

Markkinaperusteisen hinnoittelun valvonta KKV:ssa

Tutkimuspäällikkö Mia Salonen
Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Kuntamarkkinat
14.9.2017

 Kilpailu- ja
kuluttajavirasto

kkv.fi

Lainsäädäntötausta lyhyesti

§ Kilpailulain 4 a luku (30 a §)

- Kilpailua estävä tai vääristävä rakenne tai menettely
- 30 a §:ää sovellettaessa hinnoitteluun puuttumisen edellytyksenä kielteiset markkinavaikutukset

§ Kuntalain 15 luku (128 §)

- Markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimus
- 128 §:n perusteella voidaan puuttua suoraan
- Käytännössä KKV:n kuitenkin priorisoitava tehtäviään, jolloin markkinavaikutuksilla ja niiden laajuudella voi olla merkitystä

§ Puuttuminen ensisijaisesti neuvotteluteitse

Markkinaperusteinen hinnoittelu

§ Hintataso, jonka suuruiseksi vastaava yksityinen toimija hinnoittelisi palvelut/hyödykkeen

§ Hinnoittelussa otettava huomioon:

- Kilpailluilla markkinoilla harjoitettavasta toiminnasta saadut tulot
- Sen tuottamisesta aiheutuvat muuttuvat kustannukset
- Siihen kohdistettavissa oleva osa kiinteistä kustannuksista
- Investointeihin liittyvät poistot ja rahoituskulut siltä osin kuin investoinnit ovat välttämättömiä tehtävän hoitamiseksi
- Kohtuullinen tuotto toimintaan sitoutuneelle pääomalle

Miksi markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimus?

- § 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 syrjäytyä markkinoilta. Edellä kuvattu ei vastaa toimivan kilpailuprosessin lopputulosta, jossa markkinoilla menestyvät ne, jotka omilla ansioillaan kykenevät tehokkaimmin vastaamaan markkinoiden kysyntään.

Kilpailua vääristävä alihinnoittelu

Julkisyhteisö tai sen määräysvallassa oleva yksikkö saattaa hinnoittelullaan vääristää kilpailua, jos:

- taloudelliseen toimintaan ei kohdisteta kaikkia siihen kuuluvia kustannuksia
 - § Näin voi olla, jos taloudellista toimintaa ei ole eriytetty riittäväällä tavalla ei-taloudellisesta toiminnasta tai
 - § kustannustenjakoperusteita ei ole valittu objektiivisesti
- taloudelliseen toimintaan kanavoituu julkista tukea tai ei-taloudelliseen toimintaan tarkoitettuja varoja (ristisubventio)
 - § Ristisubvention riski on olemassa erityisesti, jos taloudellista toimintaa ei ole eriytetty riittäväällä tavalla ei-taloudellisesta toiminnasta
- taloudellisessa toiminnassa voidaan hyödyntää verovaroin kustannettuja tuotannontekijöitä (esim. tukipalvelut, tutkimustieto tai osaaminen, innovaatiot, tilat, laitteet, jne.) veloituksetta tai niiden käytöstä perittävä korvaus ei täytä markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksia
- pääoman tuottovaatimusta ei ole lainkaan tai se on kohtuullista selvästi alhaisempi

Hinnoittelun markkinaperusteisuuden arviointi KKV:ssa (1)

- § Alihinnoitteluväitteitä useimmissa KKV:lle tehdyissä toimenpidepyynnöissä ja yhteydenotoissa
- § KKV:n tavoitteena saada ensin kokonaiskuva julkisyhteisön toiminnasta:
 - Miltä osin toiminta vaikuttaa olevan taloudellista toimintaa markkinoilla?
 - Pyritäänkö julkisyhteisön taloudellisessa toiminnassa liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti kannattavaan liiketoimintaan?
 - Jos julkisyhteisöllä on taloudellisen toiminnan ohella myös ei-taloudellista toimintaa, onko kirjanpito näiden välillä eriytetty?
 - Miten taloudellisen toiminnan tuottojen, kustannusten ja kannattavuuden seuranta ja raportointi on järjestetty?
- § Tarvittaessa selvitetään tarkemmat yksityiskohdat:
 - KKV:n toukokuussa 2017 julkaisemissa suuntaviivoissa markkinaperusteisen hinnoittelun vaatimuksia kuvataan yksityiskohtaisemmin

Hinnoittelun markkinaperusteisuuden arviointi KKV:ssa (2)

§ Hinnoittelun markkinaperusteisuuden arvioinnissa KKV tarkastelee lähtökohtaisesti seuraavia osa-alueita:

- Taloudellisen toiminnan tuotot ja kustannukset
 - § taloudellisen toiminnan välittömät kustannukset ja taloudelliseen toimintaan kohdistettu osuus julkisyhteisön välillisistä kustannuksista, erityisesti yhteiskustannuksista, pääomakustannuksista ja muista laskennallisista eristä
 - § julkisyhteisön välillisten kustannusten kohdistaminen taloudellisen ja muun toiminnan kesken, erityisesti jakoperusteet
 - § taloudellisen toiminnan kustannusvastaavuus
 - § julkisyhteisön mahdollisesti saamat tuet ja/tai kustannusedut

- Taloudelliseen toimintaan sitoutuneen pääoman tuotto
 - § kohtuullinen tavoitetuotto
 - § toteutunut tuotto

Kustannusten kohdistaminen

- § KKV:n lähtökohtana arvioinnissa on, että julkisyhteisön kaikki kustannukset tulee kohdistaa taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan kesken aiheuttamisperiaatetta noudattaen.
- § Jakoperusteiden osalta vältettävä sellaisten jakoperusteiden käyttöä, joihin liittyy kustannusallokaation vääristymisen riski
- § KKV tarkastelee käytettyjä jakoperusteita ja niiden valintaperusteita erityisesti siitä näkökulmasta, suosivatko ne mahdollisesti taloudellista toimintaa ei-taloudellisen toiminnan kustannuksella

Taloudellisen toiminnan kustannusvastaavuus/kannattavuus

- § KKV tarkastelee taloudellista toimintaa ja sen tuottoja, kustannuksia ja kannattavuutta lähtökohtaisesti kolmen (3) vuoden ajanjaksolla (relevantti tarkasteluajanjakso).
- § 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.
- § 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.

Vaatimus kohtuullisesta tuotosta toimintaan sitoutuneelle pääomalle (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 korkoa , johon lisätään riskilisä.
- Perustuottovaatimukseen lisättävän riskilisän suuruuteen vaikuttaa tarkasteltavien markkinoiden riskitaso. Vaihtoehtoisia riskitasoja ovat matala, keskiverto ja korkea. Edellä mainittuja riskitasoja vastaavat kohtuulliset riskilisät KKV tulee määrittelemään erikseen.
- 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.

Vaatimus kohtuullisesta tuotosta toimintaan sitoutuneelle pääomalle (2)

- § KKV arvioi lisäksi, alittaako toteutunut tuotto vertailuarvona toimivan tavoitetuoton.
- § Kilpailuneutraliteetin toteutuminen edellyttää lähtökohtaisesti, että julkisyhteisön taloudellinen toiminta tuottaa kohtuullisen tuoton toimintaan sitoutuneelle pääomalle KKV:n määrittämän relevantin tarkasteluajanjakson puitteissa.

Riskiä kilpailuneutraliteetin vaarantamisesta voi vähentää kiinnittämällä huomioita seuraaviin:

- § Mahdollisten perusteettomien etujen tunnistaminen
- § Taloudelliseen toimintaan liittyvien kustannusten ja tuottojen tunnistaminen (kirjanpidon eriyttäminen)
- § Osuus yleis- ja yhteiskustannuksista (jakoperusteiden objektiivisuus)
- § Kannattava toiminta tavoitteena, hinnoittelu sen mukaisesti
- § Toimintaan sitoutuneille varoille kohtuullinen tuottovaatimus (joka kuvastaa toiminnan riskitasoa) ja joka huomioidaan myös hinnoittelussa
- § Kannattavuuden seuranta ja dokumentointi (myös perustelut valittujen menetelmien käytölle)

Lopuksi

- § Hinnoittelun arviointi aina tapauskohtaista
 - § Tapauksen ja alan erityispiirteet huomioon
 - § Markkinavaikutukset
 - § KKV:n priorisointikäytännöt
 - § Suuntaviivat <https://www.kkv.fi/ratkaisut-ja-julkaisut/julkaisut/suuntaviivat-kilpailulain-soveltamisesta/markkinaperusteinen-hinnoittelu/>
- täydentyvät ja kehittyvät lisääntyvän tapauskäytännön myötä

Kiitos!

Mia Salonen

Tutkimuspäällikkö

Kilpailun edistäminen/ kilpailuneutraliteetti

KKV

mia.salonen@kkv.fi