etenemistä, koska kunnissa eKuitti on pääsääntöisesti kuluttajille tarjottavissa palveluissa kuten uimahallissa tai kirjastossa. Myös vastaanotettavien eKuittien määrä on vähäinen, koska pääsääntöisesti kunnan ostot maksetaan laskulla. Taloushallinnon automatisointi ja tekoälyn hyödyntäminen jää vähäiseksi, jolloin hyötyjen saavuttaminen hidastuu.

4.3.4 Vaihtoehto 3: Ei lainsäädäntöä (markkinaehtoisuus) Ehdotus Informaatio-ohjaus ja sopimusperusteinen eKuitin edellyttäminen

Vaikutukset

Lainsäädännöllisen ohjauksen puuttuessa eKuitin käyttöä voidaan edistää informaatio-ohjauksella. Yrityksen digitalous -hankkeessa on edistetty eKuitin käyttöä etenkin sidosryhmäyhteistyöllä. eKuitista on julkaistu tietopaketteja ja videoita hankkeen sivuilla sekä muilla sosiaalisen median alustoilla, minkä lisäksi eKuitista ja sen hyödyistä järjestetään webinaareja. Lisäksi sidosryhmäyhteistyön puitteissa on järjestetty työpajoja muun muassa eKuitin prosesseista, menettelyistä ja määrittelyistä.

Isoista eKuitin käyttöön ottaneista toimijoista voidaan mainita VR, R-kioski ja Neste, sekä viimeisimpinä HSL. Yhteinen viestintä eKuitin tarjoamisesta yhdessä yritysten kanssa edistää eKuitin tunnettuutta ja siten markkinan kehittymistä.

Vapaaehtoisuuteen perustuvalla sidosryhmäyhteistyöllä ei kuitenkaan ole saavutettu yhtenäistä eKuitti -kehitystä, jolla vakautettaisiin eKuitiin liittyvää markkinaa ja luotaisiin pohjaa eKuitin tarjoamisen kannattavuudelle. Yrityksen digitalous -hankkeessa esitetyn arvion mukaan on mahdollista, että rinnakkaiset palvelut kuten skannauspalvelut, voisivat jopa yleistyä, jos eKuittien käytön lisäämistä ei edistetä informaatio-ohjauksen lisäksi lainsäädännön avulla. Suurimpana riskinä on, että pelkällä informaatio-ohjauksella eKuittien kehitys jatkaa eriytymistään ja markkina hajautumistaan, jolloin eKuittien hyödyt ja taloushallinnon automaatio realisoituisivat täysimääräisesti huomattavasti pidemmällä aikavälillä.

Informaatio-ohjauksen ohella valtionhallinto tai julkinen sektori laajemmin voi edellyttää eKuittia sopimusperusteisesti korttimaksun yhteydessä. Tällöin eKuitin käytön yleistymisen jää kuitenkin sopimusten varaan, eikä kehitys ole riittävän vaikuttavaa ja yhtenäistä verrattuna lainsäädännölliseen ohjaukseen.

Miten vastaa tavoitteiden saavuttamiseen

Yhdessä sidosryhmien kanssa määritellyt tavoitteet eivät toteudu toivotussa aikataulussa, jolloin tavoitellut hyödyt jäävät saavuttamatta tai ne tulevat kaukana tulevaisuudessa.

5 Lopuksi

Sähköisten liiketoimintatositteiden hyödyt ovat kiistattomat. Pelkästään kuittien, tilausten ja laskujen sähköistamisellä ja standardoinnilla voidaan saavuttaa miljardiluokan säästöt ja mahdollistaa laajempi sanomarakenteisiin liittyvien ekosysteemien kehitys, jolloin hyöty voi olla merkittävästi suurempi ja vähintään mahdollistaa uusien ja tehokkaampien tekoälytyökalujen hyödyntämisen.

Markkinatilanne on eri tositetyyppien osalta hajanainen, verkkolaskujen ollessa jo erittäin laajasti käytössä ja Peppol-hankintasanomien sekä eKuitin taival vielä alussa.

Arviomuistiossa on arvioitu erilaisia vaihtoehtoja tositteiden edistämiseen liittyvistä lainsäädännöllisistä vaihtoehtoista, ottamatta tarkemmin kantaa varsinaiseen lainsäädäntötyöhön. Arviomuistion tavoitteena on saada markkinoiden mielipiteitä eri vaihtoehtoista tai eri toimijoiden vaihtoehtoisista etenemissuunnista, jolloin mm. viranomaisroolin tarvetta liiketoimintatositteiden edistämässä voidaan arvioida.



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