



Liikenne- ja viestintäministeriö  
PL 31

00023 Valtioneuvosto

## VIESTINTÄVIRASTON KERTOMUS TELEYRITYSTEN KUSTANNUSLASKENTAJÄRJESTELMIEN NOUDATTAMISESTA VUONNA 2010

### Hinnoittelua ja hinnoittelun valvontaa koskevat säännökset

Viestintäviraston tulee viestintämarkkinalain (393/2003) 88 § 3 momentin mukaisesti vuosittain julkaista kertomus siitä, miten kustannuslaskentajärjestelmiä noudatetaan niissä huomattavan markkinavoiman (HMV) teleyrityksissä, jolle 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. 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.

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 säänneltyjen päätuotteiden kustannuksista tilintarkastajan käyttöön. Useimmiten yhteys hinnoittelun ja kustannuslaskentajärjestelmän välillä on yksiselitteisimmin 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 on tehnyt vuoden 2010 aikana yhden lain 124 § 2 momentin mukaisen tarkastuksen.

Viestintäviraston nykyiset määräykset koskien teleyritysten kustannuslaskentajärjestelmiä ja järjestelmien kuvauksia<sup>1</sup> sekä kustannuslaskentajärjestelmien tarkastuksia<sup>2</sup> 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 pykälän kustannuslaskentajärjestelmän kuvauksen sisällöstä. Kustannuslaskentajärjestelmän kuvauksessa on oltava 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 32 teleyritykselle. Viestintäviraston kertomus teleyritysten kustannuslaskentajärjestelmien noudattamisesta vuonna 2010 on laadittu sekä tilintarkastajilta saatujen kustannuslaskentajärjestelmien tarkastusraporttien että Viestintäviraston vuosivalvonnan yhteydessä tekemien omien havaintojen pohjalta. Havainnot koostuvat yhteensä 31 HVM-yhtiön toimittamista tiedoista. Yksi yhtiö on toimittanut Viestintävirastolle vuoden 2010 lopussa ainoastaan kustannuslaskentajärjestelmän tarkastuskertomuksen, mutta Viestintäviraston mallien mukaiset säänneltyjen tuotteiden hinnoittelulaskelmat ovat edelleen toimittamatta.

### Viestintäviraston arviointiperiaatteet

Viestintävirasto on laatinut jokaisen säännellyn tuotteen osalta arviointiperiaatteet<sup>3</sup>, joiden pohjalta Viestintävirasto arvioi teleyrityksen soveltaman 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 kustannuslaskenta-

<sup>1</sup> Viestintäviraston määräys 55 A/2009 M.

<sup>2</sup> Viestintäviraston määräys 56 A/2009 M.

<sup>3</sup> Viestintäviraston arviointiperiaatteet tilaajayhteyksien ja laajakaistakututteen 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.

järjestelmän tarkastuksessa havaita ja todentaa tämän yhteyden ole-massaolo.

Teleyrityksellä on Viestintäviraston käsitellessä hinnoittelua koskevaa asiaa velvollisuus viestintämarkkinalain 86 §:n nojalla osoittaa, että sen perimä hinta on kustannussuuntautunut ja syrjimätön. Kustannussuun-tautunut hinta on aiheutuneet kustannukset ja toiminnan tehokkuus huomioon ottaen kohtuullinen. Kustannuksiin huomioidaan myös sitoutu-neelle pääomalle laskettava kohtuullinen tuotto, joka kuvastaa yrityksen keskimäärin maksamaa pääoman kustannusta.

Lähtökohtana säänneltyjen tuotteiden hinnoittelun kustannussuuntautu-neisuuden arvioimisessa on viestintämarkkinalain 84 §:n mukaisten ai-heutuneiden kustannusten määrittäminen. Viestintäviraston nykyisten arviointiperiaatteiden mukaan säänneltyjen tuotteiden hinnoittelulaskel-missa poistokustannukset määritetään säännellyn tuotteen tarjoamiseen käytetyn verkon jälleenhankintahinnan perusteella. Jälleenhankintahin-taan 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. Viestintämark-kinalain 84 § sallii kohtuullisen tuoton vain sellaiselle säännellylle tuot-teelle, jonka aikaansaamiseen on sitoutunut pääomaa. Tilaajayhteyden kytkentäpalvelun suorittamiseen ei Viestintäviraston näkemyksen mu-kaan sitoudu pääomaa, minkä vuoksi siitä ei myöskään muodostu sitou-tuneen pääoman kustannuksia.

### Tarkastusten toteuttaminen vuonna 2010

Tilintarkastajat laativat keväällä 2009 yhteistyössä Viestintäviraston kanssa uuden mallin kustannuslaskentajärjestelmien tarkastamisesta an-nettavasta raportista. Raporttimalli on julkaistu KHT-Media Oy:n julkai-sussa Tilintarkastusalan kertomukset ja lausunnot 2009. Viestintävirasto suosittelee tarkastusraportin laatimista uuden mallin mukaisesti.

Uudessa raportissa todetaan, että toimeksianto on suoritettu erikseen sovittuja toimenpiteitä koskevissa toimeksiannoissa sovellettavan liitän-näispalvelustandardin 4400 ja Viestintäviraston antaman määräyksen (56 A/2009) 2 §:n mukaisesti. Raportissa luetellaan vähimmäisvaatimuk-sena toimenpiteet, jotka tilintarkastajan on tullut suorittaa tarkastusta tehdessään ja havainnot suoritettujen toimenpiteiden pohjalta. Raportis-sa todetaan, että kyseiset toimenpiteet eivät muodosta tilintarkastus-standarden mukaista tilintarkastusta eivätkä yleisluonteista tarkastusta koskevien standardien mukaista yleisluonteista tarkastusta, eikä edellä mainittujen standardien mukaista varmuutta näin ollen ilmaista.

Lähes kaikki Viestintävirastolle toimitetuista tarkastusraporteista olivat uuden lausuntomallin mukaisia. Kolmen yhtiön kohdalla tarkastusraportti oli kuitenkin vanhan mallin mukainen. Vanhasta raporttimallista ei riittä-vässä määrin ilmene Viestintäviraston tehtävänä olevan valvonnan kan-nalta olennaisia tietoja tarkastushavainnoista.

Viestintävirasto korostaa, että tilintarkastajalta ei edellytetä kannanottoa tuotteiden hinnoittelun lainmukaisuudesta tai kustannussuuntautunei-suudesta. Kyse on siten selkeästi lakisääteisestä järjestelmätason tarkas-tuksesta. Teleyritykset vastaavat itse hinnoittelunsa lainmukaisuudesta.

## Vuosivalvonnan 2010 havainnot

Viestintävirasto lähetti loppuvuodesta 2010 palautekirjeet HVM-yhtiöille vuosivalvonnan materiaaleista tehdyistä havainnoista. Kirjeet sisälsivät tarkastusraporttien osalta huomioita, jotka Viestintävirasto pyysi saattamaan yhtiön tilintarkastajan tietoon. Hinnoittelulaskelmien osalta kirjeet sisälsivät kehotuksia hinnan alentamiseksi, jos tuotteesta peritty hinta ylitti esitetyt kustannukset, sekä kehotuksia vuonna 2011 toimitettavissa hinnoittelulaskelmissa huomioon otettavista asioista. Lisäksi lähes kaikkien yhtiöiden palautekirjeet sisälsivät kehotuksen laatia kustannuslaskentajärjestelmän kuvaus Viestintäviraston nykyisen määräyksen mukaisesti.

Yhteensä 15 yhtiön kohdalla tilintarkastaja oli kustannuslaskentajärjestelmän 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.

Tilintarkastaja oli todennut tarkastusraportissa yhteensä 12 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.

Edellä mainituista 12 yhtiöstä, joiden hinnoittelulaskelman ja hinnoittelun välillä ei ollut havaittavissa yhteyttä, yhteensä viiden yhtiön kohdalla yhtiöiden esittämät poisto- ja pääomakustannukset on määritetty Viestintäviraston käsityksen mukaan myös kirjanpidossa kokonaan poistettujen omaisuuserien perusteella, ja hinnoittelulaskelmassa esitetyt kustannukset olivat huomattavasti korkeammat kuin yhtiön säännelystä tuotteesta perimä hinta. Viestintävirasto totesi näille yhtiöille palautekirjeessä, että hinnoittelulaskelmassa esitettyjen kustannusten luotettavuutta on syytä epäillä. Kustannukset eivät kuvaa yhtiöille tosiasiasa aiheutuneita kustannuksia. Muiden seitsemän yhtiön kohdalla poisto- ja pääomakustannukset lasketaan puolestaan yhtiön esittämien tietojen mukaan vain taseessa jäljellä olevien omaisuuserien perusteella. Viestintävirasto muistutti kyseisiä yhtiöitä, että säänneltyjen tuotteiden hintojen tulee perustua yhtiölle aiheutuneisiin todellisiin kustannuksiin, joilla on yhteys kirjanpitoon.

Viestintävirasto on kerännyt vuonna 2010 hinnoittelulaskelmien yhteenvedot viraston laatimia malleja käyttäen, 1.1.2010 voimaan tulleen määräyksen 55/2009 M edellyttämällä tavalla. Viestintävirasto on pyytänyt useaa yhtiötä täydentämään hinnoittelulaskelmia, jotta niistä ilmenee valvonnan kannalta riittävät tiedot. Lisäksi virasto on pyytänyt useaa yhtiötä toimittamaan hinnoittelulaskelman myös rinnakkaisyhteyden kytkennästä, joka HVM-päätösten mukaisesti on säännelty tuote.

Viestintäviraston käydessä läpi hinnoittelulaskelmia yhteensä kuudella yhtiöllä esiintyi ylihinnoittelua joko yhdessä tai useammassa säänneltyssä

tuotteessa suhteessa yhtiön esittämiin tuotteen tarjoamisesta aiheutuneisiin kustannuksiin. Viestintävirasto kehotti yhtiötä muuttamaan hinnoitteluaan yhtiön esittämiä kustannuksia vastaavalle tasolle.

Yhteensä viisi yhtiötä on toimittanut Viestintävirastolle saman säännellyn tuotteen kustannuksista usean version hinnoittelulaskelmasta. Viestintävirasto totesi yhtiöille palautekirjeissä, että yhtiöt eivät ole esittäneet yksiselitteisesti hinnalleen kustannusperusteita. Viestintävirasto kehotti yhtiötä toimittamaan jatkossa vain sen hinnoittelulaskelman, johon yhtiön asettamat hinnat perustuvat ja jonka yhtiön tilintarkastaja on tarkastanut.

Viestinvirasto on havainnut, että yhteensä seitsemän yhtiötä on käyttänyt hinnoittelulaskelmassa pääomakustannusten määrittämiseen annuiteettimenetelmää. Viestintäviraston käsityksen mukaan annuiteettimenetelmä on kirjanpidon poistomenetelmänä erittäin harvinainen. Viestintävirasto kehotti yhtiötä 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 poisto- ja pääomakustannuksista ja voidaan varmistua hinnoittelun lainmukaisuudesta.

Viestintäviraston vuosivalvonnan yhteydessä saamien tietojen mukaan hieman yli puolet yhtiöistä määrittää hinnoittelulaskelmassa esitetyt poisto- ja pääomakustannukset myös kirjanpidossa kokonaan poistettujen omaisuuserien perusteella. Poisto- ja pääomakustannukset, jotka on määritetty kirjanpidossa kokonaan poistettujen omaisuuserien perusteella, eivät kuvaa yhtiölle aiheutuneita todellisia kustannuksia. Viestintävirasto on selvittänyt asiaa tilaajayhteystuotteiden hinnoittelun osalta vuoden 2010 aikana yhteensä kahdeksan yhtiön kohdalla ja antanut päätöksen viidelle yhtiölle. Koska Viestintävirasto on havainnut ongelmia poisto- ja pääomakustannusten määrittämisessä edelleen lukuisten yhtiöiden kohdalla, on virasto aloittanut säänneltyjen tuotteiden hinnoittelun arviointiperiaatteiden kehittämisen. Viestintävirasto selvittää arviointiperiaatteiden kehittämisen yhteydessä tasearvoihin siirtymisen mahdollisuutta jälleenhankintahintojen sijaan. Poisto- ja pääomakustannusten määrittäminen tasearvojen perusteella johtaisi siihen, että kyseiset kustannuserät määritetään nykyarvojen sijaan historiallisiin arvoihin perustuen. Yhtiöille tosiasiaa aiheutuneet poisto- ja pääomakustannukset ovat tällöin luotettavammin todennettavissa.

Viestintävirasto analysoi seuraavan kerran syksyllä 2011 määräysten edellyttämät kustannuslaskentajärjestelmien kuvaukset, keskeisten säänneltyjen tuotteiden hinnoittelulaskelmat ja tilintarkastajien tarkastusraportit.

Viestintävirastossa lisätietoja asiasta antaa laskenta-asiantuntija Mari Minkkinen, puh. (09) 6966 869, ja viestintämarkkina-asiantuntija Jenni Koskinen, puh. (09) 6966 250. Sähköpostiosoitteet ovat muotoa etunimi.sukunimi@ficora.fi.

Yksikön päällikkö



Marja Lehtimäki

Laskenta-asiantuntija



Mari Minkkinen