



Liikenne- ja viestintäministeriö
PL 31

00023 Valtioneuvosto

VIESTINTÄVIRASTON KERTOMUS TELEYRITYSTEN KUSTANNUSLASKENTAJÄRJESTELMIEN NOUDATTAMISESTA VUONNA 2009

Teleyritysten hinnoittelua ja hinnoittelun valvontaa koskevat säännökset ja määräykset

Viestintäviraston tulee viestintämarkkinalain (393/2003) 88 § 3 momentin mukaisesti vuosittain julkaista kertomus siitä, miten kustannuslaskentajärjestelmiä noudatetaan niissä huomattavan markkinavoiman teleyrityksissä, joille on asetettu velvollisuus käyttää kustannuslaskentajärjestelmää.

Viestintävirasto voi viestintämarkkinalain 18 §:n mukaisella päätöksellä asettaa huomattavan markkinavoiman yritykselle velvollisuuden käyttää viestintämarkkinalain 87 §:n mukaista kustannuslaskentajärjestelmää, jos se on tarpeen tukkumarkkinoita tai vähittäismarkkinoita koskevan hinnoittelun valvomiseksi. Velvollisuus kustannuslaskentajärjestelmän käyttämiseen on asetettu 34 teleyritykselle.

Teleyritys voi viestintämarkkinalain 87 §:n mukaisesti itse valita käyttämänsä kustannuslaskentajärjestelmän. Yrityksen on laadittava kustannuslaskentajärjestelmästä Viestintävirastolle kuvaus, josta tulee käydä vähintään ilmi:

- kustannusten pääluokat ja ne säännöt, joiden mukaan kustannukset kohdennetaan;
- järjestelmän riittävä tarkkuus yrityksen hinnoittelun kustannussuuntauneisuutta ja syrjimättömyyttä koskevan valvonnan kannalta; ja
- että teleyrityksen hinnoittelulla ja kustannuslaskennalla on selkeä yhteys toisiinsa.

Teleyrityksellä, jolle on asetettu velvollisuus käyttää kustannuslaskentajärjestelmää, on velvollisuus valita tilintarkastuslaissa (459/2007) tarkoitettu tilintarkastaja tarkastamaan teleyrityksen kustannuslaskentajärjestelmä teleyrityksen tilintarkastuksen yhteydessä. Tilintarkastajan on laadittava tarkastuksesta kertomus, joka on toimitettava Viestintävirastolle. Viestintävirasto on vuonna 2009 saanut tilintarkastajan laatimat tarkastuskertomukset yhteensä 33 teleyritykseltä. Yhdeltä teleyritykseltä tilintarkastuskertomus on edelleen saamatta.

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 kaikista säännellyistä päätuotteistaan tilintarkastajan käyttöön. Useimmiten yhteys hinnoittelun ja kustannuslaskentajärjestelmän välillä on yksiselitteisimminkin todennettavissa juuri säänneltyjen tuotteiden hinnoittelulaskelmien avulla. Tilintarkastajilla tulisi olla mahdollisuus tutustua myös kohdeyrityksestä aiemmin tehtyihin tarkastuskertomuksiin havaitakseen yrityksessä aiemmin todetut kehitystarpeet.

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. Vuoden 2009 aikana Viestintävirasto ei ole tehnyt lain 124 § 2 momentin mukaisia tarkastuksia.

Viestintävirasto on antanut määräyksen teleyritysten kustannuslaskentajärjestelmistä ja järjestelmien kuvauksista.¹ Määräyksessä on asetettu kustannuslaskentajärjestelmän sisällölle ja toimivuudelle vähimmäisvaatimukset. Määräys koskee myös kustannuslaskentajärjestelmän käyttöä säänneltyjen tuotteiden hinnoittelussa sekä kustannuslaskentajärjestelmän ja säänneltyjen tuotteiden hinnoittelun välisen yhteyden osoittamista. Lisäksi määräys sisältää pykälät kustannuslaskentajärjestelmän kuvauksen sisällöstä sekä kuvauksen toimittamisesta Viestintävirastoon.

Viestintävirasto on antanut määräyksen siitä, miten kustannuslaskentajärjestelmän kuvaus ja säänneltyjen tuotteiden hinnoittelu tarkastetaan.² Määräyksessä määritellään myös kriteerit, joiden perusteella tilintarkastajat voivat todeta, noudattaako yritys sille asetettuja velvoitteita. Lisäksi määräyksessä annetaan ohjeita tarkastuskertomuksen sisällön, yleistietojen ja liitteiden osalta.

Viestintäviraston uudet määräykset koskien teleyritysten kustannuslaskentajärjestelmiä ja järjestelmien kuvauksia³ sekä kustannuslaskentajärjestelmien tarkastuksia⁴ tulivat voimaan 1.1.2010. Toisin kuin aiemmin, kustannusten kohdentaminen ei ole uuden määräyksen 55/2009 M mukaan tarpeellista kirjausvaiheessa. Kustannuslaskentajärjestelmä tulee laatia sellaiseksi, että kustannukset voidaan kohdentaa tuotteille välittömästi niiden syntymisen jälkeen. Uudessa määräyksessä edellytetään, että säänneltyjen tuotteiden hinnat perustuvat hinnoittelulaskelmiin. Kustannuslaskentajärjestelmän kuvauksessa on oltava selvitys kustannuslaskennan etenemisestä vaihe vaiheelta kirjanpidon tiedoista hinnoittelulaskelmiin. Kustannuslaskentajärjestelmän kuvauksen ei enää tarvitse sisällyttää listaa laskentatunnisteen tarkemmasta luokittelusta nimikkeittäin. Kustannuslaskentajärjestelmän kuvauksen ei myöskään tarvitse sisältää enää selvitystä välittömien, yhteisten ja yleiskustannusten prosentuaalisista osuuksista kokonaiskustannuksista. Kustannuslaskentajärjestelmien tarkastuksen osalta uusi määräys 56/2009 M ei sisällöllisesti eroa vanhasta määräyksestä. Sen rakennetta on kuitenkin selkiytetty

¹ Viestintäviraston määräys 55/2007 M.

² Viestintäviraston määräys 56/2007 M.

³ Viestintäviraston määräys 55/2009 M.

⁴ Viestintäviraston määräys 56/2009 M.

niin, että määräys sisältää omat säännöksensä toisaalta kustannuslaskentajärjestelmän tarkastuksessa läpikäytävistä asioista ja toisaalta tarkastuskertomuksen sisällöstä.

Toisin kuin Viestintäviraston aiemmissa kertomuksissa teleyritysten kustannuslaskentajärjestelmien noudattamisesta, vuotta 2009 koskeva kertomus on laadittu sekä tilintarkastajilta saatujen kustannuslaskentajärjestelmien noudattamista koskevien lausuntojen että Viestintäviraston tekemien omien teleyritysten hinnoittelun kustannussuuntautuneisuutta koskevien havaintojen pohjalta.

Viestintäviraston arviointiperiaatteet

Viestintävirasto on laatinut jokaisen säännellyn tuotteen osalta arviointiperiaatteet⁵, joiden pohjalta Viestintävirasto arvioi teleyrityksen sovelta-man hinnoittelun lainmukaisuutta. 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 tietojen 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 viestintämarkkinalain 86 §:n nojalla 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.

Lähtökohtana säänneltyjen tuotteiden kustannuslaskelmissa on verkon jälleenhankintahinta, jonka perusteella määritetään poistot. Jälleenhankintahintaan ei saa sisällyttää omaisuuseriä, jotka ovat kirjanpidossa kokonaan poistettuja, mutta edelleen käytössä. Jälleenhankintahinnan perusteella määritetään verkkoon sitoutunut pääoma, eli nykykäyttöarvo, jonka perusteella puolestaan lasketaan sitoutuneen pääoman kustannus. Lisäksi kustannuksiin sisällytetään verkon operatiiviset kustannukset kuten verkon käyttö- ja yleiskustannukset. Viestintämarkkinalain 84 § sallii kohtuullisen tuoton vain sellaiselle säännellylle tuotteelle, jonka aikaansaamiseen on sitoutunut pääomaa. Tilaajayhteyden kytkentäpalvelun suorittamiseen ei sitoudu pääomaa, minkä vuoksi siitä ei myöskään muodostu sitoutuneen pääoman kustannuksia.

Tarkastusten toteuttaminen vuonna 2009

Viestintävirasto laati keväällä 2009 yhteistyössä tilintarkastajien kanssa uuden mallin kustannuslaskentajärjestelmien tarkastamisesta annettavasta raportista. Uusi raporttimalli on julkaistu KHT-Media Oy:n julkaisussa Tilintarkastusalan kertomukset ja lausunnot 2009. Viestintävirasto suosittelee tarkastuskertomuksen laatimista uuden mallin mukaan. Osa tilintarkastuskertomuksista on kuitenkin edelleen tehty vanhojen mallien

⁵ Viestintäviraston arviointiperiaatteet tilaajayhteyksien ja laajakaistatukkuuotteiden hinnoittelusta ja syrjimättömyydestä 16.12.2009; Viestintäviraston arviointiperiaatteet kiinteän verkon yhdysliikenteen hinnoittelusta 12.8.2009; Viestintäviraston arviointiperiaatteet matkaviestinverkon laskevan liikenteen hinnoittelusta 1.7.2009; Arviointiperiaatteet digitaalisten televisiolähetyspalvelujen hinnoittelusta 21.12.2006.

mukaisesti, koska KHT-Media Oy:n julkaisu ilmestyi vasta loppuvuodesta 2009. Vanhoja malleja on vuonna 2009 ollut käytössä kaksi ja ne poikkeavat hieman toisistaan. Kokonaisuudessaan eri lausuntomalleja on näin ollen ollut käytössä vuonna 2009 yhteensä 3 kappaletta.

Uudessa raporttimallissa todetaan, että toimeksianto on suoritettu erikseen sovittuja toimenpiteitä koskevissa toimeksiannoissa sovellettavan liitännäispalvelustandardin 4400 ja Viestintäviraston antaman määräyksen (56/2007) 4 §:n mukaisesti. Mallissa 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.

Ensimmäisessä vanhassa mallissa todetaan, että tarkastus on suoritettu KHT-yhdistyksen yleisluonteista tarkastusta koskevan suosituksen mukaisesti. Lausuntonaan tilintarkastajat toteavat tässä mallissa, että yleisluonteisen tarkastuksen perusteella tietoon ei tullut seikkoja, jotka antaisivat aiheutta olettaa, ettei kustannuslaskentajärjestelmän kuvaus antaisi oikeaa kuvaa teleyrityksen käyttämästä kustannuslaskentajärjestelmästä; ja ettei kustannuslaskentajärjestelmän ja säänneltyjen tuotteiden hinnoittelulaskelmien välissä olisi olemassa selkeää yhteyttä.

Toisessa vanhassa mallissa todetaan, että tarkastus on suoritettu varmennustoimeksiantostandardi 3000:n ja Viestintäviraston antaman määräyksen (56/2007) 4 §:n mukaisesti. Lausuntonaan tilintarkastajat toteavat tässä mallissa, ettei tilintarkastajan tietoon ole tullut seikkoja, jotka antaisivat aiheutta olettaa, ettei kustannuslaskentajärjestelmä olisi toimiva; ja ettei kustannuslaskentajärjestelmä täytä sille viestintämarkkina-laissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä asetettuja vaatimuksia.

Hieman yli puolet tarkastuskertomuksista on uuden lausuntomallin mukaisia. Vanhoista malleista puolestaan jälkimmäinen malli on yleisempi. Vanhat mallit antavat lähes poikkeuksetta ns. alemman tason varmuuden kustannuslaskentajärjestelmien ja niiden kuvausten säädöstenmukaisuudesta. Niistä ei riittävässä määrin ilmene Viestintäviraston tehtävänä olevan valvonnan kannalta olennaisia tietoja tarkastushavainnoista ja järjestelmätason kehitystarpeista.

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

Vuonna 2009 toteutettujen tarkastusten jälkeiset toimenpiteet

Viestintävirasto lähetti vuoden vaihteessa 2009–2010 huomautuskirjeen yhteensä 34 teleyritykselle koskien kustannuslaskentajärjestelmän tarkastuksessa ja säänneltyjen tuotteiden hinnoittelulaskelmissa ilmenneitä puutteita. Kirjeet sisälsivät sekä pyyntöjä lisäselvityksen toimittamisesta Viestintävirastoon että seikkoja, jotka tulee ottaa huomioon vuonna 2010 toimitettavan aineiston osalta.

Tilintarkastajan tarkastuskertomuksissa 6 yrityksen kohdalla tilintarkastaja oli todennut, että säännellyn tuotteen hinnoittelulaskelman ja yrityksen hinnaston mukaisten hintojen välillä ei ollut havaittavissa yhteyttä. Tarkastuskertomuksien mukaan säännellyn tuotteen hinta perustui seuraaviin seikkoihin: Viestintäviraston esittämä hintanäkemykset, kirjanpidon

perusteella arvioidut kulut, yleinen markkinahinta, operaattoreiden väliset sopimukset, erilliset hinnoittelulaskelmat sisältäen arvion liikennemäärien kehityksestä sekä toteutuneet kustannukset ja laskelmien laadintahetken tilaajamäärää. Muutamalla näistä yrityksistä hinnaston mukainen hinta oli yrityksen esittämiä kustannuksia alempi. Viestintävirasto korostaa, että sen hintanäkemys on kannanotto säännellyn tuotteen kohtuullisesta hintatasosta. Hintanäkemys ei ole Viestintäviraston asettama enimmäishinta. Yritykset vastaavat itse hinnoittelunsa lainmukaisuudesta ja kustannussuuntautuneisuudesta. Hinnan on oltava aiheutuneet kustannukset ja pääomalle laskettava tuotto huomioon ottaen kohtuullinen. Viestintävirasto pyrkii lisäselvityspyynnöillään selvittämään syyt hinnoittelulaskelman ja hinnan välisen yhteyden puuttumiselle ja arvioimaan edelleen saatujen selvitysten perusteella yritysten hinnoittelun lainmukaisuutta.

Neljän yrityksen kohdalla tilintarkastaja oli todentanut hinnoittelulaskelman ja hinnaston mukaisen hinnan välisen yhteyden, vaikka yrityksen perimä hinta oli korkeampi kuin yhtiön esittämät hyödykkeen tuottamisesta aiheutuneet kustannukset. Viestintäviraston näkemyksen mukaan hinnoittelulaskelman ja hinnaston mukaisen hinnan välillä ei tällöin ole yhteyttä. Viestintävirasto pyysi huomautuskirjeissään kyseisiä yrityksiä saattamaan mainitun seikan yrityksen tilintarkastajan tietoon. Lisäksi Viestintävirasto huomautti niitä yrityksiä, joiden tarkastuskertomus ei ollut uuden lausuntomallin mukainen ja suositteli uuden mallin käyttöönottoa vuonna 2010 toimitettavan raportin osalta.

Viestintäviraston käydessä läpi hinnoittelulaskelmia yhteensä 10 eri yrityksellä esiintyi ylihinnoittelua joko yhdessä tai useammassa säännellyssä tuotteessa suhteessa yhtiön esittämiin tuotteen kustannuksiin. Neljän yrityksen kohdalla ylihinnoittelua esiintyi kiinteässä terminoinnissa, neljän yrityksen kohdalla tilaajayhteyden vuokrassa ja kuuden yrityksen kohdalla tilaajayhteyden kytkentämaksussa. Näiden yritysten tulee toimittaa Viestintävirastoon selvitys ylihinnoittelusta.

Yhtä yritystä lukuun ottamatta kaikkien teleyritysten tulee toimittaa Viestintävirastoon lisäselvitystä hinnoittelulaskelmien kustannuserien määrittelytavoista hinnoittelun lainmukaisuuden tutkimista varten. Viestintävirasto esitti näille yrityksille vakiokysymykset, jotka liittyivät säännellyn tuotteen hinnoittelulaskelman pohjalla oleviin omaisuuseriin ja niiden poistoaikoihin, säännellylle tuotteelle kohdistetun verkon keski-ikään, verkon kapasiteettiin sekä sitoutuneen pääoman laskemiseen. Erityisenä tarkastelun kohteena on, sisältyykö yritysten hinnoittelulaskelmien perustana olevan omaisuuden jälleenhankintahintaan kirjapidossa jo kokonaan poistettuja omaisuuseriä.

Lisäksi Viestintävirasto kehotti kaikkia yrityksiä toimittamaan vuonna 2010 hinnoittelulaskelmien yhteenvedot Viestintäviraston laatimaa mallia käyttäen, 1.1.2010 voimaan tulleen määräyksen 55/2009 M edellyttämällä tavalla.

Vuonna 2010 Viestintäviraston suorittaman vuosivalvonnan erityinen painopiste on tilaajayhteyshinnoittelussa. Tästä syystä Viestintävirasto ottaa ensimmäisenä tarkemman tutkinnan kohteeksi ne tilaajayhteyksien vuokraamis- ja kytkentäpalveluita tarjoavat teleyritykset, joiden hinnoittelun lainmukaisuutta on toimitettujen selvitysten perusteella syytä epäillä. Muut kuin tilaajayhteyksipalveluja tarjoavat yritykset otetaan tutkinnan kohteeksi seuraavan vuosivalvontakierroksen yhteydessä, mikäli hinnoittelun kustannussuuntautuneisuutta on syytä epäillä.

Viestintävirasto analysoi seuraavan kerran syksyllä 2010 määräysten edellyttämät kustannuslaskentajärjestelmien kuvaukset, keskeisten

säänneltyjen tuotteiden hinnoittelulaskelmat ja tilintarkastajien kertomukset. Viestintävirasto odottaa saavansa ensimmäistä kertaa laskelmat ja kertomukset yhdenmukaisina mahdollisimman vertailukelpoisessa muodossa.

Yksikön päällikkö



Marja Lehtimäki

Avustava laskenta-asiantuntija



Mari Savolainen