

KKV:n suuntaviivat markkinaperusteisesta hinnoittelusta

– käytännön arviointiperiaatteet

Sisällys

1	Johdanto.....	3
2	Markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimus	5
3	Kilpailullisen toiminnan kirjanpidon eriyttäminen.....	7
4	Hinnoittelun markkinaperusteisuuden arviointi KKV:n valvontatoiminnassa.....	10
4.1	Yleistä.....	10
4.2	Kilpailullisen toiminnan kustannusten arviointi	13
4.3	Kilpailulliseen toimintaan sitoutuneen pääoman tuoton arviointi	16
4.3.1	Arviointiperusteet.....	16
4.3.2	Tavoitetuoton ja toteutuneen tuoton määrittäminen.....	18
4.3.2.1	Tuoton kohtuullisuuden arviointi pääoman tuottoasteen perusteella	19
4.3.2.1.1	Tavoitetuoton määrittäminen	19
4.3.2.1.2	Toteutuneen tuoton määrittäminen	21
4.3.2.2	Tuoton kohtuullisuuden arviointi liikevaihtoon suhteutettuna	22
5	Lopuksi	24
6	Lähteet	25

1 Johdanto

Julkinen sektori toimii yhä useammin samoilla markkinoilla yksityisten yritysten kanssa. Elinkeino toimintaa harjoittavilla julkisyhteisöillä on havaittu olevan sellaisia kilpailuetuja, joita muut tahot eivät voi saada. Tällaisia kilpailuneutraaliteettiongelmia aiheuttavia keskeisiä tekijöitä voivat kilpailulain esitöiden mukaan olla esimerkiksi rahoituksen saata vuus 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 Kilpailuneutraaliteettivajeeseen seurauksena tehokkaita yrityksiä poistuu markkinoilta, kannusteet uusien tuotteiden ja tuotantotapojen kehittämiseen laimenevat ja tuotannon kilpailuttamisen edellytykset kärsivät taantuvista markkinoista².

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

Kilpailuneutraaliteettisäännökset koskevat valtion, kuntien, kuntayhtymien, hyvinvointialueiden, hyvinvointiyhtymien tai niiden määräysvallassa olevien yksiköiden harjoittamaa *taloudellista toimintaa*⁴. Jäljempänä näistä toimijoista käytetään yhteistä nimitystä julkisyhteisö. 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.⁵ Kilpailulain esitöiden mukaan myös voittoa tavoittelemattomat toimijat voivat harjoittaa taloudellista toimintaa. Toiminta voi olla taloudellista, vaikka siihen kytkeytyisi yleiseen etuun liittyviä velvoitteita, erityisoikeuksia, yksinoikeuksia tai toimintaa tuettaisiin julkisin varoin.⁶ Oikeuskäytännön mukaan ratkaisevaa taloudellisen ja ei-

¹ HE 40/2013 vp, s. 19.

² HE 40/2013 vp, s. 22.

³ HE 40/2013 vp, s. 21.

⁴ Kilpailulain kilpailuneutraaliteettisäännöksiä sovelletaan hyvinvointialueiden, hyvinvointiyhtymien ja niiden määräysvallassa olevien yksiköiden harjoittamaan taloudelliseen toimintaan 1.1.2023 alkaen.

⁵ HE 40/2013 vp, s. 31.

⁶ HE 40/2013 vp, s. 31.

taloudellisen toiminnan erottamiseksi on se, tarjotaanko tavaroita tai palveluja markkinaympäristössä. Markkinaympäristölle on luonteenomaista hintainformaation hyväksikäyttö tuotannossa, markkina- paikka, jossa kysyntä ja tarjonta voivat kohdata sekä toimijoiden mahdollisuus tehdä valintapäätöksiä hintainformaation pohjalta.⁷

Kilpailulain ohella myös kuntalaissa (410/2015) ja hyvinvointialueesta annetussa laissa (611/2021) on kilpailuneutraliteettia koskevaa sääntelyä. Hyvinvointialueesta annetun lain kilpailuneutraliteettia koskevat säännökset vastaavat keskeisiltä osiltaan kuntalain sisältämiä kilpailuneutraliteettia koskevia säännöksiä. Kilpailuneutraliteetin turvaamiseksi kuntalain 126 §:n 1 momentissa on säädetty kuntien yhtiöittämisvelvollisuudesta (kts. myös hyvinvointialueesta annetun lain 131 §). Säännösten mukaan kunnan tai hyvinvointialueen hoitaessa tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi. Yhtiöittämisvelvollisuuteen on kuitenkin säädetty poikkeuksia kuntalain 127 §:ssä ja hyvinvointialueesta annetun lain 132 §:ssä. Poikkeuksissa säädettyjen edellytysten täytyessä kunta tai hyvinvointialue 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 ei synny yhtiöittämisvelvollisuutta⁸. Poikkeukset koskevat sellaisten tehtävien hoitoa, jotka eivät vääristä kilpailua olennaisesti, jotka liittyvät toiminnan kokonais- taloudelliseen tehostamiseen tai johon on muu erityisen painava syy⁹. Jotta edellä mainitut poikkeukset eivät mahdollista kilpailuneutraliteetin vääristymistä, kuntalaki ja laki hyvinvointialueista edellyttävät, että palvelut on tällöin kuitenkin hinnoiteltava markkinaperusteisesti.

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 §:ssä¹⁰. Tämä tarkoittaa yhdenmukaisten arviointiperiaatteiden soveltamista hinnoittelua koskevissa asioissa riippumatta siitä, puututaanko hinnoitteluun kuntalain 128 §:n, vai kilpailuneutraliteetin turvaamista

⁷ HE 40/2013 vp, s. 32.

⁸ HE 32/2013 vp, s. 35. Hyvinvointialueen yhtiöittämisvelvollisuudesta säädetyt poikkeukset vastaavat keskeisiltä osin kuntalain 127 §:ää.

⁹ HE 32/2013 vp, s. 35.

¹⁰ Hyvinvointialueen toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla sen hinnoittelusta säädetään hyvinvointialueesta annetun lain 133 §:ssä.

koskevien yleisten säännösten perusteella¹¹. Hinnoittelun arviointi nojautuu näin ollen samanlaisiin perusteisiin sekä kuntien että valtion kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan osalta.

Kilpailuneutraaliteettiongelmia voi siten ilmetä tilanteissa, joissa julkinen sektori toimii samoilla markkinoilla yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa, jolloin kilpailutilanne julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä on olemassa. Näissä KKV:n markkinaperusteisen hinnoittelun suuntaviivoissa *kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvalla taloudellisella toiminnalla* (jäljempänä myös *kilpailullinen toiminta*) tarkoitetaan sellaista taloudellista toimintaa, jossa julkisyhteisö toimii kilpailulain 30 a §:n tarkoittamalla tavalla samoilla markkinoilla yksityisen elinkeinotoiminnan kanssa tai toimii kuntalain (410/2015) 126 §:n tai hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 131 §:n tarkoittamalla tavalla markkinoilla kilpailutilanteessa.

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

2 Markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimus

Lähtökohtaisesti julkisyhteisöillä on vapaus asettaa hintansa markkinoiden ja kilpailutilanteen mukaisesti kuten muillakin markkinatoimijoilla. Julkisyhteisöjen hinnoitteluvapautta rajoittaa kuitenkin kilpailulain 30 a §:n markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimus. Markkinoilla vallitsevaa hinnoitteluvapautta rajoittaa kilpailulain 30 a §:n lisäksi myös kilpailulain 7 §:n määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä koskeva kieltö, jonka perusteella muun muassa saalistushinnoittelu on kielletty. Mikäli julkisyhteisön voidaan kyseessä olevilla relevanteilla markkinoilla katsoa olevan määräävässä markkina-asemassa, voidaan sen mahdollista alihinnoittelua arvioida myös saalistushinnoittelua koskevien oikeusohjeiden mukaan.

Markkinaperusteisella hinnoittelulla tarkoitetaan sitä hintatasoa, jonka suuruiseksi vastaava yksityinen toimija hinnoittelisi palvelut. Lähtökohtaisesti hinnoittelussa on siten otettava huomioon kilpailullisen

¹¹HE 40/2013 vp, s. 27. Hyvinvointialueen toimiessa kilpailutilanteessa markkinoilla sen hinnoittelusta säädetään hyvinvointialueesta annetun lain 133 §:ssä. Säännös vastaa sitä, mitä kuntien osalta säädetään voimassa olevan kuntalain 128 §:ssä.

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 kilpailullinen toiminta on liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti kannattavaa sen sijaan, että liiketaloudellisesti kannattamatonta toimintaa pidetään keinotekoisesti yllä erilaisten liiketoimintaan kannoittuvien julkisesta omistuksesta johtuvien etujen tai ristisubvention avulla. Kannattava toiminta edellyttää, että julkisyhteisön kilpailullisen toiminnan tuotoilla voidaan kattaa kaikki kilpailulliseen toimintaan aiheuttamisperiaatteen mukaisesti kohdistettavat kustannukset ja että toiminta tuottaa kohtuullisen tuoton kilpailulliseen toimintaan sitoutuneelle pääomalle.

Mikäli julkisyhteisön kilpailullinen 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 markkinaehtoista hintaa edullisempi vuokra.

Mikäli julkisyhteisö saa julkisesta omistuksesta johtuvan ja siten perusteettoman kustannusedun, sen kilpailulliseen toimintaan liittyvät kustannukset ovat keinotekoisesti alhaisemmat kuin vähintään yhtä tehokkaalla yksityisellä toimijalla. Vastaavasti ristisubvention tai suoran julkisen tuen vuoksi julkisyhteisön kilpailullisesta 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 menestyvät ne, jotka omilla ansioidensa kykenevät tehokkaimmin vastaamaan markkinoiden kysyntään.

Mikäli julkisyhteisö saa kilpailullisessa toiminnassaan edellä mainitun kaltaisen edun suhteessa kilpailijoihinsa ja sen menettely on omiaan estämään tai vääristämään kilpailua, KKV voi puuttua julkisyhteisön

¹² HE 32/2013 vp, s. 38.

menettelyyn. Tällaisessa tilanteessa KKV voi markkinoilla lähtökohtaisesti vallitsevasta hinnoitteluvapaudesta huolimatta tarkastella paitsi kilpailullisen toiminnan kannattavuutta, myös julkisyhteisön yksittäisten tuotteiden tai palveluiden (jäljempänä suoritteet) hinnoittelua ja tarvittaessa puuttua siihen. Näin voi olla välttämätöntä toimia erityisesti, jos julkisyhteisön kilpailullisessa toiminnassaan nauttimat edut ovat merkittäviä eikä niitä voida kokonaan poistaa.

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 hinnoitella kilpailijoiden perimien hintojen tasolle, jos sen kustannustehokkuus mahdollistaa kilpailijoita alhaisemman hinnoittelun. Siten se, että julkisyhteisön markkinoilla tarjoamistaan suoritteista perimä hinta alittaa yksityisten kilpailijoiden vastaavista suoritteista perimän hinnan, ei yksinään ole osoitus kilpailuneutraliteettivajetta ilmentävästä alihinnoittelusta.

Jotta julkisyhteisö voi varmistua kilpailullisen toimintansa kilpailuneutraaliudesta ja hinnoittelunsa markkinaperusteisuudesta, sen on välttämätöntä tarkastella kilpailullisen toimintansa kannattavuutta ja hinnoittelua. Jos julkisyhteisön kilpailullinen toiminta suuntautuu useammille erillisille tuote- ja/tai maantieteellisille markkinoille, sen kannattavuutta, hinnoittelua ja markkinavaikutuksia voi olla joissakin tilanteissa tarpeen tarkastella paitsi kokonaisuutena, myös erikseen kullakin relevantilla markkinalla. Markkinamäärittelyt tehdään noudattaen samoja periaatteita kuin kilpailuasioissa yleensä¹³.

3 Kilpailullisen toiminnan kirjanpidon eriyttäminen

Kilpailulain kilpailuneutraliteettia koskeviin säännöksiin on lisätty säännös julkisyhteisöjen kilpailullisen toiminnan kirjanpidon eriyttämisestä (30 d §, jatkossa myös eriyttämissäännös). Säännöksen soveltaminen on alkanut 1.1.2020. Säännöksen tarkoituksena on ehkäistä kilpailuneutraliteettiongelmien syntymistä luomalla edellytyksiä julkisyhteisön kilpailullisen toiminnan kannattavuuden ja hinnoittelun markkinaperusteisuuden varmistamiseen. Se tehostaa markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksen toteutumista ja kilpailuneutraliteettivalvontaa mahdollistamalla kirjanpitosäännösten mukaisesti laaditun ja

¹³ ks. relevanttien markkinoiden määrittelystä tarkemmin mm. KKV:n suuntaviivat yrityskauppavalvonnasta – Suuntaviivoja kilpailulain soveltamisesta 1/2011s. 64–69 sekä KKV:n verkkosivut.

tilintarkastuksen piiriin kuuluvan aineiston hyödyntämisen KKV:n valvontatoiminnassa.

Eriyttämissäännöksen perusteella julkisyhteisöjen ja niiden määräysvaltaan kuuluvien toimijoiden on pidettävä kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittamastaan taloudellisesta toiminnasta erillistä kirjanpitoa sekä laadittava toiminnan tuotoista ja kuluista tilikausikohtainen tuloslaskelma, joka on julkinen ja esitettävä tilinpäätökseen sisältyvänä liitetietona. Eriytetyssä kirjanpidossa on oltava johdonmukaisesti sovellettujen ja objektiivisesti perusteltavien kustannuslaskennan periaatteiden mukaisesti eriteltynä ja kohdistettuna kaikki toimintokohtaiset tulot ja menot. Tuloslaskelman tulee olla johdettavissa julkisyhteisön kirjanpidosta ja se on laadittava kirjanpitolain tai kyseiseen toimijaan sovellettävien muiden kirjanpitosäännösten mukaisesti.¹⁴

Kilpailulain esitöiden mukaan kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettavan taloudellisen toiminnan kustannuksiksi tulee lukea kaikki siihen liittyvät välittömät ja välilliset kustannukset. Yleis- ja yhteiskustannukset tulee jakaa ja taloudelliseen toimintaan kohdistaa sille kuuluva osuus yleis- ja yhteiskustannuksista, pääomakustannuksista sekä muista laskennallisista eristä. Kustannuslaskennassa käytettyjen jakoperusteiden tulee olla aiheuttamisperiaatteen mukaisia ja niiden mukaan laaditun tuloslaskelman tulee antaa oikea kuva markkinoilla kilpailutilanteessa harjoitettavan taloudellisen toiminnan kannattavuudesta, kun sitä tarkastellaan itsenäisenä toimintona.¹⁵

Kirjanpidon eriyttämisen ja tilikausikohtaisen tuloslaskelman lisäksi kirjanpidon eriyttämissäännös velvoittaa julkisyhteisöä laatimaan selkeän kuvauksen kustannuslaskennan periaatteista, joka myös on julkinen ja esitettävä tilinpäätökseen sisältyvänä liitetietona. Kustannuslaskennan ja sen kuvauksen tulee olla riittävän tarkka hinnoittelun markkinaperusteisuutta koskevan valvonnan kannalta. Kustannuslaskenta tulee järjestää ja dokumentoida siten, että todennettavin ja objektiivisin perustein saadaan selville kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettavan taloudellisen toiminnan kustannukset. Myös osuus pääomakustannuksista tulee selvittää sen arvioimiseksi, onko edellä tarkoitettuun toimintaan sitoutuneelle pääomalle vaadittu kohtuullinen tuotto.¹⁶

Kirjanpidon eriyttäminen ja eriytettyä toimintaa koskevien tietojen laatiminen on toteutettava vähintään kilpailulain 30 d §:ssä säädetyn mukaisesti, ellei muussa lainsäädännössä nimenomaisesti säädetä toisin.

¹⁴ HE 68/2018 vp, s. 54

¹⁵ HE 68/2018 vp, s. 54.

¹⁶ HE 68/2018 vp, s. 55.

Jos muun lainsäädännön nojalla toteutettu toiminnan eriyttäminen ja sitä koskevat tiedot eivät vastaa 30 d §:n vaatimuksia, 30 a §:ssä tarkoitettu julkisyhteisö on velvollinen eriyttämään kirjanpidon ja laatimaan eriytettyä toimintaa koskevat tiedot 30 d §:n mukaisesti.¹⁷

Kilpailulain esitöiden mukaan kirjanpidon eriyttäminen on tehtävä yksikkökohtaisesti. Tällä tarkoitetaan sitä, että julkisyhteisön tulee eriyttää kirjanpitonsa pykälässä tarkoitettulla tavalla jokaisen kilpailullista toimintaa harjoittavan yksikkönsä osalta erikseen. Tällaisena yksikkönä pidetään sen oikeudellisesta tai organisaatorakenteesta riippumatta mitä tahansa julkisyhteisön tai sen määräysvallassa olevan toimijan markkinoilla tapahtuvaa kilpailullista toimintaa harjoittavaa osaa, jollaisia voisivat olla mm. yhtiöt, säätiöt, yhdistykset ja liikelaitokset sekä erilaiset julkisyhteisöjen toiminnassaan käyttämät toiminnan organisoinnin muodot, kuten kirjanpitoyksiköt, taseyksiköt ja tulosyksiköt. Kunkin edellä tarkoitetun yksikön tulee siten eriyttää kirjanpidossaan kilpailullinen toimintansa muusta toiminnastaan.

Eriyttämisvelvollisuus koskee edellä tarkoitetun yksikön kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa kokonaisuutena. Yksikön on siten pidettävä kaikesta kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvasta taloudellisesta toiminnasta yhteistä, muusta, toimijan ei-taloudellisesta toiminnasta erillistä kirjanpitoa. Säännös soveltuu siten esimerkiksi tilanteeseen, jossa kunta on kuntalain yhtiöittämisvelvollisuuden mukaisesti yhtiöittänyt yksikkönsä, mutta samassa yhtiössä harjoitetaan sekä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa että muuta toimintaa. Vastaavasti säännöstä sovelletaan myös jokaiseen kilpailutilanteessa markkinoilla taloudellista toimintaa harjoittavaan maakuntaan (nyk. hyvinvointialueeseen) tai valtion yksikköön. Valtion talousarviotalouteen kuuluvan yksikön erillisen kirjanpidon ja tuloslaskelman lisäksi valtiolla ei ole velvollisuutta esittää valtion tilinpäätöksessä tietoja kaikesta kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuneesta taloudellisesta toiminnasta, jota valtion talousarviotalouteen kuuluneet yksiköt ovat harjoittaneet.¹⁸

Kirjanpidon eriyttämissäännös ei koske pienimuotoista toimintaa. Eriyttämiselvoitetta ei siten sovelleta, jos 30 a §:ssä tarkoitetun julkisyhteisön tai sen määräysvaltaan kuuluvan yksikön kilpailullisen toiminnan liikevaihto on alle 40 000 euroa vuodessa. Säännöstä ei sovelleta myöskään, jos toiminnan rakenne seuraa välittömästi lainsäädännöstä taikka jos soveltaminen estäisi merkittävän kansalaisten hyvinvointiin, turvallisuuteen tai muuhun sellaiseen yleiseen etuun liittyvän

¹⁷ HE 68/2018 vp, s. 36.

¹⁸ HE 68/2018 vp, s. 54.

tehtävän hoitamisen (kilpailulain 30 b §). Pienimuotoisen toiminnan rajaaminen eriyttämisvelvollisuuden ulkopuolelle ei kuitenkaan tarkoita, että toimintaa olisi pidettävä siinä määrin vähäisenä, ettei sillä voisi olla kielteisiä markkinavaikutuksia. KKV:n arvio markkinavaikutuksista tehdään edelleen aina tapauskohtaisesti ja tarvittaessa KKV voi puuttua kilpailuneutraliteettivajeeseen myös edellä tarkoitettun liikevaihtorajan alle jäävän toiminnan osalta.

Kilpailulain esitöiden mukaan eriyttämisvelvollisuus ei muutoinkaan vaikuta KKV:n oikeuteen edellyttää yksityiskohtaisempia tietoja julkisyhteisöjen tai niiden määräysvaltaan kuuluvien toimijoiden toimintaan liittyen, mikäli se on tarpeen asian selvittämiseksi. Eriyttämisvelvollisuus ei vaikuta myöskään viranomaisen oikeuteen edellyttää markkinoilla kilpailutilanteessa tapahtuvan taloudellisen toiminnan yksityiskohtaisempaa eriyttämistä yksittäistapauksessa, mikäli se on viranomaisen selvitysten perusteella tarpeen epäillyn kilpailuneutraliteettiongelman poistamiseksi¹⁹.

4 Hinnoittelun markkinaperusteisuuden arviointi KKV:n valvontatoiminnassa

4.1 Yleistä

KKV:n arviointiperiaatteet perustuvat kilpailuneutraliteettisääntelyn julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan tasapuolisia kilpailuedellytyksiä koskevaan tavoitteeseen. KKV:n tavoitteena on ollut valita sellaiset arviointimenetelmät, joiden avulla kaikkein merkittävimpien alihinnoittelutapausten tunnistaminen on tehokasta. Valittuja menetelmiä voidaan täydentää myös muilla vaihtoehtoisilla arviointimenetelmillä, mikäli KKV katsoo tapauksen erityispiirteiden sitä edellyttävän. Hinnoittelun arviointi tehdään aina tapauskohtaisesti, jolloin kunkin tapauksen erityispiirteet voidaan ottaa huomioon.

Arvioinnissa KKV kiinnittää huomioita erityisesti seuraaviin osa-alueisiin:

1. Kirjanpidon eriyttäminen:

Onko kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan kirjanpito eriytetty kilpailulain edellyttämällä tavalla?

2. Kilpailullisen toiminnan kannattavuus:

¹⁹ HE 68/2018 vp, s. 54.

a) Tilinpäätöksen liitetietona esitettävä kilpailutilanteessa markkinoilla tapahtuvan taloudellisen toiminnan tuloslaskelma:

Viittaako kilpailullisen toiminnan tulos siihen, että kilpailullisen toiminnan tuotot riittävät kattamaan kaikki kilpailullisen toiminnan kustannukset ja toiminta tuottaa lisäksi kohtuullisen tuoton toimintaan sitoutuneelle pääomalle?

b) Tilinpäätökseen liitetty kustannuslaskennan kuvaus:

Vaikuttavatko kustannusten jakoperusteet aiheuttamisperiaatteen mukaisilta ja muodostuuko niitä käyttämällä oikea kuva kilpailullisen toiminnan kannattavuudesta?

3. Hinnoittelu:

Huomioidaanko hinnoittelussa kilpailullisesta toiminnasta saatavat tuotot ja kaikki kilpailullisesta toiminnasta aiheutuvat kustannukset sekä kohtuullisen tuoton vaatimus?

Tarvittaessa KKV voi arvioida hinnoittelua myös suoritekohtaisesti.

4. Mahdolliset perusteettomat edut:

Kohdistuuko kilpailulliseen toimintaan perusteettomia julkisyhteisön asemasta johtuvia taloudellisia etuja, kuten alihintaisia tuotannon-tekijöitä tai rahoitusjärjestelyjä tai julkisista varoista maksettuja suoriatukia?

Kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettavaan taloudelliseen toimintaan liittyvät kustannukset, mukaan lukien investointeihin liittyvät poistot, rahoituskulut ja muut laskennalliset erät muodostavat KKV:n tarkastelussa kustannuspohjan, johon julkisyhteisön tuloslaskelmassa ja hinnoittelussa huomioituja kustannuksia verrataan. Toisin sanoen KKV arvioi, onko kaikki kilpailulliseen toimintaan tosiasiasa liittyvät kustannukset huomioitu kilpailullisen toiminnan tuloslaskelmassa ja hinnoittelussa. KKV arvioi myös kustannuslaskennassa käytettyjä jakoperusteita. Arvioinnissa keskeistä on ainakin se, ovatko jakoperusteet aiheuttamisperiaatteen mukaisia, ja antaako niiden mukaan laadittu tuloslaskelma oikean kuvan kilpailutilanteesta markkinoilla harjoitettavan

taloudellisen toiminnan kannattavuudesta silloin, kun sitä tarkastellaan itsenäisenä toimintona. Jos kilpailulliseen toimintaan ei kohdisteta kaikkia siihen kuuluvia kustannuksia, hinnoittelussa ja kannattavuuden tarkastelussa huomioitava kustannuspohja on todellista suppeampi, ja julkisyhteisölle saattaa syntyä kilpailua vääristävä kustannusetu.

Myös kilpailulliseen 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 kilpailullisessa toiminnassa ja hinnoittelussa. Vaikka julkisyhteisön toiminta olisi esimerkiksi yhtiöjärjestyksessä määritelty voittoa tavoittelemattomaksi, kilpailuneutraliteettisäännökset edellyttävät vähintään edellä mainitun kohtuulliseksi katsottavan tuottovaatimuksen huomioimista julkisyhteisön kilpailullisessa toiminnassa ja hinnoittelussa.

Kilpailutilanteessa markkinoilla harjoitettavan taloudellisen toiminnan kustannusten tunnistaminen sekä niiden ja kohtuullisen tuottovaatimuksen huomioiminen hinnan asettamisessa eivät kuitenkaan yksin riitä turvaamaan kilpailuneutraliteetin toteutumista. Kilpailuneutraliteetti edellyttää lähtökohtaisesti, ettei julkisyhteisön harjoittama kilpailullinen toiminta saa minkäänlaisia perusteettomia etuja suhteessa yksityisiin yrityksiin julkisen omistuksensa johdosta. Kilpailua vääristävä kustannusetu voi syntyä esimerkiksi silloin, jos kilpailullisessa toiminnassa voidaan hyödyntää tuotannontekijöitä kuten tukipalveluita, osamista, tiloja tai laitteita maksutta tai alle markkinaehtoisen hinnan. Tällainen etu kanavoituu markkinoille tyypillisesti suoritteiden alihinnoitteluna. Kilpailuneutraliteetin toteutuminen edellyttää siten myös esimerkiksi julkisyhteisön tytäryhtiön kilpailullisessa toiminnassa hyödynnettyjen julkisyhteisön tuotannontekijöiden tai tukipalveluiden markkinaehtoista hinnoittelua.

Kuten edellä on todettu julkisyhteisön kilpailullisen toiminnan kannattavuus saattaa vääristyä paitsi kustannustekijöiden johdosta myös silloin, jos kilpailulliseen toimintaan kanavoituu suoraa julkista tukea tai esimerkiksi julkisyhteisön ei-kilpailulliseen toimintaan tarkoitettuja julkisia varoja (ristisubventio). Julkisyhteisön muodossa tai toisessa sama 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 kilpailullisessa toiminnassa nauttimat edut ovat merkittäviä eikä niitä voida kokonaan poistaa, KKV:n voi olla tarpeen tarkastella kilpailullisen toiminnan kannattavuutta myös markkinakohtaisesti sekä arvioida yksittäisten suoritteiden hinnoittelua.

4.2 Kilpailullisen toiminnan kustannusten arviointi

KKV:n lähtökohtana kustannusten arvioinnissa on, että julkisyhteisön *kaikki* kustannukset tulee kohdistaa kilpailullisen ja ei-kilpailullisen toiminnan kesken kilpailulain esitöissä mainittua aiheuttamisperiaatetta noudattaen. Yleisesti aiheuttamisperiaatteella tarkoitetaan kustannusten kohdistamista sille laskentakohteelle, joka on aiheuttanut kustannuksen. Kustannukset kohdistetaan ja jaksotetaan niille ajanjaksoille ja niille toimenpiteille, joista niiden katsotaan aiheutuneen. Jos kustannuksille löytyy niiden syntymistä selittävä tekijä, kustannukset tulee kohdistaa sen mukaisesti.²⁰

Julkisyhteisön kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittaman taloudellisen toiminnan tulee kattaa kaikki tähän toimintaan liittyvät kustannukset pelkkien suoritteiden tuottamisesta aiheutuvien kustannusten sijaan²¹. Esimerkiksi sellainen kilpailullinen toiminta, joka perustuu julkisen sektorin jo aiemmin verovaroin tekemien investointien vapaan kapasiteetin käyttöön, ei sinänsä aiheuta lisäkustannuksia. Toisin sanoen nämä investointikustannukset eivät jäisi pois, vaikka kilpailullisesta toiminnasta luovuttaisiin. Ainoastaan tällaiset vältettävissä olevat kustannukset (tai *erilliskustannukset*²²) huomioivan arviointimenetelmän käyttö johtaisi kuitenkin siihen, että julkinen sektori voisi harjoittaa kilpailullista toimintaa ilman tiettyjen välillisten kustannusten aiheuttamaa rasitetta. Kilpailulliseen toimintaan liittyvien kustannusten aliarviointi tuottaisi julkisyhteisölle kustannusedun ja sen myötä etulyöntiaseman, jollaista yksityinen toimija ei voisi saada. Tällainen tilanne ei vastaa kilpailuneutraaliteettisääntelyn tavoitteita.

Aiheuttamisperiaatteen mukaisessa kustannustarkastelussa KKV selvittää ensin, onko kilpailulliseen toimintaan kohdistettu kaikki siihen

²⁰ HE 68/2018 vp, s.54.

²¹ HE 68/2018 vp, s.54.

²² **Erilliskustannukset** ovat kustannuksia, jotka ovat yksinomaan kilpailullisen toiminnan aiheuttamia ja voidaan kohdistaa suoraan kilpailulliselle toiminnalle. Erilliskustannuksia ei siten aiheutuisi, jos kilpailullisesta toiminnasta luovuttaisiin. Toisin sanoen erilliskustannukset ovat kilpailullisen toiminnan välittömiä kustannuksia. Erilliskustannukset voivat olla muuttuvia tai kiinteitä kustannuksia, riippuen kilpailullisen toiminnan luonteesta.

liittyvät *välittömät kustannukset*²³, jotka voivat kilpailullisen toiminnan luonteesta riippuen olla *muuttuvia*²⁴, *puolimuuttuvia*²⁵ tai *kiinteitä kustannuksia*²⁶. Lisäksi KKV tarkastelee, onko kilpailullisen toiminnan kustannuksiksi kohdistettu kaikki *välilliset kustannukset*²⁷, joihin sisältyy myös kilpailullisen toiminnan osuus julkisen toimijan *yleis- ja yhteiskustannuksista*²⁸. KKV varmistaa erityisesti, että kilpailulliseen toimintaan on kohdistettu myös sille kuuluva osuus julkisyhteisön *pääomakustannuksista*²⁹ sekä muista laskennallisista eristä. Kilpailullisen toiminnan luonteesta riippuen tietyt kustannuslajit voivat samanaikaisesti sisältyä useampaan eri kustannusluokkaan.

Välillisten kustannusten kohdistamiseksi on olemassa useita eri vaihtoehtoja. Eri kohdistamistavat voivat johtaa erilaiseen lopputulokseen sen suhteen, mikä on yritykselle tai julkisyhteisölle kannattavaa ja miten hinnoitella tuote. Välillisten kustannusten kohdistamisessa tarkimpiin kuuluva ja siten kilpailuneutraaliteettia lähtökohtaisesti parhaiten

-
- ²³ **Välittömillä kustannuksilla** tarkoitetaan kaikkia kustannuseriä, joiden voidaan selvästi ja kiistattomasti katsoa aiheutuneen kilpailullisen toiminnan suoritteiden tuottamisesta. Toisin sanoen välittömät kustannukset ovat kilpailullisen toiminnan erilliskustannuksia. Tyypillisiä välittömiä kustannuksia ovat muun muassa suoritteiden tuottamisen vaatimat työvoima- ja materiaalikustannukset.
- ²⁴ **Muuttuvien kustannusten** määrä riippuu tuotettujen suoritteiden lukumäärästä. Muuttuvat kustannukset ovat siten volyymiperusteisia, jolloin kustannukset kasvavat tai pienenevät melko suoraviivaisesti suhteessa tuotantomäärien muutoksiin. Tyypillisiä muuttuvia kustannuksia ovat esimerkiksi materiaalikustannukset.
- ²⁵ **Puolimuuttuvissa kustannuksissa** osa kustannuksista muuttuu ja osa säilyy kiinteänä tuotantomäärän muuttuessa. Puolimuuttuvat kustannukset määräytyvät esimerkiksi kiinteän kuukausimaksun ja kulutukseen perustuvan laskutuksen perusteella. Tällaisia puolimuuttuvia kustannuksia voivat olla esimerkiksi sähkö- ja vesikustannukset.
- ²⁶ **Kiinteät kustannukset** ovat kustannuksia, joiden suuruus ei ole riippuvainen tuotettujen suoritteiden lukumäärästä. Kiinteitä kustannuksia ovat yleensä esimerkiksi vuokrat.
- ²⁷ **Välilliset kustannukset** ovat kustannuksia, joiden kohdistaminen kilpailullisen toiminnan suoritteisiin ei ole yksiselitteistä. Tällaisina kustannuksina kyseeseen voivat tulla muun muassa sekä kilpailulliseen että ei-kilpailulliseen toimintaan osallistuvien johtajien palkkakustannukset, talouspalveluista aiheutuvat kustannukset, henkilöstö- ja asiakirjahallinnon kustannukset sekä IT-kustannukset. Välillisiä kustannuksia voidaan käsitellä myös **yleiskustannuksina**.
- ²⁸ **Yhteiskustannukset** ovat eri laskentakohteiden yhteisesti aiheuttamia kustannuksia, joita ei voida kohdistaa suoraan yksittäiselle laskentakohteelle. Toisin sanoen yhteiskustannukset ovat myös välillisiä kustannuksia. Yhteiskustannukset palvelevat tuotanto- ja toimintaprosesseja kokonaisuutena eivätkä jäisi pois, vaikka yksittäisen laskentakohteen toiminnasta luovuttaisiin. Tällaisia yhteiskustannuksia ovat esimerkiksi yleisjohtamiseen liittyvät kustannukset. Kilpailullisen toiminnan osuuteen yhteiskustannuksista on kohdistettava aiheuttamisperiaatteen mukaisesti kaikki ne kustannukset, joilla on aiheuttamisyhteys kilpailullisen toiminnan suoritteiden tuottamiseen tai toimittamiseen.
- ²⁹ **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 kilpailullisen toiminnan suoritteiden tuottamisessa käytettävään omaisuuteen tai välillisesti suoritteiden tuotantoon.

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. Kilpailullisen toiminnan kustannuksiksi kohdistetaan kilpailullisen ja ei-kilpailullisen toiminnan keskinäisen suhdeluvun perusteella laskettava osuus (pro rata -osuus) julkisyhteisön välillisistä kustannuksista. Suhdeluvun määrittämisessä on yleisesti käytetty esimerkiksi työntekijöiden työpanoksen arvoa, käytettyjen resursien määrää tai muuta vastaavaa suuretta.

Kustannustarkastelussaan KKV arvioi, voidaanko julkisyhteisön kustannusten kohdistamisessa käyttämän menetelmän kyseisessä tapauksessa katsoa johtavan kilpailuneutraliteetin turvaamisen kannalta riittävän tarkkaan kustannusten kohdistamiseen. KKV tarkastelee myös käytettyjä jakoperusteita ja niiden valintaperusteita erityisesti siitä näkökulmasta, suosivatko ne mahdollisesti kilpailullista toimintaa ei-kilpailullisen toiminnan kustannuksella.

Kilpailuneutraliteetin toteutuminen edellyttää, ettei julkisyhteisö käytä omassa kustannustarkastelussaan mitään sellaista jakoperustetta, joka voi johtaa kustannusten vääristyneeseen allokaatioon kilpailullisen ja ei-kilpailullisen 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-kilpailulliseen toimintaan ja perusteettoman pieni osa markkinoilla tapahtuvaan kilpailulliseen 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-kilpailullinen toiminta) ja ateriapalveluita tuottavan keskuskeittiön (kilpailullinen 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 arvioita siitä, onko julkisyhteisön katsottava saaneen rahoitusta edullisemmin ehdoin kuin mitä tavanomainen sijoittaja vastaavissa olosuhteissa edellyttäisi. EU:n komission valvontatoimivaltaan kuuluvassa valtioneuvoston päätöksessä menetelmään, jolla valtiontuen olemassaolo selvitetään, viitataan käsitteellä MEOP (Market Economy Operator Principle), *markkinataloustoimijaperiaate*. KKV ratkaisee erikseen, millaisin arviointimenetelmin rahoitustoimenpiteiden markkinaehtoisuutta kansallisen kilpailuneutraliteettisääntelyn piiriin kuuluvassa yksittäistapauksessa arvioidaan. KKV voi käyttää arvioon tekemisessä myös ulkopuolista riippumatonta asiantuntijaa.

4.3 Kilpailulliseen toimintaan sitoutuneen pääoman tuoton arviointi

Julkisyhteisön kilpailullisen toiminnan kustannuksiin liittyvän tarkastelun lisäksi KKV arvioi kilpailulliseen toimintaan sitoutuneen pääoman tuottoa. Luvussa 4.3.1 kuvataan KKV:n kohtuullisen tuoton arviointiperusteet ja arvioinnin vaiheet. Luvussa 4.3.2 esitetään kaksi vaihtoehtoista menetelmää arvioinnissa tarvittavan tavoitetuoton määrittämiseksi ja toteutuneen tuoton mittaamiseksi.

4.3.1 Arviointiperusteet

Ensisijaisena kohtuullisen tuoton arviointiperusteena KKV määrittää tarkasteltavalle kilpailulliselle toiminnalle kohtuullisena pidettävän tuottovaatimuksen (tavoitetuoton) ja vertaa sitä toimijan hinnoittelussaan käyttämään tuottovaatimukseen. Kilpailullisessa toiminnassa tuottovaatimuksen puuttuminen tai 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. KKV määrittää edellä tarkoitettua tavoitetuoton luvussa 4.3.2 esitettävillä menetelmillä.

Vaikka edellä kuvattu tavoitetuoton arviointi ei viittaisi markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksesta poikkeamiseen, KKV voi lisäksi tarkastella kilpailullisen toiminnan kannattavuutta ja arvioida, poikkeako kilpailullisen toiminnan toteutunut tuotto kohtuulliseksi katsottavasta tuottovaatimuksesta. Tämä edellyttää kilpailullisen toiminnan toteutuneen tuoton määrittämistä ja sen vertaamista KKV:n arvioinnin ensimmäisessä vaiheessa määrittämään tavoitetuottoon. Mikäli toteutunut tuotto on vähintään tavoitetuoton suuruinen, voidaan

julkisyhteisön kilpailullisessa toiminnassa katsoa vaaditun markkinaperusteisen hinnoittelun edellyttämä kohtuullinen tuotto. Mikäli toteutunut tuotto jää relevantilla tarkasteluajanjaksolla (ks. jäljempänä) alle edellä mainitun tavoitetuoton, ei markkinaperusteisen hinnoittelun edellytysten voida kaikilta osin katsoa täyttyvän. Mikäli toteutunut tuotto jää relevantilla tarkasteluajanjaksolla merkittävästi alle tavoitetuoton, on kilpailuneutraliteetin vaarantuminen mahdollista.

KKV:n kohtuullisen tuoton arviointiperusteet

1. a) tavoitetuoton määrittely
b) julkisyhteisön kilpailulliselle toiminnalleen asettaman tuottovaatimuksen vertaaminen kohdassa a määriteltyyn tavoitetuottoon
2. a) toteutuneen tuoton määrittäminen
b) toteutuneen tuoton vertaaminen kohdassa 1a määriteltyyn tavoitetuottoon.

Kilpailullisen toiminnan toteutunut tuotto määritetään luvussa 4.3.2 kuvattavilla menetelmillä ja se lasketaan ensisijaisesti kirjanpidon eriyttämistä koskevan kilpailulain 30 d §:n mukaan laaditun ja tilinpäätöksen liitetietona esitettävän tuloslaskelman perusteella. KKV voi lisäksi osana selvityksiään pyytää julkisyhteisöltä tase-erien selvittämistä kilpailulliseen toimintaan sitoutuneen pääoman määrittämiseksi tai pyytää julkisyhteisöä laatimaan tilinpäätöslaskelmia yksityiskohtaisempia kilpailullisen toiminnan kannattavuutta kuvaavia laskelmia. KKV voi esimerkiksi pyytää julkisyhteisöä laatimaan tuloslaskelman markkinakohtaisesti sellaisessa tapauksessa, jossa kilpailullinen toiminta on laajaa ja kohdistuu useille eri markkinoille.

KKV tarkastelee kilpailullista toimintaa ja sen tuottoja, kustannuksia ja kannattavuutta lähtökohtaisesti 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.

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. Lisäksi kustannukset alittava hinnoittelu saattaa olla hyväksyttävää toiminnan alkuvaiheessa, jolloin alihinnoittelutilanteen selvittämisessä KKV kiinnittää huomiota muun muassa tarkasteltavana olevien markkinoiden toiminnalle tyypillisiin investointien kuoletusaikoihin³⁰. Kilpailuneutraliteetin toteutuminen edellyttää kuitenkin lähtökohtaisesti, että julkisyhteisön kilpailullinen toiminta tuottaa kohtuullisen tuoton sitoutuneelle pääomalle KKV:n määrittämän relevantin tarkasteluajanjakson puitteissa.

4.3.2 Tavoitetuoton ja toteutuneen tuoton määrittäminen

Koska markkinaperusteinen hinnoittelu edellyttää kohtuullisen tuoton vaatimista kilpailulliseen toimintaan sitoutuneelle pääomalle, KKV pyrkii määrittämään kohtuullisen tuoton ensisijaisesti suhteessa pääomaan, eli pääoman tuottoasteena. Pääoman tuottoaste saadaan jakamalla toiminnan tuottojen ja kulujen erotus tarkasteltavalla pääomalla.

Kun tuotto määritetään ja sitä mitataan edellä kuvatulla tavalla suhteessa pääomaan, voitaisiin arvioinnissa tarvittava tavoitetuotto määrittää esimerkiksi käyttäen pääoman kustannusten³¹ painotettua keskiarvoa WACC:ia (Weighted Average Cost of Capital). WACC kuvaa oman ja vieraan pääoman keskimääräistä tuottovaatimusta ja sitä käytetään liiketoiminnassa tuottotavoitteena esimerkiksi investointien kannattavuuslaskelmissa. WACC:n määrittäminen tarkasti edellyttää kuitenkin sellaista markkinaperusteista tietoa, jota ei välttämättä ole saatavilla ei-listatuista julkisyhteisöistä. Tästä johtuen KKV käyttää tavoitetuoton määrittämisessä ensisijaisesti *riskilisämenetelmää*, jossa tavoitetuotto määräytyy lähtökohtaisesti sen toimialan riskitason perusteella, jolla kilpailullista toimintaa harjoitetaan. KKV:n riskilisämenetelmässä vaihtoehtoisia riskitasoja on kolme: matala, keskiverto ja korkea. Riskilisämenetelmää sekä kohtuullisen tuoton arviointia pääoman tuottoasteeseen perustuen kuvataan tarkemmin luvussa 4.3.2.1.

Tuoton kohtuullisuuden arviointi edellä kuvatulla tavalla suhteessa sitoutuneeseen pääomaan edellyttää tarkasteltavan kohteen taseerien tarkastelua sitoutuneen pääoman määrittämiseksi. Mikäli sitoutunutta pääomaa ei joissain tapauksissa voida luotettavasti

³⁰ HE 40/2013 vp, s. 28

³¹ Pääoman kustannukset kuvaavat sijoittajien näkökulmasta sijoittajien asettamaa tuottovaatimusta yritykseen tehdylle sijoitukselle, kun huomioidaan vaihtoehtoisten sijoituskohteiden tarjoama tuotto ja niiden riski (Kallunki 2014). Rahoitusteorian perusolettamuksen mukaan tuottovaatimus on sitä suurempi, mitä suurempi riski sijoituskohteeseen liittyy (Martikainen 1998: 72).

määritellä, toteutunutta tuottoa ei pystytä mittaamaan pääoman tuottoasteena eikä tavoitetuottoa asettamaan riskilisämenetelmällä. Pääoman tuotto ei välttämättä ole tarkoituksenmukainen toiminnan kannattavuuden mittari myöskään silloin, kun kyseessä ei ole pääomaintensiivinen ala. Esimerkiksi palveluliiketoiminnassa on usein matalampi toimintaan sitoutunut pääoma kuin valmistavassa teollisuudessa, jolloin arvioinnissa voi olla tarkoituksenmukaisempaa käyttää taseperusteisten tunnuslukujen sijaan liikevaihtoon suhteutettuja tunnuslukuja (katelukuja). Edellä mainituissa tapauksissa KKV voi arvioida tuoton kohtuullisuutta *benchmarking*-menetelmällä, jossa tavoitetuotto määritetään valitun vertailujoukon, eli vertailukelpoisiksi katsottujen vastaavia palveluita tuottavien yksityisten yritysten tunnuslukujen perusteella. Benchmarking-menetelmä ja kohtuullisen tuoton arviointia liikevaihtoon suhteutettujen tunnuslukujen perusteella kuvataan tarkemmin luvussa 4.3.2.2.

Edellä ja seuraavissa kappaleissa tarkemmin kuvattavat KKV:n käyttämät menetelmät tavoitetuoton määrittämiseksi ja toteutuneen tuoton mittaamiseksi ovat yksinkertaisia, mutta kuitenkin riittävän tarkkoja sellaisen kohtuullisesta merkittävästi poikkeavan tuottovaatimuksen tunnistamisessa, jonka osalta julkisyhteisön hinnoittelusta johtuvien kielteisten markkinavaikutusten syntymistä voitaisiin pitää todennäköisenä. KKV voi tapauksen erityispiirteiden niin edellyttäessä käyttää kohtuullisen tuoton arvioimiseksi vaihtoehtoisesti myös edellä mainittuja menetelmiä tarkempia arviointimenetelmiä tai useampia arviointimenetelmiä rinnakkain.

4.3.2.1 Tuoton kohtuullisuuden arviointi pääoman tuottoasteen perusteella

4.3.2.1.1 Tavoitetuoton määrittäminen

Silloin kun kilpailullisen toiminnan kannattavuutta on tarkoituksenmukaista arvioida sitoutuneen pääoman tuottona, KKV asettaa tavoitetuoton lähtökohtaisesti *riskilisämenetelmällä*. Riskilisämenetelmässä tavoitetuotto määritetään perustuottovaatimuksen ja siihen lisättävän riskilisän perusteella.

KKV käyttää viitteellisenä perustuottovaatimuksena lähtökohtaisesti matalan riskitason valtion joukkovelkakirjalainan, esimerkiksi Suomen valtion 10 vuoden obligaation korkoa. Näin ollen esimerkiksi vuoden 2022 ohjeellisena perustuottovaatimuksena on 1,0 %. KKV voi tarvittaessa päivittää perustuottovaatimusta ja sen määräytymisperusteita. Esimerkiksi tilanteessa, jossa korot ovat pitkään olleet poikkeuksellisen

alhaisella tasolla, voi olla perusteltua käyttää perustuottovaatimukseksi edellä mainittujen joukkovelkakirjalainojen pitkäaikaista keskiarvoa, esimerkiksi 10 vuoden toteutuneiden päivärajojen keskiarvoa³².

Perustuottovaatimukseen lisättävä riskilisiä määräytyy pääsääntöisesti tarkasteltavan toimialan *riskitason* perusteella. KKV:n riskilisiämenetelmässä toimialat luokitellaan kolmeen riskitasoon, joita ovat *matala*, *keskiverto* ja *korkea*. Riskilisien suuruudet perustuvat edellä mainituille riskitasoille tyypillisiin WACC-arvoihin ennen veroja, joista on vähennetty riskitöntä sijoitusta kuvaavan valtion joukkovelkakirjalainan korko. KKV määrittää riskilisiämenetelmässä käytettävien parametrien arvot tapauskohtaisesti.

Tavoitetuoton määrittäminen riskilisiämenetelmällä:

Tavoitetuotto = Perustuottovaatimus + Riskilisiä (matala, keskiverto tai korkea)

Esimerkki: Tarkasteltava julkisyhteisö toimii matalan riskitason toimialalla. Jos matalan riskitason riskiliseksi on tarkasteltavan ajanjakson perusteella määritetty 3 % ja perustuottovaatimuksena käytetään edellisessä kappaleessa kuvattua arvoa 1 %, saadaan tavoitetuotoksi 4 %.

KKV tekee arvion tarkastelun kohteena olevan toimialan kuulumisesta tiettyyn riskitasoon toimialakohtaisten tunnuslukujen avulla. Yleisesti yrityksen talouden kestävyuden lähtökohdaksi pidetään kannattavuutta, kasvua, rahoitusrakennetta ja rahavirran riittävyttä³³. KKV ottaa huomioon seuraavat tekijät toimialan riskitason määrittämisessä: kannattavuus (nettotulos-%), vakavaraisuus (omavaraisuusaste) ja maksuvalmius (current ratio). Lisäksi huomioon voidaan ottaa myös koko (henkilöstömäärä) ja toimialan kasvu (liikevaihdon kasvu-%). KKV:n käyttämien tunnuslukujen ja toimialaluokitusten pääasiallisina lähteinä ovat Tilastokeskus ja sen ylläpitämät tilastot. Tietoja voidaan täydentää tarvittaessa muilla lähteillä.

Toimialakohtaisten riskitasojen lisäksi KKV voi tapauskohtaisesti huomioida tarkasteltavaan toimijaan liittyviä riskitekijöitä, jotka saattavat vaikuttaa arvioon tarkastelussa käytettävästä riskilisestä. Mahdollisia julkisesta omistuksesta johtuvia etuja, kuten rahoituksen parempi saatavuus tai konkurssisuoja, ei kuitenkaan oteta huomioon riskejä vähentävinä tekijöinä. KKV voi käyttää tapauskohtaisesti korkeampaa

³² Laskennassa voidaan hyödyntää Suomen Pankin tilastoja.

³³ Salmi 2010. Salmi ja Rekola-Nieminen 2004.

riskilisiä toiminnalle, jonka taloudellinen kokonaistilanne on huonompi kuin toimialalla keskimäärin.

Mikäli riskitason tai käytettävän riskilisen määrittäminen osoittautuu josakin tapauksessa vaikeaksi, KKV voi pyytää lausuntoja ja mahdollisuuksien mukaan hyödyntää julkisista tai kaupallisista lähteistä saatavilla olevia tietoja toimialojen riskitasoista tai WACC-arvoista. Mikäli riskitason määrittämiseksi ei ole käytettävissä riittävästi tietoa, KKV pitää lähtökohtanaan sitä, että valtaosa julkisen sektorin harjoittamasta kilpailullisesta toiminnasta suuntautuu matalan tai korkeintaan keskimääräisen riskin toimialoille. Julkisyhteisön tulee myös itse varautua esittämään KKV:lle, mihin riskitasoon se katsoo kilpailullisen toimintansa kuuluvan sekä perustelemaan esittämänsä näkemyksen.

4.3.2.1.2 Toteutuneen tuoton määrittäminen

Kun KKV asettaa tavoitetuoton riskiläisämenetelmällä, määritetään tarkasteltavan kilpailullisen toiminnan toteutunut tuotto pääoman tuottoasteena. Tilinpäätösanalyysissä yleisesti käytettyjä pääoman tuottoa mittaavia tunnuslukuja ovat esimerkiksi sijoitetun pääoman tuotto-% sekä kokonaispääoman tuotto-%, joiden laskemiseksi on olemassa erilaisia laskentatapoja³⁴. Edellä mainitut tunnusluvut eivät välttämättä kuitenkaan sovellu suoraan kilpailuneutraliteettivalvonnassa käytettäväksi, sillä kilpailuneutraliteettivalvontaan liittyy tiettyjä erityispiirteitä, jotka sitoutuneen pääoman tuottoa laskettaessa on huomioitava. Ensiksi on määritettävä, mitä tuloslaskelman välitulosta laskennassa käytetään. KKV käyttää arvioinnissaan lähtökohtaisesti toiminnan operatiivista tulosta ennen rahoituseriä ja veroja, mikä vastaa suomalaisessa tilinpäätöskäytännössä liikevoittoa/liiketulosta. Koska liikevoitto jättää tarkastelun ulkopuolelle esimerkiksi sijoitustoiminnasta saatavat rahoitustuotot, se kuvaa nimenomaan varsinaisen liiketoiminnan kannattavuutta. Liikevoitto on myös pääomarakenteesta riippumaton eikä siinä ole vielä huomioitu jäljempänä tuloslaskelmalla esitettävien tilinpäätösjärjestelyiden eikä verotuksen vaikutuksia³⁵.

Toiseksi on ratkaistava, miten kilpailulliseen toimintaan sitoutunut pääoma kussakin tapauksessa määritetään, eli mitä omaisuutta kilpailullisessa toiminnassa tuotettuihin suoritteisiin katsotaan käytetyn. KKV pitää sitoutuneen pääoman arvioinnin lähtökohtana taseen omaa pääomaa sekä korollisia ja pitkäaikaisia lainoja. KKV voi arvioida sitoutunutta pääomaa myös sen perusteella, paljonko kilpailullinen toiminta sitoo tai paljonko siinä käytetään eri omaisuuseriä kuten

³⁴ Suomessa esimerkiksi Yritystutkimus ry, 2017.

³⁵ Salmi 2004 s. 52.

varastoja, tiloja sekä koneita ja laitteita. Omaisuuseräkohtainen tarkastelu voi olla tarpeen erityisesti silloin, kun kilpailulliselle toiminnalle ei ole laadittu omaa tasetta. Tällöin KKV kiinnittää arvioinnissaan huomiota siihen, että tarkasteltavat omaisuuserät kohdistetaan kokonaisuudessaan kilpailullisen ja ei-kilpailullisen toiminnan välillä³⁶.

Kolmanneksi on ratkaistava, miten omaisuus arvostetaan. KKV käyttää omaisuuden arvostamisessa lähtökohtaisesti kauden alun ja lopun 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 arvioinnissaan huomioon.

Arvioinnissa voidaan käyttää apuna myös vertailutietoa vastaavaa toimintaa harjoittavista yksityisistä toimijoista. Tällöin KKV kiinnittää tarpeen mukaan huomiota siihen, että keskenään vertailtavat julkisyhteisön ja yksityisen toimijan taseet ovat laajuudeltaan ja arvostuksiltaan riittävän yhdenmukaiset. Esimerkiksi julkisyhteisön liian suppea ja/tai arvostukseltaan alhainen tase voivat johtaa vertailun vääristymiseen. KKV ottaa tarpeen mukaan huomioon myös mm. investointien erilaiset rahoitusmenetelmät, mahdolliset tuloksen siirrot, esimerkiksi konserniavustusten käytön, poistoaikataulut sekä erilaiset tulostenjärjestelykeinot.

4.3.2.2 Tuoton kohtuullisuuden arviointi liikevaihtoon suhteutettuna

Sellaisissa tapauksissa, joissa kilpailulliseen toimintaan sitoutunutta pääomaa ei voida määritellä³⁷ tai kun kyseessä on palveluyritys, jonka tase on hyvin pieni, KKV arvioi kilpailullisen toiminnan kannattavuutta pääoman tuoton sijaan liikevaihtoon suhteutettujen tunnuslukujen perusteella. Nämä niin sanotut kateluvut saadaan jakamalla tarkastelun kohteena olevan tuloslaskelman välitulos liikevaihdolla. Kateluvut ovat

³⁶ Laitinen 2007 s.171: Pääomatuottoprosenttiin perustuvassa hinnoittelussa tuotteen sitomaa pääomaa voidaan arvioida sillä perustella, paljonko tuote käyttää käyttöomaisuutta, sitoo varastoja ja rahoitusomaisuutta.

³⁷ esimerkiksi yhtiö, jolla on sekä lakisäätöistä että kilpailullista toimintaa, eikä taseesta voida selvittää kilpailullisen toiminnan osuutta.

sitä korkeampia, mitä enemmän tuotteiden ja palveluiden myyntihinnasta jää kustannusten vähentämisen jälkeen voittoa.³⁸

Kun tuoton kohtuullisuutta arvioidaan liikevaihtoon suhteutettujen tunnuslukujen avulla, KKV voi määrittää kohtuullisen tuottovaatimuksen käyttämällä vertailukohtana vastaavia palveluita tai tavaroita tuottavien yksityisten yritysten tietoja (ns. benchmarking-menetelmä). Tässä vertailujoukon käyttöön perustuvassa menetelmässä kohtuulliselle tuottovaatimukselle ei aseteta tarkkaa tavoitetuottoa, vaan kohtuullinen tuotto määritetään tarkastelemalla vertailujoukon valitun tunnusluvun vaihteluväliä. Jos tarkasteltavan toimijan toteutunut tuotto on tunnusluvultaan vertailujoukon mediaanissa tai sen yläpuolella, voidaan tuoton katsoa olevan vähintään kohtuullisella tasolla. Jos toimijan tunnusluku on mediaanin alapuolella, on tuoton kohtuullisuutta arvioitava tarkemmin. Liian alhaiseen tuottoon saattaa viitata ainakin se, jos tarkasteltavan toimijan tunnusluku on alempi kuin yhdelläkään valitussa vertailujoukossa. Tällöinkin on kuitenkin hinnoittelun kilpailuvaikutuksia arvioitaessa otettava huomioon myös kyseessä olevan toimialan rakenne ja kilpailullisuus. Kilpailun puutteesta tai vähäisestä kilpailusta johtuvat toimialan poikkeuksellisen hyvät tunnusluvut eivät kuitenkaan voi toimia vertailukohtana sille, katsotaanko julkisyhteisön alihinnoittelevan suoritteensa. Esimerkiksi tilanteessa, jossa markkinat ovat hyvin keskittyneet, julkisyhteisön kohtuullisena pidettävä tuotto saattaa olla alhaisempi kuin mihin keskittyneillä markkinoilla toimivien yritysten tunnuslukujen perusteella voitaisiin päätyä. Tämä on perusteltua, koska kilpailuneutraliteettisääntelyn tarkoituksena ei ole antaa yksityisen sektorin toimijoille yleisesti suojaa julkisen sektorin elinkeinotoiminnan kilpailulta. Tämän vuoksi myöskään normaalin kilpailuprosessin tuloksena markkinoilta poistuvia tehottomampia yrityksiä ei tulisi suojata kilpailuneutraliteettisäännösten avulla.³⁹

Koska toimialojen välillä on suuria eroja kustannusrakenteissa, kateluvut eivät ole vertailukelpoisia eri toimialan yritysten välillä⁴³. KKV valitsee vertailujoukon yritykset siten, että ne vastaavat tuottamiensa suoritteiden, liiketoimintaan kohdistuvien riskien ja kokoluokan osalta mahdollisimman hyvin tarkasteltavaa julkisyhteisöä. Usein vertailujoukkoon valitaan tarkasteltavan julkisyhteisön tunnistettuja yksityisiä kilpailijoita. KKV voi käyttää referenssinä vertailuyritysten valinnassa ja poisuljennassa soveltuvien osin myös OECD:n siirtohinnoitteluohjeita⁴⁴

³⁸ Kallunki (2014)

³⁹ HE 40/2013 vp, s. 25

⁴³ Kallunki (2014)

⁴⁴ OECD (2017): OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations 2017.

ulkoisten vertailukohteiden valinnasta. Vertailujoukkoon sisältyvien yritysten määrän KKV määrittelee tapauskohtaisesti vertailuyrityksiksi soveltuvien yritysten määrän perusteella.

Kuten edellisessä luvussa kuvatussa pääoman tuottoasteeseen perustuvassa tarkastelussa, KKV pitää myös katelukuihin perustuvassa arvioinnissaan lähtökohtana tuloslaskelman liikevoittoa. Jakamalla liikevoitto liikevaihdolla saadaan vertailussa käytettävä *liikevoittoprosentti*. Muita arvioinnissa käytettäviä vaihtoehtoisia tunnuslukuja ovat esimerkiksi käyttökateprosentti ja nettotulosprosentti.

Benchmarking-menetelmän haasteena on, että katelukujen käyttö yritysten kannattavuuksien vertailussa edellyttää yleensä tiettyjen tunnuslukujen vertailtavuutta parantavien oikaisujen tekemistä tuloslaskelmiin. Esimerkiksi liikevaihtoon tehtäviä oikaisuja voivat olla mm. laskennallinen palkkorjaus ja liiketoiminnan muista tuotoista ja kuluista satunnaisiin eriin tehtävät siirrot⁴⁰. KKV käyttää arvioinnissaan lähtökohtaisesti vertailuyritysten tilinpäätösten tuloslaskelmia, joita voidaan tarvittaessa oikaista tilinpäätöksistä saatavan tiedon pohjalta.

5 Lopuksi

Näitä suuntaviivoja voidaan päivittää mahdollisten soveltamiskäytännössä ilmenevien muutostarpeiden perusteella. Suuntaviivoja voidaan jatkossa täydentää myös soveltamiskäytäntöä ilmentävillä esimerkeillä.

⁴⁰ Yritystutkimus ry, 2017, s. 20

6 Lähteet

Säädökset ja hallituksen esitykset

- Kilpailulaki (948/2011)
- Kuntalaki (410/2015)
- Laki hyvinvointialueesta (611/2021)
- HE 40/2013 vp
- HE 32/2013 vp
- HE 68/2018 vp
- HE 241/2020 vp

Muut

- Kallunki, J-P. (2014): Tilinpäätösanalyysi. Talentum Media Oy. Alma Talent -verkkokirjasto
- Laitinen, E. K. (2007). Kilpailukykyä hinnoittelulla. Talentum Media Oy
- Martikainen, T. (1998): Rahoituksen perusteet. Helsinki. WSOY
- OECD (2017): OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations 2017, OECD Publishing, Paris.
- Salmi, I. (2010): Mitä tilinpäätös kertoo? Edita.
- Salmi I. ja Rekola-Nieminen L. (2004). Tilinpäätöksen rakentaminen ja tulkinta. Edita.
- Yritystutkimus Ry (2017): Yritystutkimuksen tilinpäätösanalyysi, Gaudeamus