

Suuntaviivat markkinaperusteisesta hinnoittelusta

– käytännön arvointiperiaatteet

Sisällys

1	Johdanto	3
2	Markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimus	5
3	Hinnoittelun markkinaperusteisuuden arviointi KKV:n valvontatoiminnassa	7
3.1	Yleistä.....	7
3.2	Taloudellisen toiminnan kustannusten ja kustannusvastaavuuden arviointi	9
3.2.1	KKV:n kustannustarkastelussaan soveltamat arviointiperiaatteet.....	9
3.2.2	Kustannusvastaavuus julkisyhteisön taloudellisessa toiminnassa.....	11
3.3	Taloudelliseen toimintaan sitoutuneen pääoman tuoton arviointi	13
3.3.1	Kohtuullisena tavoitetuottona pidettävän vertailuarvon määrittäminen	13
3.3.2	Toteutuneen tuoton määrittäminen ja vertailu	14
4	Lopuksi.....	15

1 Johdanto

Julkiset ja yksityiset yksiköt toimivat nykyisin yhä useammin samoilla markkinoilla. Julkisilla elinkeinotoimintaa harjoittavilla yksiköillä on havaittu olevan sellaisia kilpailuetuja, joita muut tahot eivät voi saada. Tällaisia kilpailuneutraliteettiongelmia aiheuttavia keskeisiä tekijöitä voivat olla esimerkiksi rahoituksen saatavuus ja sen ehtojen edullisuus, markkinaehtoisuudesta poikkeava hinnoittelu, edullinen verokohtelu ja konkurssisuoja, liiketoimintariskien vähäisyys, erilaiset yksinoikeudet sekä sellaisten markkinoita koskevien tietojen hallinta, jotka eivät ole muiden toimijoiden käytössä.¹ Kilpailuneutraliteettivajeen väistämättömänä seurauksena tehokkaita yrityksiä poistuu markkinoilta, kannusteet uusien tuotteiden ja tuotantotapojen kehittämiseen laimenevat ja tuotannon kilpailuttamisen edellytykset kärsivät taantuvista markkinoista².

Kilpailuneutraliteettivalvontaa koskevat säännökset ovat kilpailulain (948/2011) 4 a luvussa. Säännösten tavoitteena on lisätä Kilpailu- ja kuluttajaviraston (jäljempänä KKV) toimivaltaa selvittää ja valvoa kilpailuneutraliteetin toteutumista yksityisen ja julkisen taloudellisen toiminnan välillä sekä ryhtyä toimenpiteisiin kilpailun tasapuolisuutta vaarantavan menettelyn tai rakenteen poistamiseksi³.

Kilpailuneutraliteettisäännökset koskevat valtion, kuntien, kuntayhtymien tai niiden määräysvallassa olevien yksiköiden harjoittamaa taloudellista toimintaa⁴. Kilpailuneutraliteettisääntelyn soveltamisesta myös maakuntauudistuksessa perustettavien maakuntien taloudelliseen toimintaan tultaneen säätämään kilpailulain seuraavan tarkistuksen yhteydessä, oletettavasti syksyllä 2017. Kilpailuneutraliteettisääntelyä tultaneen siten kilpailulain tarkistuksen jälkeen soveltamaan maakuntien ja niiden määräysvallassa olevien yksiköiden harjoittamaan taloudelliseen toimintaan vastaavalla tavoin kuin valtion, kuntien, kuntayhtymien tai niiden määräysvallassa olevien yksiköiden taloudelliseen toimintaan. Taloudellisen toiminnan käsite on sama kuin EU:n kilpailuoikeudessa. Taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla. Tulkintakäytännössä on painoarvoa annettu sille, tuottaako yksityinen yritys vastaavia tavaroita ja palveluita markkinoilla. Myös voittoa tavoittelemattomat yksiköt voivat harjoittaa taloudellista toimintaa. Toiminta voi olla taloudellista, vaikka siihen kytkeytyisi yleiseen etuun liittyviä velvoitteita, erityisoikeuksia, yksinoikeuksia tai toimintaa tuettaisiin julkisin varoin.⁵ Oikeuskäytännön mukaan ratkaisevaa taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan erottamiseksi on se, tarjotaanko tavaroita tai palveluja markkinaympäristössä. Markkinaympäristölle on luonteen-

¹ HE 40/2013 vp, s. 19.

² HE 40/2013 vp, s. 22.

³ HE 40/2013 vp, s. 21.

⁴ Jäljempänä näistä toimijoista käytetään yhteistä nimitystä julkisyhteisö.

⁵ HE 40/2013 vp, s. 31.

omaista hintainformaation hyväksikäyttö tuotannossa, markkinapaikka, jossa kysyntä ja tarjonta voivat kohdata sekä toimijoiden mahdollisuus tehdä valintapäätöksiä hintainformaation pohjalta.⁶

Kilpailulain ohella myös kuntalaissa (410/2015) on kilpailuneutraliteettia koskevaa sääntelyä. Kilpailuneutraliteetin turvaamiseksi kuntalain 126 §:n 1 momentissa on säädetty kuntien yhtiöittämisvelvollisuudesta. Säännöksen mukaan kunnan hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi. Yhtiöittämisvelvollisuuteen on kuitenkin säädetty poikkeuksia. Poikkeuksissa säädettyjen edellytysten täytyessä kunta ei ole velvollinen yhtiöittämään lähtökohtaisesti yhtiöittämisvelvollisuuden piiriin kuuluvaa toimintaansa. Yhtiöittämisvelvollisuutta koskevat poikkeukset koskevat sellaisia tehtäviä, joissa kunnan voidaan katsoa toimivan kilpailutilanteessa markkinoilla, mutta toiminnan perusteella kunnalla ei ole yhtiöittämisvelvollisuutta⁷. Poikkeukset koskevat sellaisten tehtävien hoitoa, jotka eivät vääristä kilpailua olennaisesti, jotka liittyvät kunnan toiminnan kokonaistaloudelliseen tehostamiseen tai johon on muu erityisen painava syy⁸. Jotta edellä mainitut kuntalain poikkeukset eivät mahdollista kilpailuneutraliteetin vääristymistä, kuntalaki edellyttää, että kunnan palvelut on tällöin kuitenkin hinnoiteltava markkinaperusteisesti⁹.

Kilpailulain 4 a luvussa tarkoitettuun alihinnoitteluun puuttumisessa arvioinnin lähtökohtana pidetään markkinavaikutuksia kilpailun vääristymisen tai estymisen muodossa. Hinnoitteluun liittyviin menettelyihin puututtaessa tulee kuitenkin ottaa huomioon myös markkinaperusteisen hinnoittelun käsite siten kuin siitä säädetään kuntalain 128 §:ssä. Tämä tarkoittaa yhdenmukaisten arviointiperiaatteiden soveltamista hinnoittelua koskevissa asioissa riippumatta siitä, puututaanko hinnoitteluun kuntalain 128 §:n vai kilpailuneutraliteetin turvaamista koskevien yleisten säännösten perusteella.¹⁰ Hinnoittelun arviointi nojautuu näin ollen samanlaisiin perusteisiin sekä kuntien että valtion *markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan*¹¹ (jäljempänä taloudellinen toiminta) osalta.

KKV:n hinnoittelututkintaan kuuluu hinnan asettamiseen liittyvän tarkastelun lisäksi myös julkisyhteisön taloudellisen toiminnan laaja-alaisempi tarkastelu. Näiden suuntaviivojen tarkoituksena on kuvata KKV:n hinnoitteluvantaa ja siihen liittyvää julkisyhteisöjen taloudellisen toiminnan arviointia käytännössä sekä auttaa julkisyhteisöjä itse arvioimaan harjoittamansa taloudellisen toiminnan kilpailuneutraaliutta.

⁶ HE 40/2013 vp, s. 32.

⁷ HE 32/2013 vp, s. 35.

⁸ HE 32/2013 vp, s. 35.

⁹ HE 32/2013 vp, s. 35.

¹⁰ HE 40/2013 vp, s. 27.

¹¹ Markkinoilla tapahtuvalla taloudellisella toiminnalla tarkoitetaan tässä sellaista taloudellista toimintaa, joka tapahtuu kuntalain (410/2015) 126 §:n tarkoittamalla tavalla markkinoilla kilpailutilanteessa tai jos kyseessä on valtiotoimija, sellaista taloudellista toimintaa, jonka voidaan katsoa järjestetyn markkinaehtoisesti

2 Markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimus

Lähtökohtaisesti julkisyhteisöillä on vapaus sovittaa hintansa markkinoiden ja kilpailutilanteen mukaisesti kuten muillakin markkinatoimijoilla. Hinnoitteluvapautta rajoittaa kuitenkin markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimus.

Markkinaperusteisella hinnoittelulla tarkoitetaan sitä hintatasoa, jonka suuruiseksi vastaava yksityinen toimija hinnoittelisi palvelut. Lähtökohtaisesti hinnoittelussa on siten otettava huomioon kilpailullisen toiminnan muuttuvat ja kiinteät kustannukset, tulot, investointimenot, rahoituskulut sekä kohtuullinen tuotto toimintaan sitoutuneelle pääomalle. Kiinteistä kuluista, investointimenoista ja rahoituskuluista tulee ottaa huomioon se osa, joka vastaa kilpailluilla markkinoilla harjoitetun toiminnan osuutta.¹²

Yleisesti kilpailuneutraliteetin toteutuminen edellyttää, että julkisyhteisön kilpailluilla markkinoilla tapahtuva taloudellinen toiminta (jäljempänä taloudellinen toiminta) on liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti kannattavaa sen sijaan, että liiketaloudellisesti kannattamatonta toimintaa pidetään keinotekoisesti yllä erilaisten liiketoimintaan kanavoituvien julkisesta omistuksesta johtuvien etujen tai ristisubvention avulla. Kannattava toiminta edellyttää, että julkisyhteisön taloudellisen toiminnan tuotoilla voidaan kattaa kaikki taloudelliseen toimintaan aiheuttamisperiaatteen mukaisesti kohdistettavat kustannukset ja että toiminta tuottaa kohtuullisen tuoton taloudelliseen toimintaan sitoutuneelle pääomalle.

Mikäli julkisyhteisön taloudellinen toiminta osoittautuu liiketaloudellisesti kannattamattomaksi silloin, kun sen tuotot ja kustannukset eriytetään julkisyhteisön muun toiminnan tuotoista ja kustannuksista, saattaa se olla osoitus jossakin muodossa ilmenevien perusteettomien etujen hyödyntämisestä ja kilpailuneutraliteettiongelman olemassaolosta. Perusteettomia etuja voivat olla esimerkiksi kohdistamatta jätetyt kustannuserät, julkisista varoista saatu tuki tai markkinaehtois- ta hintaa edullisempi vuokra.

Mikäli julkisyhteisö saa julkisesta omistuksesta johtuvan ja siten perusteettoman kustannusedun, sen taloudelliseen toimintaan liittyvät kustannukset ovat keinotekoisesti alhaisemmat kuin vähintään yhtä tehokkaalla yksityisellä toimijalla. Vastaavasti ristisubvention tai suoran julkisen tuen vuoksi julkisyhteisön taloudellisesta toiminnastaan saamat tuotot ovat suuremmat kuin mitä vähintään yhtä tehokkaan yksityisen toimijan olisi mahdollista vastaavalla tuotannon tasolla saavuttaa. Kustannusten tai tuottojen vääristyminen on omiaan johtamaan kilpailua vääristävään alihinnoitteluun, jonka seurauksena vähintään yhtä tehokkaita yksityisiä toimijoita uhkaa poistua markkinoilta. Edellä kuvattu ei vastaa toimivan kilpailuprosessin lopputulosta, jossa markkinoilla

¹² HE 32/2013 vp, s. 38.

menestyvät ne, jotka omilla ansioillaan kykenevät tehokkaimmin vastaamaan markkinoiden kysyntään.

Mikäli julkisyhteisö saa taloudellisessa toiminnassaan edellä mainitun kaltaisen edun suhteessa kilpailijoihinsa ja sen menettely on omiaan estämään tai vääristämään kilpailua, KKV voi puuttua julkisyhteisön menettelyyn. Tällaisessa tilanteessa KKV voi markkinoilla lähtökohtaisesti vallitsevasta hinnoitteluvapaudesta huolimatta tarkastella paitsi taloudellisen toiminnan kannattavuutta myös julkisyhteisön yksittäisten tuotteiden tai palveluiden (jäljempänä suoritteet) hintojen kustannusvastaavuutta ja tarvittaessa puuttua niiden hinnoitteluun. Näin voi olla välttämätöntä toimia erityisesti, jos julkisyhteisön taloudellisessa toiminnassaan nauttimat edut ovat merkittäviä eikä niitä voida kokonaan poistaa.

Jotta julkisyhteisö voi varmistua taloudellisen toimintansa kilpailuneutraaliudesta ja hinnoittelunsa markkinaperusteisuudesta, sen on välttämätöntä tarkastella taloudellisen toimintansa kannattavuutta ja hinnoittelua. Kannattavuuden seuranta edellyttää käytännössä taloudellisen toiminnan kirjanpidollista eriyttämistä, jotta laskelmissa käytettävät luvut voidaan johtaa suoraan kirjanpidosta ja laskelmia pitää luotettavina. Julkisyhteisön taloudellista toimintaa ja sen kannattavuutta ei voida tarkastella yhtenä kokonaisuutena, mikäli julkisyhteisön taloudellinen toiminta suuntautuu useammille erillisille tuote- ja/tai maantieteellisille markkinoille. Tällöin taloudellista toimintaa, sen kannattavuutta, hinnoittelua ja vaikutuksia tarkastellaan erikseen kullakin relevantilla markkinalla. Markkinamäärittelyt tehdään noudattaen samoja periaatteita kuin kilpailuasiossa yleensä¹³.

Toiminnan markkinaperusteisuudesta varmistumiseksi ei edellä todetun perusteella riitä, että julkisyhteisö asettaa hintansa vertaamalla sitä kilpailijoiden markkinoilla vastaavista suoritteista veloittamiin hintoihin (benchmarking). Markkinaperusteinen hinnoittelu ei toisaalta myöskään edellytä, että julkisyhteisön tulisi aina hinnoitella kilpailijoiden perimien hintojen tasolle. Siten se, että julkisyhteisön markkinoilla tarjoamista suoritteista perimä hinta alittaa yksityisten kilpailijoiden vastaavista suoritteista perimän hinnan, ei yksinään ole osoitus kilpailuneutraaliteettivajetta ilmentävästä alihinnoittelusta.

Markkinoilla vallitsevaa hinnoitteluvapautta rajoittaa kilpailulain 30 a §:n lisäksi myös kilpailulain 7 § määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskeva säännös, joka kieltää muun muassa saalistushinnoittelun. Mikäli julkisyhteisön voidaan kyseessä olevilla relevanteilla markkinoilla katsoa olevan määräävässä markkina-asemassa, sen mahdollista alihinnoittelua arvioidaan saalistushinnoittelua koskevien oikeusohjeiden mukaan.

¹³ Ks. relevanttien markkinoiden määrittelystä tarkemmin: [Kilpailuviraston suuntaviivat yrityskauppavallvonnasta – Suuntaviivoja kilpailulain soveltamisesta 1/2011](#), s. 64-69 sekä [KKV:n verkkosivut](#).

3 Hinnoittelun markkinaperusteisuuden arviointi KKV:n valvontatoiminnassa

3.1 Yleistä

KKV:n tavoitteena on ollut valita sellaiset arviointimenetelmät, joiden avulla kaikkein merkittävimpien alihinnoittelutapausten tunnistaminen on tehokasta. Hinnoittelun arviointi tehdään aina tapauskohtaisesti, jolloin toimialan erityispiirteiden lisäksi kunkin tapauksen erityispiirteet voidaan ottaa huomioon. Jäljempänä esitellään ne lähtökohdat, joiden mukaan KKV:ssa arvioidaan hinnoittelun markkinaperusteisuuden toteutumista. Valittuja menetelmiä voidaan täydentää myös muilla vaihtoehtoisilla arviointimenetelmillä, mikäli KKV katsoo tapauksen erityispiirteiden sitä edellyttävän.

Hinnoittelun markkinaperusteisuuden arvioinnissa KKV tarkastelee lähtökohtaisesti seuraavia osa-alueita:

1. Taloudellisen toiminnan tuotot ja kustannukset
 - a. taloudellisen toiminnan välittömät kustannukset¹⁴ ja taloudelliseen toimintaan kohdistettu osuus julkisyhteisön välillisistä kustannuksista¹⁵, erityisesti yhteiskustannuksista¹⁶, pääomakustannuksista¹⁷ ja muista laskennallisista eristä
 - b. julkisyhteisön välillisten kustannusten kohdistaminen taloudellisen ja muun toiminnan kesken, erityisesti jakoperusteet
 - c. taloudellisen toiminnan kustannusvastaavuus

¹⁴ **Välittömillä kustannuksilla** tarkoitetaan kaikkia kustannuseriä, joiden voidaan selvästi ja kiistattomasti katsoa aiheutuneen taloudellisen toiminnan suoritteiden tuottamisesta. Niihin kuuluvat muun muassa suoritteiden tuottamisen vaatimat työvoima- ja materiaalikustannukset.

¹⁵ **Välilliset kustannukset** ovat kustannuksia, joiden kohdistaminen taloudellisen toiminnan suoritteisiin ei ole yksiselitteistä. Tällaisina kustannuksina kyseeseen voivat tulla muun muassa sekä taloudelliseen että ei-taloudelliseen toimintaan osallistuvien johtajien palkkakustannukset, talouspalveluista aiheutuvat kustannukset, henkilöstö- ja asiakirjahallinnon kustannukset sekä IT-kustannukset. Välillisistä kustannuksista käytetään myös nimitystä **yleiskustannukset**. Tällaisia kustannuksia aiheutuu aina, kun jotakin suoritetta tuotetaan.

¹⁶ **Yhteiskustannukset** ovat kustannuksia, jotka ovat eri laskentakohteiden yhteisesti aiheuttamia, eivätkä jäisi pois, vaikka yksittäisen laskentakohteen toiminnasta luovuttaisiin. Yhteiskustannukset eivät myöskään muutu, vaikka tuotettava suorite muuttuu. Esimerkiksi puhelinlinjojen ylläpidosta aiheutuvat kustannukset ovat samat riippumatta siitä, soitetaanko puhelimella lähi- vai kaukopuhelua.

¹⁷ **Pääomakustannuksilla** tarkoitetaan tuottoja, jotka toimijan on saatava voidakseen säilyttää toiminnassa käytetyt varat keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Pääomakustannukset ilmaistaan yleensä varojen tavoitetuottona ja ne voivat liittyä välittömästi taloudellisen toiminnan suoritteiden tuottamisessa käytettävään omaisuuteen tai välillisesti suoritteiden tuotantoon.

- d. julkisyhteisön mahdollisesti saamat tuet ja/tai kustannusedut
 - e. tarvittaessa lisäksi suoritekohtainen hinnoittelu ja hintojen kustannusvastaavuus
2. Taloudelliseen toimintaan sitoutuneen pääoman tuotto
- a. kohtuullinen tavoitetuotto
 - b. toteutunut tuotto
 - c. toteutunut tuotto verrattuna a-kohdassa tarkoitettuun tavoitetuottoon

Julkisyhteisön taloudellisen toiminnan tulee kattaa kaikki taloudellisesta toiminnasta aiheutuvat kustannukset pelkkien suoritteiden tuottamisesta aiheutuvien kustannusten sijaan. Taloudelliseen toimintaan liittyvät kustannukset, mukaan lukien investointeihin liittyvät poistot ja rahoituskulut, muodostavat KKV:n ensivaiheen tarkastelussa kustannuspohjan, johon julkisyhteisön hinnoittelussa huomioituja kustannuksia verrataan. KKV arvioi, onko kaikki taloudelliseen toimintaan liittyvät kustannukset huomioitu kustannuspohjassa ja kustannuslaskennassa. KKV arvioi tarvittaessa myös kustannuslaskennassa käytettyjä jakoperusteita. Arvioinnissa keskeistä on ainakin se, ovatko jakoperusteet aiheuttamisperiaatteen mukaisia ja antavatko ne oikean kuvan taloudellisen toiminnan kannattavuudesta, kun sitä tarkastellaan itsenäisenä toimintonaan.

Julkisyhteisö saattaa saada kustannusedun ja vääristää kilpailua, jos taloudelliseen toimintaan ei kohdisteta kaikkia siihen kuuluvia kustannuksia, jolloin hinnoittelussa ja kannattavuuden tarkastelussa huomioitava kustannuspohja on todellista suppeampi. Näin voi tapahtua myös silloin, jos taloudellisen toiminnan tuotot ja kustannukset eivät ole tunnistettavissa julkisyhteisön kustannuslaskennassa esimerkiksi siitä syystä, ettei kirjanpitoa ole eriytetty julkisyhteisön taloudellisen ja muun toiminnan välillä.

Myös taloudelliseen toimintaan sitoutuneen pääoman tuottovaatimuksen puuttuminen tai sen asettaminen selvästi kohtuullisena pidettävää alhaisemmaksi todennäköisesti aiheuttaa kilpailun vääristymiä, sillä yritystoimintaan kuuluvat olennaisesti pääomakustannukset, jotka liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti katetaan vaatimalla toimintaan sitoutuneille varoille tuotto. Markkinaperusteinen hinnoittelu edellyttää tällaisen kohtuullisen tuottovaatimuksen huomioimista taloudellisessa toiminnassa ja hinnoittelussa. Vaikka julkisyhteisön toiminta olisi määritelty voittoa tavoittelemattomaksi, kilpailuneutraliteetin toteutuminen edellyttää vähintään edellä mainitun kohtuulliseksi katsottavan tuottovaatimuksen huomioimista julkisyhteisön taloudellisessa toiminnassa ja hinnoittelussa.

Kohtuullisen tuoton vaatimuksen täyttymistä arvioidessaan KKV määrittää jäljempänä aluvussa 3.3.1 esitellyllä tavalla tavoitetuoton, johon selvityksen kohteena olevan julkisyhteisön taloudellisessa toiminnassa toteutunutta tuottoa verrataan. Mikäli jäljempänä aluvussa 3.3.2 kuvatulla tavalla määritetty toteutunut tuotto on vähintään edellä mainitun tavoitetuoton suuruinen, voidaan julkisyhteisön taloudellisessa toiminnassa katsoa vaaditun markkinaperusteisen hinnoittelun edellyttämä kohtuullinen tuotto. Mikäli toteutunut tuotto jää relevantilla tarkasteluajanjaksolla alle edellä mainitun tavoitetuoton, ei markkinaperusteisen hinnoittelun edellytysten voida kaikilta

osin katsoa täyttyvän. Mikäli toteutunut tuotto jää merkittävästi alle tavoitetuoton, ovat kielteiset markkinavaikutukset todennäköisiä.

Taloudellisen toiminnan harjoittamiseen liittyvien kustannusten tunnistaminen sekä niiden ja kohdittuun tuottovaatimuksen huomioiminen hinnan asettamisessa eivät kuitenkaan yksin riitä turvaamaan kilpailuneutraliteetin toteutumista. Kilpailuneutraliteetti edellyttää lähtökohtaisesti, ettei julkisyhteisön harjoittama taloudellinen toiminta saa minkäänlaisia taloudellisia etuja suhteessa yksityisiin yrityksiin julkisen omistuksensa johdosta. Kilpailua vääristävä kustannusetu voi syntyä esimerkiksi silloin, jos taloudellisessa toiminnassa voidaan hyödyntää tuotannontekijöitä kuten tukipalveluita, osaamista, tiloja tai laitteita maksutta tai alle markkinaehtoisesta hinnasta. Tällainen etu kanavoituu markkinoille tyypillisesti suoritteiden alihinnoitteluna. Kilpailuneutraliteetin toteutuminen edellyttää siten myös julkisyhteisön taloudellisessa toiminnassa hyödynnettyjen tuotannontekijöiden tai tukipalveluiden käytöstä maksettavien korvausten markkinaehtoisuutta.

Julkisyhteisön taloudellisen toiminnan kannattavuus saattaa vääristyä paitsi kustannustekijöiden johdosta myös silloin, jos taloudelliseen toimintaan kanavoituu suoraa julkista tukea tai esimerkiksi julkisyhteisön ei-taloudelliseen toimintaan tarkoitettuja julkisia varoja (ristisubventio). Julkisyhteisön muodossa tai toisessa saama tuki on omiaan johtamaan alihinnoitteluun, joka todennäköisesti aiheuttaa kilpailun vääristymiä markkinoilla.

KKV:n markkinaperusteisen hinnoittelun tutkintaan liittyy siten kustannusten tunnistamiseen, niiden kohdistamiseen ja toiminnan tuottovaatimukseen keskittyvän tarkastelun ohella myös mahdollisten kustannusetujen sekä tukien ja ristisubvention tarkastelu. Jos julkisyhteisön taloudellisessa toiminnassaan nauttimat edut ovat merkittäviä eikä niitä voida kokonaan poistaa, KKV:n voi olla tarpeen tarkastella myös yksittäisten suoritteiden hintojen kustannusvastaavuutta ja tarvittaessa puuttua niiden hinnoitteluun.

3.2 Taloudellisen toiminnan kustannusten ja kustannusvastaavuuden arviointi

3.2.1 KKV:n kustannustarkastelussa sovellettavat arviointiperiaatteet

KKV:n tässä esittämät arviointiperiaatteet perustuvat kilpailuneutraliteettisääntelyn julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan tasapuolisia kilpailuedellytyksiä koskevaan tavoitteeseen. KKV:n lähtökohtana arvioinnissa on, että julkisyhteisön *kaikki kustannukset* tulee kohdistaa taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan kesken aiheuttamisperiaatetta noudattaen.

Sellainen taloudellinen toiminta, joka perustuu julkisen sektorin toimesta jo aiemmin verovaroin tehtyjen investointien vapaan kapasiteetin käyttöön, ei sinänsä aiheuta lisäkustannuksia. Toisin sanoen nämä investointikustannukset eivät jäisi pois, vaikka taloudellisesta toiminnasta luovut-

taisiin. Ainoastaan tällaiset vältettävissä olevat kustannukset (tai *erilliskustannukset*¹⁸) huomioivan arviointimenetelmän käyttö johtaisi kuitenkin siihen, että taloudellista toimintaa voitaisiin julkisen sektorin toimesta harjoittaa ilman tiettyjen välillisten kustannusten aiheuttamaa raskautta. Taloudelliseen toimintaan liittyvien kustannusten aliarviointi tuottaisi julkisyhteisölle kustannusedun ja sen myötä etulyöntiaseman, jollaista yksityinen toimija ei voisi saada. Tällaisen tilanteen ei voida katsoa vastaavan kilpailuneutraliteettisääntelyn tavoitteita.

Aiheuttamisperiaatteen mukaisessa kustannustarkastelussa KKV selvittää ensin, onko taloudelliseen toimintaan kohdistettu kaikki siihen liittyvät *välittömät kustannukset*, jotka ovat luonteeltaan useimmiten *muuttuvia kustannuksia*¹⁹. Lisäksi KKV tarkastelee, onko taloudellisen toiminnan kustannuksiksi kohdistettu myös *välilliset kustannukset*, eli taloudellisen toiminnan osuus julkisen toimijan *yleiskustannuksista*²⁰. Yleiskustannukset voivat olla luonteeltaan muuttuvia tai *kiinteitä*²¹. KKV varmistaa erityisesti, että taloudelliseen toimintaan on kohdistettu myös sille kuuluva osuus julkisyhteisön *yhteiskustannuksista ja pääomakustannuksista* ja muista laskennallisista eristä.

Välillisten kustannusten kohdistamiseksi on olemassa useita eri vaihtoehtoja. Eri kohdistamistavat johtavat erilaiseen lopputulokseen sen suhteen, mikä on yritykselle tai julkisyhteisölle kannattavaa ja miten hinnoitella tuote. Välillisten kustannusten kohdistamisessa tarkimpiin kuuluva ja siten kilpailuneutraliteettia lähtökohtaisesti parhaiten turvaava menetelmä on niin kutsuttu ABC-laskenta (Activity Based Costing), jota kutsutaan myös toimintolaskennaksi. Toimintolaskennassa välillisten kustannusten kategoriat tunnustetaan ja kohdistetaan tuotetuille suoritteille käyttämällä ajureiksi kutsuttuja kriteereitä, jotka läheisimmin heijastavat eri suoritteiden tuottamisen vaatimaa osuutta tarkasteltavasta välillisten kustannusten kategoriasta. Toisena esimerkkinä eri menetelmistä voidaan mainita niin kutsuttu pro rata- menetelmä. Pro rata -menetelmässä kustannusten kohdistaminen on toimintolaskentaa suurpiirteisempää. Taloudellisen toiminnan kustannuksiksi kohdistetaan taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan keskinäisen suhdeluvun perusteella laskettava osuus (pro rata -osuus) julkisyhteisön välillisistä kustannuksista. Suhdeluvun määrittämisessä on yleisesti käytetty esimerkiksi työntekijöiden työpanoksen arvoa, käytettyjen resurssien määrää tai muuta vastaavaa suuretta.

Kustannustarkastelussa KKV arvioi, voidaanko julkisyhteisön kustannusten kohdistamisessa käyttämän menetelmän kyseisessä tapauksessa katsoa johtavan kilpailuneutraliteetin turvaami-

¹⁸ **Erilliskustannukset** ovat kustannuksia, jotka voidaan kohdistaa suoraan taloudelliselle toiminnalle ja jotka jäisivät pois, jos taloudellisesta toiminnasta luovuttaisiin. Erilliskustannukset voivat olla muuttuvia tai kiinteitä.

¹⁹ **Muuttuvien kustannusten** määrä riippuu tuotettujen suoritteiden lukumäärästä. Tyypillisiä muuttuvia kustannuksia ovat työvoima- ja materiaalikustannukset.

²⁰ Välillisistä kustannuksista käytetään myös nimitystä **yleiskustannukset**. Tällaisia kustannuksia aiheutuu aina, kun jotakin suoritetta tuotetaan.

²¹ **Kiinteät kustannukset** ovat kustannuksia, joiden suuruus ei ole riippuvainen tuotettujen suoritteiden lukumäärästä. Kiinteitä kustannuksia ovat yleensä esimerkiksi vuokrat.

sen kannalta riittävän tarkkaan kustannusten kohdistamiseen. KKV tarkastelee myös käytettyjä jakoperusteita ja niiden valintaperusteita erityisesti siitä näkökulmasta, suosivatko ne mahdollisesti taloudellista toimintaa ei-taloudellisen toiminnan kustannuksella.

Kilpailuneutraliteetin toteutuminen edellyttää, ettei julkisyhteisö käytä omassa kustannustarkastelussaan mitään sellaista jakoperustetta, joka voi johtaa kustannusten vääristyneeseen allokaatioon taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan välillä. Erityisesti resurssipohjaisten (input) jakoperusteiden käyttöön julkisyhteisön kustannustarkastelussa saattaa liittyä kustannusten allokaation vääristymisen riski. Mikäli yleiskustannuksia kohdistetaan julkisyhteisössä esimerkiksi työntekijöiden määrän perusteella, voi olla vaarana, että perusteettoman suuri osa yleiskustannuksista kohdistuu julkisyhteisön ei-taloudelliseen toimintaan ja perusteettoman pieni osa markkinoilla tapahtuvaan taloudelliseen toimintaan. Tulospohjaiset (output) jakoperusteet johtavat yleensä paremmin todellisuutta vastaavaan kustannusten kohdistumiseen. KKV voi joissakin tilanteissa katsoa hyväksyttäväksi myös resurssipohjaisten jakoperusteiden käyttämisen. Esimerkiksi keskitetyn palkanlaskennan kustannusten jako lastensuojelun (ei-taloudellinen toiminta) ja ateriapalveluita tuottavan keskuskeittiön (taloudellinen toiminta) välillä tuotokseen perustuen ei olisi käytännössä mielekäästä, koska näiden palveluiden tuotokset eroavat toisistaan. Tällaisessa tilanteessa tarkoituksenmukaisempaa saattaisi olla kustannusten jakaminen esimerkiksi henkilöstömäärän suhteessa.

KKV:n kustannustarkasteluun liittyy yleensä myös julkisyhteisön mahdollisesti saamien etuuksien kuten suoran julkisen tuen ja kustannusetujen selvittäminen. Esimerkiksi julkisen rahoituksen markkinaehtoisuuden selvittäminen edellyttää erillistä analyysiä siitä, onko julkisyhteisön katsottava saaneen rahoitusta edullisemmin ehdoin kuin mitä tavanomainen sijoittaja vastaavassa tilanteessa edellyttäisi. EU:n komission valvontavaltaan kuuluvassa valtioneuvoston sääntelyssä menetelmään, jolla valtiontuen olemassaolo selvitetään, viitataan termillä MEOP (Market Economy Operator Principle), markkinatoimijaperiaate. KKV ratkaisee erikseen, millaisin arviointimenetelmin rahoitustoimenpiteiden markkinaehtoisuutta kansallisessa kilpailuneutraliteettisääntelysämme arvioidaan.

3.2.2 *Kustannusvastaavuus julkisyhteisön taloudellisessa toiminnassa*

Julkisyhteisön taloudellisen toiminnan kustannuksiin liittyvän tarkastelun jälkeen KKV tarkastelee taloudellisen toiminnan kustannusvastaavuutta. KKV voi myös osana selvityksiään pyytää julkisyhteisöä laatimaan taloudellisen toiminnan osalta erillisen tuloslaskelman.

KKV tarkastelee taloudellista toimintaa ja sen tuottoja, kustannuksia ja kannattavuutta lähtökohteisesti kolmen (3) vuoden ajanjaksolla. Relevantin tarkasteluajanjakson määrittämisessä huomioidaan tarpeen mukaan myös mm. toimialan ja markkinoiden erityispiirteet kuten kausivaihtelut ja suhdannetilanne, jolloin tarkasteluajanjakso voi tapauksesta riippuen myös poiketa edellä sanotusta kolmen vuoden ajanjaksosta.

Kuten edellä on todettu, taloudellisen toiminnan kilpailuneutraaliudesta ja markkinaperusteisen hinnoittelun edellytysten täyttymisestä varmistuminen edellyttää julkisyhteisöltä käytännössä säännöllistä taloudellisen toiminnan kannattavuuden seurantaa. Julkisyhteisö voi tätä tarkoitusta

varten laatia tilikausittain taloudellisen toiminnan osalta oman, muusta toiminnasta erillisen tuloslaskelman.

Julkisyhteisö voi lisäksi taloudellisen toimintansa kilpailuneutraaliutta koskevassa itsearviossaan hyödyntää esimerkiksi valtion maksullista toimintaa ja sen seuranta koskevaa Valtiokonttorin ohjetta (Valtiokonttorin määräys 20.11.2014 VK/1078/00.01/2014²²). Ohjeen mukaan maksullisen toiminnan kannattavuuden sekä sen kehityksen seuraamiseksi tulee laatia kustannusvastaavuuslaskelma varainhoitovuosittain. Ohjeeseen sisältyvien periaatteiden noudattaminen julkisyhteisön taloudellisessa toiminnassa ja sitä koskevan erillisen tuloslaskelman laatimisessa tukee markkinaperusteisen hinnoittelun ja kilpailuneutraliteettisäännösten noudattamisen tavoitetta julkisyhteisössä.

Valtiokonttorin määräyksen mukaan maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelman tulee antaa oikeat ja riittävät tiedot toiminnan tuotoista, kustannuksista ja kustannusvastaavuudesta. Määräyksen mukaan oikeiden ja riittävien tietojen antaminen edellyttää muun muassa seuraavien asioiden huomioon ottamista:

1. Tuotto- ja kustannustiedot perustuvat liikekirjanpitoon ja henkilöstökustannusten kohdistaminen perustuu käytössä olevaan toteutuneen työajan seurantaan.
2. Maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelma laaditaan suoriteperusteisesti. Tulot kohdennetaan sille vuodelle, jolloin suorite on luovutettu. Kustannuksiksi kohdennetaan ne kustannukset, jotka ovat aiheutuneet suoritteiden tuottamisesta ja luovuttamisesta.
3. Maksullisen toiminnan kustannusvastaavuuslaskelmaan sisällytetään laskentavuoden kaikki maksullisen toiminnan tuotot ja kustannukset.
4. Tuottojen ja kustannusten kohdistamisessa maksullisen toiminnan eri osaluille noudatetaan aiheuttamisperiaatetta.
5. Kustannusten osalta varmistetaan erityisesti siitä, että ne sisältävät maksullisen toiminnan osuuden myös viraston yhteiskustannuksista, pääomakustannuksista ja muista laskennallisista eristä. Mikäli suoritteiden tuottamiseen osallistuu myös muita valtion viranomaisia alihankkijoina tai tätä vastaavalla tavalla, luetaan myös näille aiheutuvat kustannukset maksullisen toiminnan suoritteiden tuottamisesta aiheutuviin kustannuksiin.
6. Eri vuosien kustannusvastaavuuslaskelmien tulee olla vertailukelpoisia. Tämä edellyttää, että laskentaperusteiden, kuten tuottojen ja kustannusten jaksottamista, kohdistamista ja arvostamista koskevien laskentaperusteiden tulee py-

²² [Valtiokonttorin ohje](#).

syä pääsääntöisesti samana. Mikäli laskentaperusteita joudutaan muuttamaan, muutokset mainitaan laskelmien liitetiedoissa. Olennaisten muutosten vaikutus laskelmiin on esitettävä liitetiedoissa.

7. Valvonnasta vastaavien viranomaisten tulee voida varmistua kustannusvastavuuslaskelmien oikeellisuudesta. Tämä edellyttää, että laskentaperusteet ja niiden mahdolliset muutokset dokumentoidaan ja niiden tulee olla saatavilla.

3.3 Taloudelliseen toimintaan sitoutuneen pääoman tuoton arviointi

3.3.1 Kohtuullisena tavoitetuottona pidettävän vertailuarvon määrittäminen

Arvioinnissaan KKV käyttää kohtuullisen tuottotason vertailuarvoa määrittäessään viitteellisenä perustuottovaatimuksena matalan riskitason valtion joukkovelkakirjalainan, esimerkiksi Suomen valtion 10 vuoden obligaation korkoa²³, johon lisätään riskilisä. Korkojen ollessa suuntaviivojen laatimisen aikaan poikkeuksellisen alhaisella tasolla, voi olla perusteltua käyttää perustuottovaatimuksena vaihtoehtoisesti edellä mainittujen joukkovelkakirjalainojen pitkäaikaista keskiarvoa, esimerkiksi 10 vuoden keskiarvoa. Perustuottovaatimukseen lisättävän riskilisan suuruus saadaan arvioimalla tarkasteltavien markkinoiden riskitaso. Vaihtoehtoisia riskitasoja ovat matala, keskiverto ja korkea. Edellä mainittuja riskitasoja vastaavat kohtuulliset riskilisät KKV määrittelee erikseen. Riskilisät voidaan perustaa esimerkiksi edellä mainituille riskitasoille määritelyihin tyyppillisiin WACC –arvoihin²⁴, joista on vähennetty riskitöntä sijoitusta kuvaavan valtion joukkovelkakirjalainan korko.

Selvityksen kohteena olevien markkinoiden riskitason määrittämiseksi KKV voi pyytää lausuntoja ja mahdollisuuksien mukaan hyödyntää julkisista lähteistä saatavilla olevia tietoja toimialojen riskiluokituksesta. Tarvittaessa KKV voi tehdä myös vertailuja vastaavaa toimintaa harjoittaviin yksityisiin yrityksiin kyseessä oleville markkinoille tyyppillisen WACC -arvon selvittämiseksi. Myös julkisyhteisön tulee pyydettäessä itse määrittellä KKV:lle, mihin riskiluokkaan se katsoo taloudellisen toimintansa kuuluvan ja esittää perustelut näkemykselleen.

Mikäli riskitason ja riskilisan määrittäminen osoittautuvat jossakin tapauksessa vaikeaksi, esimerkiksi sopivien referenssikohteiden puuttumisen vuoksi, KKV pitää lähtökohtanaan sitä, että valtaosa julkisen sektorin harjoittamasta taloudellisesta toiminnasta suuntautuu alhaisen tai korkeintaan keskimääräisen riskin toimialoille. Tällöin riskilisanä voidaan lähtökohtaisesti pitää esimerkiksi vähäriskisenä pidetyllä energiasektorilla Euroopassa vaadittuihin riskilisiin²⁵ perustuvaa arviota, mikä käytännössä tarkoittaa 4-5 %:n riskilisan soveltamista kyseisissä tapauksissa. Pro-

²³ [Kulloinkin voimassa oleva Suomen valtion 10 vuoden obligaatioiden korko.](#)

²⁴ WACC tarkoittaa pääoman painotettua keskiarvoa (Weighted Average Cost of Capital).

²⁵ CEER Report 14 March 2016, Ref: C15-IRB-28-03, *CEER Report on Investment Conditions in European Countries*, s.55

senttilukua on kuitenkin mahdollista tarkistaa ylös- tai alaspäin, mikäli KKV katsoo tapauksen tai markkinoiden erityispiirteiden sitä selvästi edellyttävän.

Edellä kuvattu riskilisämenetelmä on yksinkertainen verrattuna esimerkiksi yksilöllisen WACC-arvon määrittämiseen eikä se huomioi eri toimijoiden pääomarakenteiden eroja. Se on kuitenkin riittävän tarkka sellaisen kohtuullisesta merkittävästi poikkeavan tuottovaatimuksen tunnistamisessa, jonka osalta kielteisten markkinavaikutusten syntymistä voitaisiin pitää todennäköisenä.

3.3.2 Toteutuneen tuoton määrittäminen ja vertailu

Julkisyhteisön taloudellisen toiminnan ja sen hinnoittelun markkinaperusteisuuden arvioinnissa KKV määrittää tarvittaessa vielä taloudelliseen toimintaan sitoutuneen pääoman toteutuneen tuoton. Toteutuneen tuoton määrittäminen on edellytyksenä sen selvittämiseksi, kuinka paljon toteutunut tuotto mahdollisesti poikkeaa edellä alaluvussa 3.3.1 esitetyllä tavalla määritellystä kohtuulliseksi katsottavasta tavoitetuotosta. KKV arvioi erityisesti, alittaako toteutunut tuotto vertailuarvona toimivan tavoitetuoton. Arvioinnissaan KKV ottaa huomioon, että toiminnan kannattavuus vaihtelee myös kysynnän muutosten aiheuttamien myyntivolyymien muutosten vuoksi eikä yksittäiselle toimintajaksolle tai raportointikaudelle julkisyhteisön toimesta asetettu ja hinnoittelussa huomioitu tavoitetuotto aina toteudu. Kilpailuneutraaliteetin toteutuminen edellyttää kuitenkin lähtökohtaisesti, että julkisyhteisön taloudellinen toiminta tuottaa kohtuullisen tuoton toimintaan sitoutuneelle pääomalle KKV:n määrittämän relevantin tarkasteluajanjakson puitteissa.

Toteutuneen tuoton määrittämisessä käytettävien lukujen tulee perustua kirjanpitoon. Arvioinnissaan KKV tarkastelee toimijan tuottojen ja varojen suhdetta. Tuottoja määritettäessä arvioidaan lähtökohtaisesti yrityksen toiminnan operatiivista tulosta ennen korkoja ja veroja, mikä vastaa suomalaisessa tilinpäätöskäytännössä liikevoittoa/liiketulosta. Kuntalain tarkoittama markkinaperusteinen hinnoittelu edellyttää kohtuullisen tuoton vaatimista taloudelliseen toimintaan sitoutuneelle pääomalle. Tämä edellyttää KKV:lta lähtökohtaisesti taseperusteisten tunnuslukujen käyttämistä toteutunutta tuottoa määritettäessä.

Taseperusteisessa tarkastelussa liikevoiton suhdetta yrityksen varoihin määritettäessä on ratkaistava ensin, miten taloudelliseen toimintaan sitoutunut pääoma/omaisuus kussakin tapauksessa määritetään eli mitä omaisuutta taloudellisessa toiminnassa tuotettuihin suoritteisiin katsotaan käytetyn. Esimerkiksi pelkästään kunnan taseeseen aikanaan sijoitetun niin kutsutun peruspääoman huomioiminen toimintaan sitoutuneena pääomana ei yleensä ole riittävää. Toiseksi on ratkaistava, miten tämä omaisuus arvostetaan. KKV käyttää taloudellisessa toiminnassa käytetyn omaisuuden arvostamisessa lähtökohtaisesti kuluvan tilikauden ja edellisen tilikauden tasearvojen keskiarvoa (keskitase). Menetelmää sovellettaessa on kuitenkin huomioitava myös tarkasteltavan tapauksen ja/tai alan erityispiirteet. Esimerkiksi hyvin pääomavaltaisilla aloilla menetelmän mukainen tasearvo ei aina välttämättä johda tarkoituksenmukaisimpaan lopputulokseen, sillä se ei ota huomioon omaisuuden arvomuutoksia, joita voivat aiheuttaa esimerkiksi teknologian vanhentuminen ja/tai tekemättä jätetyt korvausinvestoinnit. Samoin aloilla, joille ovat tyypillisiä suuret kertaluonteiset investoinnit, voi olla tarkoituksenmukaista ulottaa tarkastelu yhtä useampaan toimintajaksoon. KKV ottaa tällaiset yksityiskohdat tapauskohtaisessa arvioin-

nissaan huomioon. Mikäli taseperusteisessa tarkastelussa käytetään apuna myös vertailutietoa vastaavaa toimintaa harjoittavista yksityisistä toimijoista, KKV kiinnittää tarpeen mukaan huomiota siihen, että keskenään vertailtavat julkisyhteisön ja yksityisen toimijan taseet ovat laajuudeltaan ja arvostuksiltaan riittävän yhdenmukaiset. Julkisyhteisön liian suppea tase ja/tai arvostukseltaan alhainen tase voivat johtaa vertailun vääristymiseen.

Taseperusteiset tunnusluvut eivät kuitenkaan välttämättä ole tarkoituksenmukaisia toiminnan tuloksellisuuden mittareita silloin, kun kyseessä ei ole pääomaintensiivinen ala. Esimerkiksi palveluliiketoiminnassa on usein matalampi toimintaan sitoutunut pääoma kuin esimerkiksi valmistavassa teollisuudessa, jolloin arvioinnissa voi olla tarkoituksenmukaisempaa käyttää suoraan liikevaihtoon suhteutettuja tunnuslukuja. Tällöin esimerkiksi liikevoiton suhde liikevaihtoon (liikevoittoprosentti) kuvaa toiminnan kannattavuutta yleensä taseperusteisia tunnuslukuja paremmin. KKV voi tapauksen erityispiirteiden niin edellyttäessä käyttää toteutuneen tuoton määrittämisessä myös suoraan liikevaihtoon suhteutettuja kannattavuustunnuslukuja. Tällöin toteutuneen tuoton kohtuullisuutta arvioitaessa käytetään mahdollisuuksien mukaan vertailukohtana vastaavia palveluita tuottavien yksityisten yritysten vastaavia tietoja (benchmarking -menetelmä) edellä alaluvussa 3.3.1 mainitun riskilisämenetelmällä määritetyn tavoitetuoton sijaan. Vertailussa KKV ottaa tarpeen mukaan huomioon mm. investointien erilaiset rahoitusmenetelmät, mahdolliset tuloksen siirrot esimerkiksi konserniavustusten käytön, poistoaikataulut sekä erilaiset tuloksenjärjestelykeinot.

Tuottovaatimuksen puuttuminen tai taloudellisessa toiminnassa kohtuulliseksi katsottavasta tuottovaatimuksesta poikkeaminen indikoivat poikkeamista myös markkinaperusteisesta hinnoittelusta. Poikkeaman ollessa olennainen KKV pitää todennäköisenä, että menettelyllä on myös kilpailulain 4 a luvussa tarkoitettuja kilpailua rajoittavia tai estäviä vaikutuksia.

4 Lopuksi

Näitä suuntaviivoja on tarkoitus päivittää mahdollisten soveltamiskäytännössä ilmenevien muutostarpeiden perusteella. Suuntaviivoja voidaan tarvittaessa myöhemmin täydentää myös soveltamiskäytäntöä ilmentävillä esimerkeillä.