



Liikenne- ja viestintäministeriö
PL 31

00023 Valtioneuvosto

Viite
Ref.
Ref.

Asia
Ärende
Subject

**VIESTINTÄVIRASTON KERTOMUS TELEYRITYSTEN KUSTANNUSLASKENTAJÄRJESTELMIEN
NOUDATTAMISESTA VUONNA 2011**

Hinnoittelua ja hinnoittelun valvontaa koskevat säännökset

Viestintäviraston tulee julkaista vuosittain kertomus siitä, miten kustannuslaskentajärjestelmiä noudatetaan niissä huomattavan markkinavoiman (HMV) teleyrityksissä, joille on asetettu velvollisuus käyttää kustannuslaskentajärjestelmää.

Viestintävirasto voi asettaa viestintämarkkinalain 18 §:n mukaisella päätöksellä huomattavan markkinavoiman yritykselle velvollisuuden käyttää kustannuslaskentajärjestelmää, jos se on tarpeen tukkumarkkinoita tai vähittäismarkkinoita koskevan hinnoittelun valvomiseksi. Teleyritys voi itse valita käyttämänsä kustannuslaskentajärjestelmän. Yrityksen on laadittava kustannuslaskentajärjestelmästä Viestintävirastolle kuvaus, josta tulee käydä vähintään ilmi kustannusten pääluokat ja ne säännöt, joiden mukaan kustannukset kohdennetaan.

Teleyrityksellä, jolle on asetettu velvollisuus käyttää kustannuslaskentajärjestelmää, on velvollisuus valita tilintarkastuslaissa (459/2007) tarkoitettu tilintarkastaja tarkastamaan teleyrityksen kustannuslaskentajärjestelmä yhtiön tilintarkastuksen yhteydessä. Tilintarkastajan on laadittava tarkastuksesta kertomus, joka on toimitettava Viestintävirastolle tilikauden päättymistä seuraavan elokuun loppuun mennessä.

Kustannuslaskentajärjestelmän käyttövelvoitteen merkitys hinnoittelun valvonnan apuvälineenä edellyttää, että tilintarkastajan tekemän tarkastuksen pääasiallisena kohteena on kustannuslaskentajärjestelmän ja säänneltyjen tuotteiden hinnoittelun välisen yhteyden toteaminen. Tarkastusta suorittavan tilintarkastajan keskeinen tehtävä on pyrkiä varmentamaan teleyrityksen tarkastusta varten laatima aineisto ja arvioida sen toimivuutta sekä johdonmukaisuutta yrityksen laskentajärjestelmien kanssa. Tarkastusta varten yrityksen tulee antaa ajantasaiset hinnoittelulaskelmat kaikkien keskeisten säänneltyjen tukkutuotteiden kustannuksista tilintarkastajan käyttöön. Useimmiten yhteys hinnoittelun ja kustannuslaskentajärjestelmän välillä on todennettavissa juuri säänneltyjen tuotteiden hinnoittelulaskelmien avulla. Tilintarkastajan suorittaman tarkastuksen tulee kohdistua tarkastushetkellä voimassa olevan hinnan perusteena olevaan hinnoittelulaskelmaan.

Viestintävirastolla on viestintämarkkinalain 124 § 2 momentin nojalla oikeus poikkeuksellisesti itse tehdä taloudellinen tarkastus, jos teleyritys on laiminlyönyt lain 112 §:n mukaisen tiedonantovelvollisuutensa ja on erityistä syytä epäillä, että teleyritys rikkoo viestintämarkkinalakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä olennaisella tavalla. Viestintävirasto ei ole tehnyt vuoden 2011 aikana taloudellisia tarkastuksia.

Viestintäviraston nykyiset määräykset koskien teleyritysten kustannuslaskentajärjestelmiä ja järjestelmien kuvauksia¹ sekä kustannuslaskentajärjestelmien tarkastuksia² tulivat voimaan 1.1.2010.

Määräyksessä teleyritysten kustannuslaskentajärjestelmistä ja järjestelmien kuvauksista kustannuslaskentajärjestelmän sisällölle ja toimivuudelle on asetettu vähimmäisvaatimukset. Kustannuslaskentajärjestelmä tulee laatia sellaiseksi, että kustannukset voidaan kohdentaa tuotteille välittömästi niiden syntymisen jälkeen. Säänneltyjen tuotteiden hintojen on perustuttava hinnoittelulaskelmiin. Lisäksi määräys sisältää säännöksen kustannuslaskentajärjestelmän kuvauksen sisällöstä. Kustannuslaskentajärjestelmän kuvauksen on sisällettävä muun muassa selvitys kustannuslaskennan etenemisestä vaihe vaiheelta kirjanpidon tiedoista hinnoittelulaskelmiin.

Viestintäviraston määräyksessä kustannuslaskentajärjestelmien tarkastuksista määritellään kriteerit, joiden perusteella tilintarkastajat voivat todeta, noudattaako yritys sille asetettuja velvoitteita. Lisäksi määräyksessä annetaan ohjeita tarkastuskertomuksen sisällön, yleistietojen ja liitteiden osalta.

Viestintävirasto on asettanut velvollisuuden kustannuslaskentajärjestelmän käyttämiseen ja kustannussuuntautuneeseen hinnoitteluun yhteensä 30 teleyritykselle. Viestintäviraston kertomus teleyritysten kustannuslaskentajärjestelmien noudattamisesta vuonna 2011 on laadittu sekä tilintarkastajilta saatujen kustannuslaskentajärjestelmien tarkastusraporttien että Viestintäviraston vuosivalvonnan yhteydessä tekemien omien havaintojen pohjalta. Havainnot koostuvat yhteensä 28 HVMV-yhtiön toimitamista tiedoista. Yksi yhtiö³ ei ole toimittanut Viestintävirastolle vuonna 2011 lainkaan kustannuslaskentaa koskevia materiaaleja⁴. Lisäksi yksi yhtiö⁵ ei ole toimittanut Viestintävirastolle kustannuslaskentajärjestelmän tarkastusraporttia. Viestintävirasto on toistuvasti pyytänyt ko. yhtiöitä toimittamaan puuttuvat vuosivalvonnan materiaalit. Yhtiöille on vuosivalvonnan palautekirjeessä todettu, että Viestintävirasto voi tarvittaessa velvoittaa toimittamaan puuttuvat materiaalit virastolle uhkasakon nojalla, ellei materiaaleja toimiteta kirjeessä asetettuun määräaikaan mennessä.

Hinnoittelun arviointi

Teleyrityksen, jolle on asetettu kustannussuuntautuneen hinnoittelun velvoite, on ennen säänneltyjen tuotteiden hintojen asettamista tai muuttamista laadittava tuotekohtaiset hinnoittelulaskelmat. Hinnoittelulaskelmien tulee perustua yrityksen kustannuslaskennasta ja kirjanpidosta saatuihin tietoihin. Säänneltyjen tuotteiden hinnat on asetettava näiden laskelmien perusteella. Jos teleyritykselle on asetettu kustannuslaskentajärjestelmää koskeva velvollisuus, on kustannuslaskennasta saatavien tieto-

¹ Viestintäviraston määräys 55 A/2009 M

² Viestintäviraston määräys 56 A/2009 M

³ Mikkelin Puhelin Oyj

⁴ kustannuslaskentajärjestelmän kuvaus, kustannuslaskentajärjestelmän tarkastusraportti, keskeisten säänneltyjen tukku-
tuotteiden hinnoittelulaskelmat

⁵ Telekarelia Oy

jen ja hinnoittelulaskelmien välillä oltava selkeä yhteys. Yrityksen tilintarkastajien tulee kustannuslaskentajärjestelmän tarkastuksessa havaita ja todentaa tämän yhteyden olemassaolo.

Teleyrityksellä on Viestintäviraston käsitellessä hinnoittelua koskevaa asiaa velvollisuus osoittaa, että sen perimä hinta on kustannussuuntautunut ja syrjimätön. Kustannussuuntautunut hinta on aiheutuneet kustannukset ja toiminnan tehokkuus huomioon ottaen kohtuullinen. Kustannuksiin huomioidaan myös sitoutuneelle pääomalle laskettava kohtuullinen tuotto, joka kuvastaa yrityksen keskimäärin maksamaa pääoman kustannusta. Lähtökohdana säänneltyjen tuotteiden hinnoittelun kustannussuuntautuneisuuden arvioimisessa on viestintämarkkinalain 84 §:n mukaisten aiheutuneiden kustannusten määrittäminen.

Viestintävirasto on julkaissut arviointiperiaatteet, joiden pohjalta se arvioi teleyrityksen soveltaman hinnoittelun lainmukaisuutta. Viestintäviraston nykyisten arviointiperiaatteiden mukaan säännellyille tuotteille kohdistettavat poistokustannukset määritetään säännellyn tuotteen tarjoamiseen käytetyn verkon jälleenhankintahinnan perusteella. Jälleenhankintahintaan ei saa sisällyttää omaisuuseriä, jotka ovat kirjanpidossa kokonaan poistettuja, mutta edelleen käytössä. Jälleenhankintahinnan perusteella määritetään verkkoon sitoutunut pääoma, jonka perusteella puolestaan lasketaan sitoutuneen pääoman keskimääräinen kustannus. Lisäksi säännellyn tuotteen kustannuksiin saa sisällyttää verkon operatiiviset kustannukset kuten verkon käyttö- ja yleiskustannukset.

Viestintävirasto on kehittänyt vuoden 2011 aikana hinnoittelun arviointiperiaatteitaan edelleen, ja julkaissut 14.12.2011 kaksi uutta arviointiperiaatemuistiota.⁶ Viestintävirasto on laatinut yhteiset, kaikkia säänneltyjä markkinoita koskevat arviointiperiaatteet hinnoittelun ja ehtojen syrjimättömyydestä, koska syrjimättömyysvelvollisuutta arvioidaan samoista lähtökohdista kaikilla markkinoilla. Lisäksi Viestintävirasto on laatinut uudet arviointiperiaatteet käyttöoikeuden luovuttamisen hinnoittelusta, jotka koskevat tällä hetkellä metallijohtimisten tilaajayhteyksien ja digitaalisten televisiolähetyspalveluiden hinnoittelua. Viestintävirasto on kehittämis työssään päätenyt arvioimaan käyttöoikeuden luovuttamisen hinnoittelua pääomakustannusten osalta kirjanpitoarvojen perusteella 1.1.2013 lähtien. Muilta osin käyttöoikeuden luovuttamisen hinnoittelun arviointiperiaatteita sovelletaan 1.1.2012 lähtien.

Viestintävirasto kehittää vuoden 2012 aikana hinnoittelun arviointiperiaatteita muiden säänneltyjen tukku tuotteiden osalta. Viestintävirasto laatii tarvittaessa arviointiperiaatteet valokuiduilla toteutettujen tilaajayhteyksien hinnoittelusta, mikäli markkina-analyysin perusteella nähdään tarvetta säännellä valokuitutilaajayhteyksiä. Lisäksi Viestintävirasto käynnistää matkaviestinverkon laskevan liikenteen hinnoittelun arviointimallin ja arviointiperiaatteiden kehittämisen vuonna 2012.

Tarkastusten toteuttaminen vuonna 2011

Tilintarkastajat laativat keväällä 2009 yhteistyössä Viestintäviraston kanssa uuden mallin kustannuslaskentajärjestelmien tarkastamisesta annettavasta raportista. Raporttimalli on julkaistu KHT-Media Oy:n julkaisussa Tilintarkastusalan kertomukset ja lausunnot 2010. Viestintävirasto suosittelee tarkastusraportin laatimista kyseisen raporttimallin mukaisesti.

Kustannuslaskentajärjestelmän tarkastuksesta annettavassa raportissa todetaan, että toimeksianto on suoritettu erikseen sovittuja toimenpiteitä

⁶ Saatavilla Viestintäviraston internetsivuilta: <http://www.ficora.fi/index/saadokset/ohjeet/taloudellinenvilvonta.html>

koskevilla toimeksiannoissa sovellettavan liitännäispalvelustandardin 4400 ja Viestintäviraston antaman määräyksen (56 A/2009 M) 2 §:n mukaisesti. Raportissa luetellaan vähimmäisvaatimuksena toimenpiteet, jotka tilintarkastajan on tullut suorittaa tarkastusta tehdessään ja havainnot suoritettujen toimenpiteiden pohjalta. Raportissa todetaan, että kyseiset toimenpiteet eivät muodosta tilintarkastusstandardien mukaista tilintarkastusta eivätkä yleisluonteista tarkastusta koskevien standardien mukaista yleisluonteista tarkastusta, eikä edellä mainittujen standardien mukaista varmuutta näin ollen ilmaista.

Viestintävirasto korostaa, että tilintarkastajalta ei edellytetä kannanottoa tuotteiden hinnoittelun lainmukaisuudesta tai kustannussuuntautuneisuudesta. Kyse on siten selkeästi lakisääteisestä järjestelmätason tarkastuksesta. Teleyritykset vastaavat itse hinnoittelunsa lainmukaisuudesta.

Vuosivalvonnan 2011 havainnot

Viestintävirasto kerää HVM-yhtiöiltä vuosittain kustannuslaskentajärjestelmän kuvauksen, kustannuslaskentajärjestelmän tarkastusraportin ja keskeisten säänneltyjen tukkutuotteiden hinnoittelulaskelmat. Viestintävirasto lähetti HVM-yhtiöille loppuvuodesta 2011 palautekirjeen vuosivalvonnan materiaaleista tehdyistä havainnoista.

Viestintävirastolle toimitetut kustannuslaskentajärjestelmien kuvaukset sisältävät määräyksen 55 A/2009 M edellyttämät tiedot huomattavasti useamman yhtiön kohdalla vuonna 2010 toimitettuihin kuvauksiin verrattuna. Kuitenkin yhteensä 11 yhtiön kohdalla kuvaus ei sisältänyt viraston määräyksen mukaisia tietoja, minkä johdosta Viestintävirasto on kehottanut ko. yhtiöitä päivittämään kustannuslaskentajärjestelmän kuvaustaan.

Viestintäviraston vuonna 2011 vastaanottamat kustannuslaskentajärjestelmien tarkastuskertomukset sisältävät ensimmäistä kertaa huomattavasti enemmän tietoa valvonnan kannalta olennaisista tarkastushavainnoista lähes kaikkien yhtiöiden kohdalla. Yhtä yhtiötä⁷ lukuun ottamatta Viestintävirastolle toimitetut tarkastusraportit olivat Viestintäviraston määräyksen 56 A/2009 M ja KHT-Media Oy:n julkaiseman lausuntomallin mukaisia. Aiemmasta raporttimallista ei riittävässä määrin ilmene Viestintäviraston tehtävänä olevan valvonnan kannalta olennaisia tietoja tarkastushavainnoista.

Yhteensä 5 yhtiön kohdalla tilintarkastaja oli todennut kustannuslaskentajärjestelmän tarkastusraportissa että, yhtiön kustannuslaskentajärjestelmän ja säänneltyjen tuotteiden hinnoittelun välillä ei ole olemassa selkeää yhteyttä. Viestintävirasto totesi yhtiöille palautekirjeissä, että hinnoittelulaskelman tietojen tulee olla johdettavissa kustannuslaskentajärjestelmästä. Hinnoittelun tulee puolestaan perustua kustannuslaskentajärjestelmästä johdettuihin hinnoittelulaskelmiin.

Palautekirjeet sisälsivät muutaman HVM-yhtiön osalta huomioita, jotka Viestintävirasto pyysi saattamaan yhtiön tilintarkastajan tietoon. Yhteensä 4 yhtiön kohdalla tilintarkastaja oli tarkastusraportissa todentanut hinnoittelulaskelman ja hinnaston mukaisen hinnan välisen yhteyden, vaikka hinnan ja yhtiön esittämien hyödykkeen tuottamisesta aiheutuneiden kustannusten välillä oli merkittävä ero. Viestintävirasto pyysi yhtiöitä saattamaan yhtiön tilintarkastajan tietoon, että hinnoittelulaskelmassa esitettyjen kustannusten ja hinnaston mukaisen hinnan välillä ei ole yhteyttä, jos ne eroavat huomattavasti. Tilintarkastajan tulisi tällöin raportoida tarkastusraportissa, mihin hinnaston mukainen hinta perustuu.

⁷ Alajärven Puhelinosuuskunta

Tilintarkastaja oli todennut tarkastusraportissa yhteensä 25 yrityksen kohdalla, että säännellyn tuotteen hinnoittelulaskelman ja hinnaston mukaisen hinnan välillä ei ollut havaittavissa yhteyttä joko yhden tai useamman tuotteen osalta. Tarkastusraporttien mukaan säännellyn tuotteen hinta perustui muun muassa markkinoilla vallitsevaan yleiseen hintatasoon, Viestintäviraston asettamaan enimmäishintaan ja operaattoreiden välisiin neuvotteluihin. Viestintävirasto korostaa, että viraston asettama enimmäishinta on määritetty käyttäen tietyn ajanjakson kustannustietoja. Kun kustannukset ajan kuluessa muuttuvat, tulee myös säännellyn tuotteen hinnan perusteita tarkistaa. Yhdessä tarkastusraportissa ei todettu hinnoitteluperustetta.

Viestintävirasto on kerännyt vuonna 2011 hinnoittelulaskelmien yhteenvedot viraston laatimia malleja käyttäen, 1.1.2010 voimaan tulleen määräyksen 55/2009 M edellyttämällä tavalla. Viestintäviraston käydessä läpi hinnoittelulaskelmia yhdellä yhtiöllä esiintyi ylihinnittelua yhdessä säännellyssä tuotteessa suhteessa yhtiön esittämiin tuotteen tarjoamisesta aiheutuneisiin kustannuksiin. Viestintävirasto kehotti yhtiötä muuttamaan hinnoitteluaan yhtiön esittämiä kustannuksia vastaavalle tasolle.

Yhteensä 5 yhtiötä toimitti Viestintävirastolle saman säännellyn tuotteen hinnoittelulaskelmasta kaksi eri versiota. Viestintävirasto kehotti palautekirjeissä yhtiöitä tuomaan jatkossa esille, mihin yhtiön säänneltyjen tuotteiden hinnat perustuvat ja minkä laskelman yhtiön tilintarkastaja on kustannuslaskentajärjestelmän tarkastuksen yhteydessä tarkastanut.

Viestintävirasto on lisäksi havainnut, että yhteensä 7 yhtiötä on käyttänyt hinnoittelulaskelmassa pääomakustannusten määrittämiseen annuiteettimenetelmää. Viestintäviraston käsityksen mukaan annuiteettimenetelmä on kirjanpidon poistomenetelmänä erittäin harvinainen. Viestintävirasto kehotti yhtiöitä käyttämään säänneltyjen tuotteiden hinnoittelulaskelmissaan samaa poistomenetelmää ja samoja poistoaikoja kuin yhtiö käyttää kirjanpidossaan. Kirjanpidon poistomenetelmiä ja -aikoja käyttämällä saadaan oikea kuva yhtiölle suoritteen tuottamisesta aiheutuneista pääomakustannuksista.

Säänneltyjen tukku tuotteiden hinnoittelulaskelmista voidaan yleisesti todeta, että yhtiöiden hinnoittelulaskelmissa esittämät kustannukset ylittävät merkittävästi tuotteesta perityn hinnan suurella osalla yhtiöistä. Kuten edellä mainittiin, myös tilintarkastajat ovat tarkastusraporteissaan todenneet, että hinnoittelulaskelmien ja hinnoittelun välillä ei ole ollut havaittavissa yhteyttä. Viestintävirastolle on tästä syystä herännyt epäily hinnoittelulaskelmissa esitettyjen kustannusten luotettavuudesta sekä siitä, onko laskelmissa esitetty ainoastaan säänneltyjen tukku tuotteiden tarjoamisesta aiheutuneet todelliset kustannukset. Kustannuslaskentajärjestelmien kuvausten perusteella yhteensä 10 yhtiötä on määrittänyt hinnoittelulaskelmissa esitetyt pääomakustannukset myös kirjanpidossa kokonaan poistettujen omaisuuserien perusteella, kun taas 13 yhtiötä on ilmoittanut laskevansa pääomakustannukset ainoastaan kirjanpidon omaisuuserien perusteella. Muiden yhtiöiden kohdalta tietoa ei ollut saatavissa, ja Viestintävirasto kehotti yhtiöitä päivittämään kustannuslaskentajärjestelmän kuvausta tältä osin.

Muun muassa hinnoittelulaskelmissa esitettyjen pääomakustannusten luotettavuuden epäilemisestä johtuen Viestintävirasto on katsonut perustelluksi käyttää 1.1.2013 alkaen kirjanpitoarvoja käyttöoikeuden luovuttamisen hinnoittelun arvioinnissa. Merkittävin hinnoittelun kohtuuttomuuteen vaikuttanut tekijä on liittynyt pääomakustannusten määrittämiseen jälleenhankintahintojen perusteella.

Viestintävirasto analysoi seuraavan kerran syksyllä 2012 määräysten edellyttämät kustannuslaskentajärjestelmien kuvaukset, tilintarkastajien tarkastusraportit ja keskeisten säänneltyjen tuotteiden hinnoittelulaskelmat.

Viestintävirastossa lisätietoja asiasta antaa laskenta-asiantuntija Mari Minkkinen, puh. (09) 6966 869, ja viestintämarkkina-asiantuntija Elina Pesonen, puh. (09) 6966 276. Sähköpostiosoitteet ovat muotoa etunimi.sukunimi@ficora.fi.

Johtaja



Johanna Juusela

Laskenta-asiantuntija



Mari Minkkinen