

**KKV:s riktlinjer
om marknadsmässig
prissättning
– praktiska bedömningsprinciper**

Innehåll

1	Inledning.....	3
2	Krav på marknadsmässig prissättning.....	5
3	Separat redovisning för verksamhet i ett konkurrensläge	8
4	Bedömning av marknadsmässig prissättning i KKV:s tillsynsverksamhet	11
4.1	Allmänt	11
4.2	Bedömning av kostnaderna för verksamhet i ett konkurrensläge	13
4.3	Bedömning av avkastningen på det kapital som bundits vid verksamheten i ett konkurrensläge.....	17
4.3.1	Bedömningsgrunder.....	17
4.3.2	Fastställande av avkastningsmål och realiserad avkastning.....	19
4.3.2.1	Bedömning av avkastningens skälighet utifrån kapitalavkastningsgraden ...	20
4.3.2.1.1	Fastställande av avkastningsmålet.....	20
4.3.2.1.2	Fastställande av realiserad avkastning	22
4.3.2.2	Bedömning av avkastningens skälighet i förhållande till omsättningen.....	24
5	Slutord.....	26
6	Källor	27

1 Inledning

Den offentliga sektorn verkar allt oftare på samma marknader som privata företag. Offentliga samfund som bedriver näringsverksamhet har observerats ha sådana konkurrens fördelar som andra parter inte kan få. Betydande faktorer som medför konkurrensneutralitetsproblem kan enligt förarbetena till konkurrenslagen vara tillgång till finansiering med fördelaktiga villkor, prissättning som avviker från den gängse prissättningen på marknaden, fördelaktig skattemässig behandling och konkursskydd, affärsverksamhet med små risker, olika slag av ensamrätt samt kontroll över marknadsinformation som inte är tillgänglig för andra aktörer.¹ En oundviklig följd av bristande konkurrensneutralitet är att effektiva företag försvinner från marknaden, drivkraften för att utveckla nya produkter och produktionsmetoder avtar och förutsättningarna för konkurrensutsättning av produktionen lider på grund av en vikande marknad².

Bestämmelser om tillsynen över konkurrensneutraliteten finns i 4 a kap. i konkurrenslagen (948/2011). Syftet med bestämmelserna är att öka Konkurs- och konsumentverkets (nedan KKV) befogenheter att utreda och övervaka att konkurrensneutraliteten tillgodoses mellan privat och offentlig ekonomisk verksamhet samt att vidta åtgärder för att eliminera förfaranden eller strukturer som äventyrar en rättvis konkurrens³.

Bestämmelserna om konkurrensneutralitet gäller *ekonomisk verksamhet* som bedrivs av staten, kommuner, samkommuner, välfärdsområden samt enheter som de utövar bestämmande inflytande över⁴. För dessa aktörer används nedan det gemensamma begreppet offentliga samfund. Begreppet ekonomisk verksamhet är detsamma som i EU:s konkurrensrätt. Ekonomisk verksamhet är all sådan verksamhet där varor och tjänster erbjuds på en viss marknad. I tolkningspraxis har man fäst avseende vid huruvida ett privat företag producerar motsvarande varor och tjänster på marknaden.⁵ Enligt förarbetena till konkurrenslagen kan också organisationer som drivs utan vinstsyfte bedriva ekonomisk verksamhet. Verksamheten kan vara ekonomisk även

¹ RP 40/2013 rd, s. 20.

² RP 40/2013 rd, s. 23.

³ RP 40/2013 rd, s. 22.

⁴ Bestämmelserna om konkurrensneutralitet i konkurrenslagen tillämpas från och med den 1 januari 2023 på den ekonomiska verksamhet som bedrivs av välfärdsområden, välfärdssammanslutningar samt enheter som de utövar bestämmande inflytande över.

⁵ RP 40/2013 rd, s. 34.

om den är förknippad med skyldigheter, särskilda rättigheter eller exklusiva rättigheter som gäller ett allmänt intresse eller om den stöds med offentliga medel.⁶ Avgörande för distinktionen mellan ekonomisk och icke-ekonomisk verksamhet är enligt rättspraxis huruvida varor eller tjänster erbjuds i en marknadsmiljö. Karaktäristiskt för marknadsmiljöer är att prisinformation utnyttjas vid produktionen, att det finns en marknadsplats där efterfrågan och utbud kan mötas och aktörerna kan göra val på basis av prisinformationen.⁷

Vid sidan om konkurrenslagen innehåller även kommunallagen (410/2015) och lagen om välfärdsområden (611/2021) reglering om konkurrensneutralitet. Bestämmelserna om konkurrensneutralitet i lagen om välfärdsområden motsvarar till väsentliga delar bestämmelserna om konkurrensneutralitet i kommunallagen. För att trygga konkurrensneutraliteten finns bestämmelser om kommunernas bolagiseringskyldighet i 126 § 1 mom. i kommunallagen (se även 131 § i lagen om välfärdsområden). Enligt bestämmelserna ska en kommun eller ett välfärdsområde, som sköter uppgifter i ett konkurrensläge på marknaden, överföra skötseln av uppgifterna till ett aktiebolag, ett andelslag, en förening eller en stiftelse. I 127 § i kommunallagen och i 132 § i lagen om välfärdsområden finns emellertid undantag till bolagiseringskyldigheten. När förutsättningarna för undantagen uppfylls har kommunen eller välfärdsområdet inte skyldighet att bolagisera verksamhet som i regel omfattas av bolagiseringskyldigheten. Undantagen från bolagiseringskyldigheten gäller sådana uppgifter, där kommunen kan anses bedriva verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden, men där den utifrån verksamhetens natur inte har bolagiseringskyldighet⁸. Undantagen gäller fullgörandet av uppgifter som inte snedvrider konkurrensen väsentligt, som har att göra med helhetsekonomisk effektivisering av verksamheten eller som det annars finns något särskilt vägande skäl för⁹. För att undantagen som nämns ovan inte ska möjliggöra snedvridning av konkurrensneutraliteten, förutsätter kommunallagen och lagen om välfärdsområden marknadsmässig prissättning av tjänsterna.

Vid ingripande i underprissättning som avses i 4 a kap. i konkurrenslagen anses bedömningen utgå från marknadseffekter i form av snedvriden eller hindrad konkurrens. Vid ingripande i prissättningsrelate-

⁶ RP 40/2013 rd, s. 34.

⁷ RP 40/2013 rd, s. 34.

⁸ RP 32/2013 rd, s. 37. Bestämmelserna om undantag från bolagiseringskyldigheten för välfärdsområden motsvarar till väsentliga delar 127 § i kommunallagen.

⁹ RP 32/2013 rd, s. 37.

rade förfaranden ska dock även begreppet marknadsmässig prissättning beaktas enligt bestämmelserna i 128 § i kommunallagen¹⁰. Detta innebär att enhetliga bedömningsprinciper ska tillämpas i ärenden som gäller prissättning oberoende av om man ingriper i prissättningen med stöd av 128 § i kommunallagen eller med stöd av de allmänna bestämmelserna för tryggnad av konkurrensneutralitet¹¹. På så sätt bedöms prissättningen av den ekonomiska verksamhet som bedrivs av kommunerna och den som bedrivs av staten i ett konkurrensläge på marknaden på lika grunder.

Problem med konkurrensneutralitet kan således uppstå i situationer där den offentliga sektorn verkar på samma marknad som privat näringsverksamhet, varvid det förekommer ett konkurrensläge mellan den offentliga och privata näringsverksamheten. I KKV:s riktlinjer för marknadsmässig prissättning avses med ekonomisk verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden (nedan även *verksamhet i ett konkurrensläge*) sådan ekonomisk verksamhet, där ett offentligt samfund verkar på samma marknad som privat näringsverksamhet på det sätt som avses i 30 a § i konkurrenslagen eller verkar i ett konkurrensläge på marknaden på det sätt som avses i 126 § i kommunallagen (410/2015) eller 131 § i lagen om välfärdsområden (611/2021).

KKV:s prissättningsutredning omfattar utöver en granskning över hur priset bestäms även en mer omfattande granskning av offentliga samfunds verksamhet i ett konkurrensläge. Syftet med dessa riktlinjer är att beskriva KKV:s tillsyn över prissättningen och den relaterade bedömningen av offentliga samfunds verksamhet i ett konkurrensläge i praktiken samt att hjälpa offentliga samfund att själva bedöma konkurrensneutraliteten i verksamhet som de bedriver i ett konkurrensläge.

2 Krav på marknadsmässig prissättning

Offentliga samfund kan i likhet med andra aktörer på marknaden i princip fritt anpassa sina priser efter marknaden och konkurrensläget. De offentliga samfundens frihet i fråga om prissättningen begränsas emellertid av kravet på marknadsmässig prissättning i 30 a § i konkurrenslagen. Den fria prissättningen på marknaden begränsas förutom av 30 a § i konkurrenslagen även av förbudet mot missbruk av dominerande marknadsställning i 7 § i konkurrenslagen, enligt vilket bland

¹⁰ Då ett välfärdsområde bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden föreskrivs om prissättningen i 133 § i lagen om välfärdsområden.

¹¹ RP 40/2013 rd, s. 37. Då ett välfärdsområde bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden föreskrivs om prissättningen i 133 § i lagen om välfärdsområden. Bestämmelsen motsvarar det som föreskrivs om kommuner i 128 § i den gällande kommunallagen.

annat underprissättning är förbjuden. Om ett offentligt samfund kan anses vara i en dominerande marknadsställning på den relevanta marknaden, kan dess eventuella underprissättning bedömas även i enlighet med rättsnormerna för underprissättning.

Med marknadsmässig prissättning avses den prisnivå som en motsvarande privat aktör skulle prissätta tjänster till. Det som därmed ska beaktas i prissättningen är de rörliga och fasta kostnaderna i konkurrensutsatt verksamhet, inkomster, investeringsutgifter, finansiella kostnader samt en rimlig avkastning på bundet kapital. Av de fasta utgifterna, investeringsutgifterna och finansieringsutgifterna ska den del beaktas som motsvarar verksamheten på en konkurrensutsatt marknad.¹²

I allmänhet förutsätter tillgodoseendet av konkurrensneutralitet att verksamhet som bedrivs av ett offentligt samfund i ett konkurrensläge är lönsam enligt företagsekonomiska principer i stället för att företagsekonomiskt olönsam verksamhet upprätthålls konstgjort med hjälp av olika förmåner som kanaliseras till affärsverksamheten på grund av offentligt ägande eller med hjälp av korssubventionering. Lönsam verksamhet förutsätter att avkastningen från ett offentligt samfunds verksamhet i ett konkurrensläge ska täcka alla kostnader som fördelas på verksamheten enligt orsaksprincipen och att verksamheten ger en rimlig avkastning på det bundna kapitalet.

Om verksamhet i ett konkurrensläge som bedrivs av ett offentligt samfund visar sig vara företagsekonomiskt olönsam när avkastningen och kostnaderna separeras från avkastningen och kostnaderna för det offentliga samfundets övriga verksamhet, kan detta vara ett tecken på att ogrundade förmåner utnyttjas i någon form och att ett konkurrensneutralitetsproblem föreligger. Ogrundade förmåner kan vara till exempel kostnadsposter som inte har inriktats, stöd från offentliga medel eller en hyra som är förmånligare än det marknadsbestämda priset.

Om ett offentligt samfund får en kostnadsförmån som härrör från offentligt ägande och därmed är ogrundad, är kostnaderna för dess verksamhet i ett konkurrensläge på ett konstgjort sätt lägre än för en minst lika effektiv privat aktör. På motsvarande sätt är de intäkter som ett offentligt samfund får från sin verksamhet i ett konkurrensläge på grund av korssubventionering eller direkt offentligt stöd större än vad en minst lika effektiv privat aktör skulle kunna uppnå på motsvarande produktionsnivå. Snedvridning av kostnader eller avkastning är ägnad att leda till underprissättning som snedvrider konkurrensen, och detta

¹² RP 32/2013 rd, s. 40.

leder till en risk för att minst lika effektiva privata aktörer lämnar marknaden. Det ovan beskrivna motsvarar inte slutresultatet av en fungerande konkurrensprocess, där de som av egen förtjänst svarar effektivast på marknadsefterfrågan också är de som är framgångsrika på marknaden.

Om ett offentligt samfund i sin verksamhet i ett konkurrensläge får en förmån lik det ovan nämnda i förhållande till sina konkurrenter och dess förfarande är ägnat att hindra eller snedvrída konkurrensen, kan KKV ingripa i det offentliga samfundets förfarande. I en sådan situation kan KKV trots den prissättningsfrihet som i princip råder på marknaden granska förutom lönsamheten i verksamheten i ett konkurrensläge även prissättningen av det offentliga samfundets enskilda produkter eller tjänster (senare prestationer) och vid behov ingripa i den. Detta kan vara nödvändigt särskilt om de förmåner som det offentliga samfundet får i verksamheten i ett konkurrensläge är betydande och inte kan elimineras helt.

För att säkerställa att verksamheten är marknadsmässig är det med stöd av det ovan nämnda inte tillräckligt att det offentliga samfundet bestämmer sina priser genom att jämföra dem med priser som konkurrenter debiterar för motsvarande prestationer på marknaden (benchmarking). Marknadsmässig prissättning förutsätter å andra sidan inte heller att offentliga samfund alltid ska prissätta sina prestationer på samma nivå som konkurrenterna, om kostnadseffektiviteten möjliggör lägre prissättning än dem. Att det pris som ett offentligt samfund debiterar för prestationer som det tillhandahåller på marknaden är lägre än det pris som privata aktörer debiterar för motsvarande prestationer är därmed i sig inte ett bevis på underprissättning som indikerar bristande konkurrensneutralitet.

För att det offentliga samfundet ska kunna trygga konkurrensneutralitet och en marknadsmässig prissättning i sin verksamhet i ett konkurrensläge, är det nödvändigt att samfundet granskar sin lönsamhet och prissättning. Ifall det offentliga samfundets verksamhet riktas mot flera separata produktmarknader och/eller geografiska marknader, kan det vara nödvändigt att granska lönsamheten, prissättningen och marknadskonsekvenserna som en helhet, men också separat för varje relevant marknad. Marknadsbestämningen görs enligt samma principer som i konkurrensfrågor i allmänhet¹³.

¹³ För bestämning av relevanta marknader, se närmare bl.a. [Konkurrensverkets riktlinjer för tillsynen över företagsförvärvs. 64–69](#) och [KKV:s webbplats](#).

3 Separat redovisning för verksamhet i ett konkurrensläge

Regleringen om konkurrensneutralitet i konkurrenslagen har utökats med en bestämmelse om separat redovisning för offentliga samfunds verksamhet i ett konkurrensläge (30 d §). Bestämmelsen började tillämpas den 1 januari 2020. Syftet med bestämmelsen är att förhindra att konkurrensneutralitetsproblem uppstår genom att skapa förutsättningar för att försäkra att offentliga samfunds verksamhet i ett konkurrensläge är lönsam och prissättningen marknadsmässig. Bestämmelsen effektiviserar genomförandet av kravet på marknadsmässig prissättning och tillsynen över konkurrensneutraliteten genom att göra det möjligt för KKV att i sin tillsynsverksamhet utnyttja ett material som utarbetats i enlighet med redovisningsbestämmelserna och som omfattas av revisionen.

Enligt bestämmelsen om separat redovisning ska offentliga samfund, samt aktörer som de har bestämmande inflytande över, ha separat redovisning för ekonomisk verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden samt upprätta en resultaträkning för varje räkenskapsperiod över verksamhetens intäkter och kostnader. Resultaträkningen ska vara offentlig och presenteras som en not till bokslutet. I den separata redovisningen ska inkomsterna och utgifterna korrekt konteras eller fördelas verksamhetsvis på grundval av konsekvent tillämpade och sakligt motiverade principer för kostnadsredovisning. Resultaträkningen ska kunna härledas från det offentliga samfundets bokföring och resultaträkningen ska upprättas enligt bestämmelserna i bokföringslagen eller enligt andra bestämmelser om bokföring som tillämpas på aktören.¹⁴

Enligt förarbetena till konkurrenslagen ska till kostnaderna för den ekonomiska verksamhet som bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden räknas alla direkta och indirekta kostnader som har samband med den. De allmänna och gemensamma kostnaderna ska fördelas och till den ekonomiska verksamheten ska hänföras den del av de allmänna och gemensamma kostnaderna, kapitalkostnaderna och andra kalkylmässiga poster som hör till den. De principer om fördelning av kostnader som används vid kostnadsberäkningen ska vara förenliga med orsaksprincipen, och den resultaträkning som upprättas enligt dem ska ge en korrekt bild av lönsamheten hos den ekonomiska verksamhet som bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden när den betraktas som självständig funktion.¹⁵

¹⁴ RP 68/2018 rd, s. 49.

¹⁵ RP 68/2018 rd, s. 58.

Utöver separat redovisning och en resultaträkning för varje räkenskapsperiod ålägger bestämmelsen om separat redovisning det offentliga samfundet att utarbeta en tydlig beskrivning av principerna för kostnadsredovisningen. Även denna är offentlig och ska presenteras som en not till bokslutet. Kostnadsberäkningen och beskrivningen av den ska vara tillräckligt exakt i fråga om tillsynen över prissättningens marknadsmässighet. Kostnadsberäkningen ska ordnas och dokumenteras så att kostnaderna för den ekonomiska verksamhet som bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden kan utredas på verifierbara och objektiva grunder. Också andelen av kapitalkostnaderna ska utredas för att det ska kunna bedömas huruvida en skälig avkastning har krävts på det kapital som är bundet vid den ovan avsedda verksamheten.¹⁶

Separat redovisning och sammanställningen av uppgifterna om den särredovisade verksamheten ska göras minst på det sätt som föreskrivs i 30 d §, om inte något annat föreskrivs någon annanstans i lagstiftningen. Om den särredovisning av verksamheterna som gjorts på basis av annan lagstiftning och uppgifterna om den inte uppfyller kraven i 30 d §, har ett offentligt samfund som avses i 30 a § skyldighet att ha separat redovisning och sammanställa uppgifterna om den särredovisade verksamheten i enlighet med 30 d §.¹⁷

Enligt förarbetena till konkurrenslagen ska den separata redovisningen göras skilt för varje enhet. Detta betyder att ett offentligt samfund ska ha separat redovisning på det sätt som avses i paragrafen för varje enhet som bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden. Som sådan enhet, oberoende av dess rättsliga form eller organisationsstruktur, betraktas varje del av ett sådant offentligt samfund eller en enhet som det har bestämmande inflytande över vilken bedriver ekonomisk verksamhet på marknaden. Sådana enheter är bl.a. bolag, stiftelser och affärsverk samt olika former av organiserad verksamhet som offentliga samfund använder i sin verksamhet, såsom bokföringsenheter, balansräkningsenheter och resultatenheter. Varje ovan avsedd enhet ska således redovisa den verksamhet som enheten bedriver i ett konkurrensläge på marknaden skilt från den övriga verksamheten.

Skyldigheten att ha separat redovisning omfattar den ovan avsedda enhetens hela verksamhet som den bedriver i ett konkurrensläge på marknaden. Enheten ska således ha sådan gemensam bokföring för all ekonomisk verksamhet som den bedriver i ett konkurrensläge på

¹⁶ RP 68/2018 rd, s. 59.

¹⁷ RP 68/2018 rd, s. 39.

marknaden som är skild från aktörens övriga icke ekonomiska verksamhet. Bestämmelsen äger tillämpning exempelvis i en situation där en kommun i enlighet med kommunallagens bolagiseringskyldighet har bolagiserat sina enheter, men samma bolag bedriver både sådan ekonomisk verksamhet som sker i ett konkurrensläge på marknaden och annan verksamhet. På motsvarande sätt ska bestämmelsen tillämpas också på alla landskapets (nuv. välfärdsområdets) eller statens enheter som bedriver ekonomisk verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden. Utöver den separata redovisningen och resultaträkningen för enheter som hör till statens budgetekonomi har staten inte skyldighet att i statens bokslut lägga fram uppgifter om all ekonomisk verksamhet som enheter som hör till statens budgetekonomi har bedrivit i ett konkurrensläge på marknaden.¹⁸

Verksamhet i liten skala ska inte omfattas av skyldigheten att ha separat redovisning. Skyldigheten att ha separat redovisning tillämpas alltså inte om omsättningen inom den verksamhet i ett konkurrensläge som bedrivs av ett sådant offentligt samfund som avses i 30 a § eller en enhet som samfundet utövar bestämmande inflytande över underskrider 40 000 euro per år. Bestämmelsen tillämpas inte heller om verksamhetsstrukturen direkt följer av lagstiftningen eller om tillämpning skulle hindra skötseln av en betydelsefull uppgift som gäller medborgarnas välfärd eller säkerhet eller något annat sådant allmänt intresse (konkurrenslagen 30 b §). Att verksamhet i liten skala faller utanför skyldigheten att ha separat redovisning innebär emellertid inte att verksamheten ska anses ske i så liten skala att den inte skulle kunna ha negativa marknadseffekter. KKV gör också i fortsättningen alltid en bedömning av marknadseffekterna från fall till fall och kan vid behov ingripa i bristande konkurrensneutralitet också i fråga om sådan verksamhet som underskrider gränsvärdet för omsättningen enligt ovan.

Enligt förarbetet till konkurrenslagen påverkar skyldigheten att ha separat redovisning inte heller annars tillsynsmyndighetens rätt att förutsätta mer detaljerade uppgifter om verksamheten hos offentliga samfund eller enheter som de har bestämmande inflytande över, om det behövs för att saken ska kunna utredas. Den föreslagna skyldigheten att ha separat redovisning påverkar inte heller myndighetens rätt att förutsätta en mer detaljerad särredovisning av den ekonomiska verksamhet som bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden i enskilda fall, om detta behövs enligt myndighetens utredningar för att kunna undanröja ett konkurrensneutralitetsproblem¹⁹.

¹⁸ RP 68/2018 rd, s. 58.

¹⁹ RP 68/2018 rd, s. 58.

4 Bedömning av marknadsmässig prissättning i KKV:s tillsynsverksamhet

4.1 Allmänt

KKV:s bedömningsprinciper grundar sig på målet i bestämmelserna om konkurrensneutralitet om jämlika konkurrensförutsättningar för offentlig och privat näringsverksamhet. KKV:s mål har varit att välja sådana bedömningsmetoder som är effektiva för att identifiera de mest betydande fallen av underprissättning. De valda metoderna kan kompletteras med andra, alternativa bedömningsmetoder, ifall KKV anser att särdragen i fallet förutsätter det. Bedömningen av prissättningen görs alltid från fall till fall, och då kan särdragen i respektive fall beaktas.

Vid bedömningen fäster KKV i regel vikt vid följande delområden:

1. Separat redovisning:

Har den ekonomiska verksamhet som bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden separat redovisning på det sätt som konkurrenslagen förutsätter?

2. Lönsamhet hos verksamheten i ett konkurrensläge:

a) Resultaträkning för ekonomisk verksamhet som bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden ska presenteras som en not till bokslutet:

Tyder resultatet av verksamheten i ett konkurrensläge på att avkastningen från verksamheten är tillräcklig för att täcka verksamhetens alla kostnader och ger verksamheten dessutom en skälig avkastning på det kapital som är bundet vid den?

b) Beskrivning av kostnadsberäkningen som fogats till bokslutet:

Verkar principerna om fördelning av kostnader vara förenliga med orsaksprincipen och ger användningen av dem rätt uppfattning om lönsamheten hos verksamheten i ett konkurrensläge?

3. Prissättning:

Beaktar prissättningen avkastningen från verksamheten i ett konkurrensläge, alla kostnader som verksamheten ger upphov till och kravet på skälig avkastning?

Vid behov kan KKV bedöma prissättningen också enligt prestation.

4. Eventuella ogrundade förmåner:

Hänför sig ogrundade ekonomiska förmåner som beror på det offentliga samfundets ställning, såsom underprissatta produktionsfaktorer eller finansieringsarrangemang eller direkta understöd som betalats ur offentliga medel, till verksamheten i ett konkurrensläge?

Kostnader som anknyter till ekonomisk verksamhet som bedrivs i ett konkurrensläge, inklusive avskrivningar, finansiella kostnader och övriga kalkylmässiga poster som hänför sig till investeringar, bildar den kostnadsbas i KKV:s undersökning med vilken kostnaderna som beaktats i det offentliga samfundets resultaträkning och prissättning jämförs. Med andra ord bedömer KKV om alla faktiska kostnader för verksamheten i ett konkurrensläge har beaktats i resultaträkningen och i prissättningen. KKV bedömer också de principer om fördelning av kostnader som använts i kostnadsberäkningen. Vid bedömningen är det centralt att åtminstone principerna om fördelning av kostnader ska vara förenliga med orsaksprincipen, och den resultaträkning som upprättas enligt dem ska ge en korrekt bild av lönsamheten hos den ekonomiska verksamhet som bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden när den betraktas som självständig funktion. Om alla kostnader som ingår i verksamheten i ett konkurrensläge inte hänförs till den, är kostnadsbasen som ska beaktas i prissättningen och granskningen av lönsamheten snävare än i verkligheten och det offentliga samfundet kan gynnas av en kostnadsfördel som snedvrider konkurrensen.

Om avkastningskravet på kapital bundet till verksamheten i ett konkurrensläge saknas eller har fastställts på en nivå som är tydligt lägre än vad som anses skäligt, är resultatet sannolikt en snedvridning av konkurrensen, eftersom kapitalkostnader utgör en väsentlig del av företagsverksamhet och i enlighet med företagsekonomiska principer täcks de genom ett avkastningskrav på det bundna kapitalet. Marknadsmässig prissättning förutsätter att ett sådant skäligt avkastningskrav beaktas i verksamhet i ett konkurrensläge och i prissättningen. Även om ett offentligt samfund till exempel enligt bolagsordningen

inte driver verksamhet i vinstsyfte, förutsätter tillgodoseendet av konkurrensneutraliteten att åtminstone det ovan nämnda skäligen avkastningskravet beaktas i samfundets verksamhet i ett konkurrensläge och i prissättningen.

Identifieringen av kostnader i anslutning till ekonomisk verksamhet som bedrivs i ett konkurrensläge på marknaden samt beaktandet av dessa och ett rimligt avkastningskrav när priset bestäms är dock inte i sig tillräckligt för att trygga tillgodoseendet av konkurrensneutraliteten. Konkurrensneutraliteten förutsätter i princip att offentliga samfund i relation till privata företag inte ska få några som helst ogrundade förmåner på grund av det offentliga ägandet för verksamhet som bedrivs i ett konkurrensläge. En kostnadsfördel som snedvrider konkurrensen kan uppstå till exempel om produktionsfaktorer såsom stödtjänster, kompetens, lokaler eller utrustning kan utnyttjas kostnadsfritt eller under marknadsmässiga priser i verksamhet i ett konkurrensläge. En sådan förmån kanaliseras vanligtvis till marknaden i form av underprissatta prestationer. Tillgodoseendet av konkurrensneutraliteten förutsätter alltså marknadsmässig prissättning av ett offentligt samfunds produktionsfaktorer eller stödtjänster, som till exempel det offentliga samfundets dotterbolag utnyttjar i sin verksamhet i ett konkurrensläge.

Såsom ovan har konstaterats kan lönsamheten i verksamhet som bedrivs av ett offentligt samfund i ett konkurrensläge snedvridas på grund av kostnadsfaktorer men också om direkt offentligt understöd eller till exempel offentliga medel avsedda för det offentliga samfundets övriga verksamhet (korssubventionering) kanaliseras till verksamheten i ett konkurrensläge. Oavsett formen på understödet till det offentliga samfundet är det ägnat att leda till underprissättning, som troligtvis snedvrider konkurrensen på marknaden.

Till KKV:s undersökning av marknadsmässig prissättning anknyter därmed vid sidan om granskningen som fokuserar på identifiering av kostnader, allokering av kostnader och verksamhetens avkastningskrav även granskning av eventuella kostnadsfördelar samt granskning av stöd och korssubventionering. Om de förmåner som ett offentligt samfund åtnjuter i sin verksamhet i ett konkurrensläge är betydande och inte kan undanröjas helt och hållet, kan KKV behöva granska verksamhetens lönsamhet även per marknad och bedöma prissättningen av enskilda prestationer.

4.2 Bedömning av kostnaderna för verksamhet i ett konkurrensläge

Utgångspunkten i KKV:s bedömning av kostnaderna är att ett offentligt samfunds *samtliga kostnader* ska fördelas mellan verksamheten i

ett konkurrensläge och den övriga verksamheten på så sätt att orsaksprincipen som nämns i förarbetena till konkurrenslagen iakttas. Generellt avses med orsaksprincipen att kostnaderna hänförs till det räkenskapsobjekt som har orsakat kostnaden. Kostnaderna hänförs och periodiseras till de perioder och de åtgärder som de anses ha förorsakats av. Om det finns en faktor som förklarar uppkomsten av en kostnad, ska kostnaderna fördelas i enlighet med den.²⁰

Ekonomisk verksamhet som bedrivs av ett offentligt samfund i ett konkurrensläge på marknaden ska täcka alla kostnader i anslutning till verksamheten och inte enbart kostnaderna för produktionen av prestationer²¹. Sådan verksamhet i ett konkurrensläge som baserar sig på användning av fri kapacitet från investeringar som den offentliga sektorn har gjort med skattemedel redan tidigare orsakar i sig inga extra kostnader. Med andra ord skulle dessa investeringskostnader inte utbli även om verksamheten i ett konkurrensläge skulle upphöra. Användningen av en bedömningsmetod som beaktar endast sådana kostnader som kan undvikas (eller *särkostnader*²²) skulle dock leda till att den offentliga sektorn skulle kunna bedriva verksamhet i ett konkurrensläge utan den belastning som vissa indirekta kostnader orsakar. En undervärdering av kostnader som hänför sig till verksamhet i ett konkurrensläge skulle medföra en kostnadsfördel för ett offentligt samfund och därigenom en fördel som en privat aktör inte kan få. En sådan situation motsvarar inte målen i bestämmelserna om konkurrensneutralitet.

I en kostnadsgranskning i enlighet med orsaksprincipen utreder KKV först huruvida alla *direkta kostnader*²³ hänförliga till verksamheten i ett

²⁰ RP 68/2018 rd, s. 59.

²¹ RP 68/2018 rd, s. 59.

²² **Separata kostnader** är kostnader som orsakas enbart av verksamhet i ett konkurrensläge och som kan hänföras direkt till verksamheten. Separata kostnader skulle därmed inte uppstå om verksamheten i ett konkurrensläge skulle upphöra. Med andra ord är de separata kostnaderna nödvändiga kostnader i verksamhet i ett konkurrensläge. De separata kostnaderna kan vara rörliga eller fasta kostnader, beroende på verksamhetens natur.

²³ Med **direkta kostnader** avses alla kostnadsposter som tydligt och obestridligt kan anses ha orsakats av produktionen av prestationer i verksamheten i ett konkurrensläge. Med andra ord är direkta kostnader separata kostnader i verksamheten i ett konkurrensläge. Vanliga direkta kostnader är kostnader för arbetskraft och material som produktionen av prestationer kräver.

konkurrensläge har allokerats till den. De direkta kostnaderna kan beroende på verksamhetens natur vara *rörliga*²⁴, *semi-rörliga*²⁵ eller *fasta kostnader*²⁶. Dessutom granskar KKV huruvida också samtliga *indirekta kostnader*²⁷ har hänförs till verksamheten i ett konkurrensläge. I dessa ingår även verksamhetens andel av den offentliga aktörens *omkostnader och gemensamma kostnader*²⁸. KKV säkerställer i synnerhet att också den därtill hörande andelen av det offentliga samfundets *kapitalkostnader*²⁹ samt övriga kalkylmässiga poster har hänförs till verksamheten. Beroende på verksamhetens natur kan vissa kostnadslag ingå samtidigt i flera olika kostnadsklasser.

Det finns flera olika alternativ för att allokera indirekta kostnader. Olika allokeringssätt leder till olika slutresultat med tanke på vad som är lönsamt för ett företag eller offentligt samfund och hur en produkt ska prissättas. En av de mest exakta metoderna för kostnadsallokering, och därmed den metod som i princip bäst tryggar konkurrensneutraliteten, är den så kallade ABC-kalkylen (Activity Based Costing), även kallad aktivitetsbaserad kostnadskalkyl. Vid aktivitetsbaserad kostnadskalkylering identifieras de indirekta kostnadskategorierna och de

²⁴ De **rörliga kostnadernas** belopp beror på antalet producerade prestationer. De rörliga kostnaderna är därmed volymbaserade, dvs. kostnaderna ökar eller minskar tämligen rätlinjigt i relation till förändringar i produktionsmängderna. Typiska rörliga kostnader är till exempel materialkostnader.

²⁵ De **semi-rörliga kostnaderna** är sådana att en del av dem är rörliga och en del fasta då produktionsmängden ändras. De semi-rörliga kostnaderna bestäms till exempel utifrån en fast månadsavgift och fakturering enligt förbrukning. De semi-rörliga kostnaderna kan vara till exempel kostnader för el och vatten.

²⁶ **Fasta kostnader** är kostnader vars storlek inte är beroende av antalet producerade prestationer. Fasta kostnader är i allmänhet till exempel hyror.

²⁷ **Indirekta kostnader** är kostnader som inte entydigt kan hänföras till prestationerna i verksamheten i ett konkurrensläge. Sådana kostnader kan vara bland annat lönekostnader för direktörer som deltar både i verksamhet som bedrivs i ett konkurrensläge och i annan verksamhet, kostnader för ekonomitjänster, kostnader för personal- och dokumentadministration samt IT-kostnader. Indirekta kostnader kan också behandlas som **omkostnader**.

²⁸ **Gemensamma kostnader** är kostnader som olika kalkylobjekt gemensamt orsakar och som inte kan hänföras direkt till ett enskilt kalkylobjekt. Med andra ord är de gemensamma kostnaderna också indirekta kostnader. De gemensamma kostnaderna gäller produktions- och verksamhetsprocesser som helhet och de uteblir inte även om man skulle upphöra med ett enskilt kalkylobjekts verksamhet. Gemensamma kostnader är till exempel kostnader som anknyter till allmän ledning. Alla de kostnader som har ett orsakssamband med produktionen och leveransen av prestationer i verksamheten i ett konkurrensläge ska hänföras enligt orsaksprincipen till den andel av de gemensamma kostnaderna som verksamheten i ett konkurrensläge ger upphov till.

²⁹ Med **kapitalkostnader** avses den avkastning som aktören måste få för att på medellång och lång sikt kunna bevara de tillgångar som används i verksamheten. Kapitalkostnader uttrycks i allmänhet som avkastningsmål för tillgångarna och de kan anknyta direkt till de tillgångar som används vid produktionen av prestationer i verksamheten i ett konkurrensläge eller indirekt till produktionen av prestationer.

allokeras till de producerade prestationerna med hjälp av kriterier som kallas kostnadsdrivare, vilka närmast återspeglar den andel av den granskade indirekta kostnadskategorin som produktionen av olika prestationer kräver. Ett annat exempel på de olika metoderna är den så kallade pro rata-metoden. I pro rata-metoden är allokeringen av kostnader inte lika exakt som i den aktivitetsbaserade kostnadskalkylen. Som kostnader för verksamheten i ett konkurrensläge allokeras en andel av det offentliga samfundets indirekta kostnader utifrån ett inbördes relationstal (pro rata-andel) mellan verksamheten som bedrivs i ett konkurrensläge och den övriga verksamheten. Då relationstalet bestäms används allmänt till exempel värdet på de anställdas arbetsinsats, mängden använda resurser eller någon annan motsvarande storhet.

I sin kostnadsgranskning bedömer KKV huruvida den metod som det offentliga samfundet använt för kostnadsallokeringen i det aktuella fallet kan anses leda till en tillräckligt noggrann kostnadsallokering med tanke på tryggheten av konkurrensneutraliteten. KKV granskar även de fördelningsprinciper som använts och urvalskriterierna för dem särskilt med tanke på huruvida de eventuellt gynnar verksamhet som bedrivs i ett konkurrensläge på bekostnad av övrig verksamhet.

Tillgodoseendet av konkurrensneutraliteten förutsätter att det offentliga samfundet i sin egen kostnadsgranskning inte använder någon sådan fördelningsprincip som kan leda till en snedvriden kostnadsallokering mellan verksamhet som bedrivs i ett konkurrensläge och övrig verksamhet. I synnerhet användningen av resursbaserade (input) fördelningsprinciper i kostnadsgranskningen av ett offentligt samfund kan vara förknippad med en risk för snedvriden kostnadsallokering. Ifall omkostnaderna i det offentliga samfundet allokeras till exempel utifrån antalet anställda, kan det finnas en risk för att en ogrundat liten andel av omkostnaderna allokeras till verksamheten som det offentliga samfundet bedriver i ett konkurrensläge på marknaden och en ogrundat stor andel till den övriga verksamheten. Resultatbaserade (output) fördelningsprinciper leder i allmänhet till en kostnadsallokering som bättre motsvarar verkligheten. KKV kan i vissa fall anse det vara godtagbart att använda resursbaserade fördelningsprinciper. I praktiken är det inte meningsfullt att fördela kostnaderna för exempelvis centraliserad löneräkning mellan barnskyddet (verksamhet som inte bedrivs i ett konkurrensläge) och ett centralkök som producerar måltidstjänster (verksamhet som bedrivs i ett konkurrensläge) utifrån avkastningen, eftersom tjänsternas avkastning skiljer sig från varandra. I en sådan situation kan det vara mer ändamålsenligt att fördela kostnaderna till exempel enligt antalet anställda.

I KKV:s kostnadsgranskning ingår i allmänhet även utredning av eventuella förmåner som det offentliga samfundet fått, till exempel direkt offentligt understöd och kostnadsfördelar. Till exempel förutsätter utredningen av huruvida offentlig finansiering är marknadsmässig en separat analys av om det offentliga samfundet ska anses ha fått finansiering till fördelaktigare villkor än vad en typisk investerare skulle förutsätta i en motsvarande situation. I regleringen av statsunderstöd som ingår i EU-kommissionens tillsynsmandat hänvisas till en metod där man utreder om ett statsunderstöd föreligger med termen MEOP (Market Economy Operator Principle), *marknadsaktörsprincipen*. KKV avgör separat enligt vilka metoder marknadsmässigheten i finansieringsåtgärderna bedöms i sådana enskilda fall som omfattas av vår nationella reglering om konkurrensneutralitet. I bedömningen kan KKV använda även en extern oberoende expert.

4.3 Bedömning av avkastningen på det kapital som bundits vid verksamheten i ett konkurrensläge

Utöver granskningen av de kostnader som är förknippade med ett offentligt samfunds verksamhet i ett konkurrensläge bedömer KKV även avkastningen på det kapital som bundits till verksamheten. I kapitel 4.3.1 beskrivs KKV:s grunder för att bedöma en skälig avkastning och bedömningens faser. I kapitel 4.3.2 presenteras två alternativa modeller för att fastställa avkastningsmålet och mäta den realiserade avkastningen, som behövs i bedömningen.

4.3.1 Bedömningsgrunder

Som den primära grunden för bedömningen av en skälig avkastning fastställer KKV ett avkastningskrav (avkastningsmål) som kan anses vara skäligt för den verksamhet i ett konkurrensläge som ska bedömas och jämför det med det avkastningskrav som aktören använder i sin prissättning. Avsaknaden av ett avkastningsmål eller avvikelse från ett avkastningskrav som ska anses vara skäligt i verksamheten i ett konkurrensläge är en indikation på avvikelse också från marknadsmässig prissättning. Om avvikelsen är väsentlig anser KKV det vara sannolikt att förfarandet har även sådana konsekvenser som begränsar eller hindrar konkurrensen som avses i 4 a kap. i konkurrenslagen. KKV fastställer det ovan avsedda avkastningsmålet med de metoder som presenteras i kapitel 4.3.2

Även om den ovan beskrivna bedömningen av avkastningsmålet inte skulle tyda på avvikelse från kravet på marknadsmässig prissättning, kan KKV dessutom granska lönsamheten hos verksamheten i ett konkurrensläge och bedöma huruvida den realiserade avkastningen från

verksamheten i ett konkurrensläge avviker från det avkastningskrav som kan anses vara skäligt. Detta förutsätter att den realiserade avkastningen från verksamheten i ett konkurrensläge fastställs och jämförs med det avkastningsmål som KKV fastställde i bedömningens första fas. Om den realiserade avkastningen är minst lika stor som avkastningsmålet, kan man anse att det offentliga samfundet uppnår den skäliga avkastning som en marknadsmässig prissättning skulle förutsätta i verksamhet i ett konkurrensläge. Om den realiserade avkastningen underskrider det ovan nämnda avkastningsmålet under en relevant granskningsperiod (se nedan), kan man inte anse att förutsättningarna för marknadsmässig prissättning skulle ha uppfyllts till alla delar. Om den realiserade avkastningen underskrider avkastningsmålet betydligt är det möjligt att konkurrensneutraliteten äventyras.

KKV:s bedömningsgrunder för skälig avkastning

1. a) fastställande av avkastningsmålet
b) jämförelse av det avkastningskrav som ett offentligt samfund ställt på sin verksamhet i ett konkurrensläge med avkastningsmålet i punkt a.
2. a) fastställande av den realiserade avkastningen
b) jämförelse av den realiserade avkastningen med avkastningsmålet i punkt 1a.

Den realiserade avkastningen från verksamhet i ett konkurrensläge fastställs med de metoder som beskrivs i kapitel 4.3.2 och den beräknas i första hand utifrån resultaträkningen som upprättats i enlighet med 30 d § i konkurrenslagen om separat redovisning och som presenterats som en not till bokslutet. KKV kan dessutom som en del av sina utredningar begära en utredning av det offentliga samfundet om balansposterna för fastställande av det kapital som bundits vid verksamheten i ett konkurrensläge eller begära att det offentliga samfundet gör beräkningar av lönsamheten hos verksamheten i ett konkurrensläge som är mer detaljerade än beräkningarna i bokslutet. KKV kan till exempel be det offentliga samfundet att upprätta resultaträkningen per marknad i ett sådant fall där verksamheten i ett konkurrensläge är omfattande och fördelad på olika marknader.

Utgångspunkten är att KKV granskar verksamheten i ett konkurrensläge samt dess avkastning, kostnader och lönsamhet under en period på tre (3) år. Då den relevanta granskningsperioden slås fast beaktas

vid behov även bl.a. branschens och marknadens särdrag, såsom säsongsvariationer och konjunkturläget. Granskningsperioden kan beroende på situationen också avvika från den ovan nämnda treåriga perioden.

I sin bedömning beaktar KKV att verksamhetens lönsamhet varierar även till följd av ändringar i försäljningsvolymen som beror på skiftande efterfrågan och att ett avkastningsmål som det offentliga samfundet ställt upp och beaktat i sin prissättning inte alltid uppnås under en enskild verksamhetsperiod eller rapportperiod. Dessutom kan en prissättning som underskrider kostnaderna vara godtagbar när verksamheten inleds och när ett fall som gäller underprissättning utreds beaktar KKV bl.a. de amorteringstider för investeringar som är typiska för de marknader som granskas³⁰. Utgångspunkten är dock att tillgodoseendet av konkurrensneutralitet förutsätter att det offentliga samfundets verksamhet i ett konkurrensläge ger en skälig avkastning på det bundna kapitalet inom ramen för den relevanta granskningsperioden som KKV fastställt.

4.3.2 Fastställande av avkastningsmål och realiserad avkastning

Eftersom marknadsmässig prissättning förutsätter ett krav på skälig avkastning på det kapital som bundits vid verksamheten i ett konkurrensläge, eftersträvar KKV att fastställa den skäliga avkastningen i första hand i förhållande till kapitalet, dvs. som kapitalavkastningsgrad. Kapitalavkastningsgraden fås genom att man dividerar skillnaden mellan verksamhetens intäkter och kostnader med det kapital som granskas.

Då avkastningen definieras och mäts på ovan beskrivna sätt i förhållande till kapitalet, skulle man kunna definiera avkastningsmålet som behövs i bedömningen till exempel genom att använda det vägda medelvärdet för kapitalkostnaderna³¹ WACC (Weighted Average Cost of Capital). WACC beskriver det genomsnittliga avkastningskravet för eget och främmande kapital och används som avkastningsmål i företagsverksamhet till exempel i lönsamhetsberäkningar för investeringar. Att fastställa ett exakt WACC-värde förutsätter dock sådan marknadsbaserad information som inte nödvändigtvis finns att tillgå om olistade bolag. För att fastställa avkastningsmålet använder

³⁰ RP 40/2013 rd, s. 29

³¹ Kapitalkostnaderna beskriver ur investerarens perspektiv det avkastningskrav som investerarna ställt på investeringen i ett företag med beaktande av avkastningen på alternativa investeringsobjekt och deras risker (Kallunki 2014). Enligt finansieringsteorins basantagande är avkastningskravet desto större, ju större risk som är förknippad med investeringsobjektet (Martikainen 1998: 72).

KKV därför en riskpremiemetod där avkastningsmålet i princip fastställs utifrån risknivån i den bransch där verksamheten i ett konkurrensläge bedrivs. I KKV:s riskpremiemetod är risknivåalternativen tre: låg, medelhög och hög. Riskpremiemetoden och bedömningen av en skälig avkastning på basis av kapitalavkastningsgraden beskrivs närmare i kapitel 4.3.2.1.

Bedömningen av skäligheten i avkastningen i förhållande till det bundna kapitalet på det sätt som beskrivs ovan förutsätter granskning av balansposterna i det objekt som granskas för att det bundna kapitalet ska kunna fastställas. Om det finns fall där det bundna kapitalet inte kan fastställas på ett tillförlitligt sätt, kan den realiserade avkastningen inte mätas som kapitalavkastningsgrad och avkastningsmålet kan inte fastställas med riskpremiemetoden. Kapitalavkastningen är inte heller nödvändigtvis en ändamålsenlig mätare av verksamhetens lönsamhet då det är fråga om en bransch som inte är kapitalintensiv. Det bundna kapitalet är ofta mindre till exempel i tjänsteföretagsverksamhet än i tillverkningsindustrin, och då kan det vara mera ändamålsenligt att i bedömningen använda nyckeltal (bidragstal) som ställts i förhållande till omsättningen än balansräkningsbaserade nyckeltal. I de ovan nämnda fallen kan KKV bedöma skäligheten i avkastningen med *benchmarking*-metoden, där avkastningsmålet fastställs utifrån nyckeltalen i en utvald referensgrupp, dvs. privatföretag som producerar motsvarande tjänster och som anses vara jämförbara. Benchmarking-metoden och bedömningen av en skälig avkastning utifrån nyckeltal som ställts i förhållande till omsättningen beskrivs närmare i kapitel 4.3.2.2.

De metoder som KKV använder och som beskrivs härnäst och i de följande kapitlen för att fastställa avkastningsmålet och mäta den realiserade avkastningen är enkla, men trots allt tillräckligt noggranna för att identifiera ett avkastningskrav som avviker i betydande grad från det som är skäligt och gällande vilket negativa marknadskonsekvenser som beror på ett offentligt samfunds prissättning skulle kunna anses sannolika. Om situationens särdrag så förutsätter kan KKV använda även noggrannare metoder än de ovan nämnda eller flera parallella bedömningsmetoder för att bedöma den skäliga avkastningen.

4.3.2.1 Bedömning av avkastningens skälighet utifrån kapitalavkastningsgraden

4.3.2.1.1 Fastställande av avkastningsmålet

Då det är ändamålsenligt att bedöma lönsamheten hos verksamhet i ett konkurrensläge som avkastning på bundet kapital, är utgångspunkten att KKV fastställer avkastningsmålet med *riskpremiemetoden*. I riskpremiemetoden bestäms avkastningsmålet utifrån det grundläggande avkastningskravet utökat med en riskpremie.

Som riktgivande grundläggande avkastningskrav använder KKV statens obligationslån med låg risk, till exempel räntan på finska statens tioårsobligation. Därmed är det riktgivande grundläggande avkastningskravet 1,0 procent 2022. Vid behov kan KKV uppdatera det grundläggande avkastningskravet och grunderna för fastställandet av det. Till exempel i situationer där räntorna har varit exceptionellt låga under en längre tid kan det vara motiverat att som grundläggande avkastningskrav använda genomsnittet för en längre tid för de ovan nämnda obligationslånen, till exempel det tioåriga genomsnittet för realiserade dagsvärden³².

Den riskpremie som det grundläggande avkastningskravet utökas med bestäms huvudsakligen på basis av den granskade branschens

Fastställande av avkastningsmål med riskpremiemetoden:

Avkastningsmål = Grundläggande avkastningskrav + Riskpremie (låg, medelhög, hög)

Exempel: Det offentliga samfundet som granskas är verksam i en lågriskbransch. Om riskpremien för låg risknivå har bestämts till 3 procent utifrån tidsperioden som granskas och värdet 1 procent används som grundläggande avkastningskrav i enlighet med det som beskrivs i föregående stycke, blir avkastningsmålet 4 procent.

risknivå. I KKV:s riskpremiemetod indelas branscherna i tre risknivåer; *låg, medelhög och hög*. Riskpremiernas storlek grundar sig på de WACC-värden före skatter som är typiska för de ovan nämnda risknivåerna minskat med räntan på statens obligationslån, som beskriver en riskfri placering. KKV bestämmer parametervärdena som används i riskpremiemetoden från fall till fall.

³² I beräkningen kan man utnyttja [Finlands Banks statistik](#).

KKV uppskattar till vilken risknivå granskningsobjektets bransch hör med hjälp av branschspecifika nyckeltal. Utgångspunkten för ett företags ekonomiska hållbarhet anses i allmänhet vara lönsamheten, tillväxten, finansieringsstrukturen och ett tillräckligt penningflöde³³. KKV beaktar följande faktorer i bestämningen av risknivån för en bransch: lönsamhet (nettoresultat i procent), soliditet (självförsörjningsgrad) och betalningsfärdighet (current ratio). Därtill kan man beakta också storleken (personalmängd) och branschtillväxten (omsättningsökningen i procent). De huvudsakliga källorna till de nyckeltal och branschindelningar som KKV använder är Statistikcentralen och den statistik som Statistikcentralen upprätthåller. Uppgifterna kan vid behov kompletteras med andra källor.

Utöver de branschspecifika risknivåerna kan KKV från fall till fall beakta riskfaktorer som gäller den aktör som granskas och som kan påverka riskpremien som används i bedömningen. Eventuella fördelar som beror på offentligt ägande, såsom bättre tillgång till finansiering eller konkurrensskydd, betraktas ändå inte som riskminskande faktorer. KKV kan från fall till fall använda en högre riskpremie för verksamhet med en sämre helhetsekonomisk ställning än branschen i genomsnitt.

Om det i något fall visar sig vara svårt att bestämma risknivån eller riskpremien, kan KKV begära utlåtanden och i mån av möjlighet dra nytta av information från offentliga eller kommersiella källor om branschernas riskklassificeringar eller WACC-värden. Om det inte finns tillräckligt med information för att bestämma risknivån, är KKV:s utgångspunkt att merparten av den verksamhet i ett konkurrensläge som den offentliga sektorn bedriver gäller branscher med låg risk eller högst medelhög risk. Ett offentligt samfund ska också själv ha beredskap att uppge för KKV vilken risknivå det anser att verksamheten i ett konkurrensläge hör till och att motivera sin ståndpunkt.

4.3.2.1.2 Fastställande av realiserad avkastning

Då KKV fastställer avkastningsmålet med riskpremiemetoden, bestäms den realiserade avkastningen från den granskade verksamheten med kapitalavkastningsgraden. Nyckeltal som allmänt används i bokslutsanalyser för att mäta kapitalavkastningen är till exempel den procentuella avkastningen på investerat kapital och den procentuella avkastningen på totalt kapital. Det finns olika sätt att beräkna dessa³⁴. De ovan nämnda nyckeltalen lämpar sig inte nödvändigtvis direkt för användning i tillsynen över konkurrensneutraliteten, eftersom tillsynen

³³ Salmi 2010. Salmi och Rekola-Nieminen 2004.

³⁴ I Finland till exempel Företagsanalys rf, 2017.

har vissa särdrag som måste beaktas när man beräknar avkastningen på bundet kapital. För det första måste man bestämma vilket mellanresultat i resultaträkningen man ska använda i beräkningen. KKV använder i sina bedömningar i regel verksamhetens operativa resultat före finansiella poster och skatter, vilket motsvarar rörelsevinst/rörelseresultat i finländsk bokslutspraxis. Eftersom till exempel finansiella intäkter från placeringsverksamhet inte ingår i rörelsevinsten, beskriver rörelsevinsten uttryckligen den egentliga affärsverksamhetens lönsamhet. Rörelsevinsten är också oberoende av kapitalstrukturen och i den har inte bokslutsarrangemangen och beskattningen beaktats, eftersom dessa presenteras senare i resultaträkningen³⁵.

För det andra måste man i vardera fallet avgöra hur kapitalet som är bundet vid verksamheten i ett konkurrensläge ska bestämmas, dvs. vilka tillgångar man anser att har använts i produktionen av prestationerna i verksamheten i ett konkurrensläge. Utgångspunkten i KKV:s bedömning av värdet på det bundna kapitalet är det egna kapitalet i balansräkningen samt räntebärande och långfristiga lån. KKV kan också uppskatta det bundna kapitalet utifrån hur mycket verksamheten i ett konkurrensläge binder eller i vilken mån olika tillgångsposter såsom lager, lokaler, maskiner och anordningar används i verksamheten. En granskning per tillgångspost kan vara nödvändig i synnerhet om en separat balansräkning inte har upprättats för verksamheten i ett konkurrensläge. I sin bedömning fäster KKV då avseende vid att de granskade tillgångsposterna fördelas i sin helhet mellan verksamhet som bedrivs i ett konkurrensläge och övrig verksamhet³⁶.

För det tredje måste man avgöra hur tillgångarna ska värderas. KKV använder genomsnittet av balansvärdena i slutet och början av perioden (genomsnittlig balansomslutning) som utgångspunkt i värderingen av tillgångar. När denna metod tillämpas måste man dock beakta särdragen i det fall och/eller den bransch som granskas. Till exempel i mycket kapitalintensiva branscher leder det balansvärde som beräknats enligt metoden inte alltid nödvändigtvis till det mest ändamålsenliga slutresultatet, eftersom det inte beaktar värdeförändringar i tillgångarna som kan bero på exempelvis föråldrad teknik och/eller att man låtit bli att göra ersättningsinvesteringar. I fråga om branscher

³⁵ Salmi 2004 s. 52.

³⁶ Laitinen 2007 s.171: I prissättning som grundar sig på kapitalavkastningen i procent kan det kapital som en produkt binder beräknas på basis av i vilken mån produkten använder anläggningstillgångar samt binder lager och finansieringstillgångar.

där stora engångsinvesteringar är typiska kan det likaså vara ändamålsenligt att granska fler än en verksamhetsperiod. KKV beaktar sådana detaljer från fall till fall i sin bedömning.

I bedömningen kan man även göra jämförelser med privata företag som bedriver motsvarande verksamhet. Om det behövs ser KKV då efter att balansräkningarna som jämförs mellan det offentliga samfundet och den privata aktören till sin omfattning och sina värderingar är tillräckligt enhetliga. Jämförelsen kan förvrängas till exempel om det offentliga samfundets balansräkning är för snäv och/eller lågt värderad. Vid behov beaktar KKV också bl.a. olika metoder för finansiering av investeringar, eventuella resultatöverföringar, till exempel användning av koncernbidrag, avskrivningstidtabeller och olika resultatregleringsmetoder.

4.3.2.2 Bedömning av avkastningens skälighet i förhållande till omsättningen

I sådana fall där man inte kan fastställa kapitalet som är bundet vid verksamheten i ett konkurrensläge³⁷ eller då det är fråga om ett serviceföretag med en mycket liten balansomslutning, bedömer KKV lönsamheten hos verksamheten i ett konkurrensläge utifrån nyckeltal som ställs i förhållande till omsättningen i stället för utifrån kapitalavkastningen. Dessa så kallade bidragstal fås genom att man dividerar mellanresultatet i den granskade resultaträkningen med omsättningen. Ju mer vinst som återstår efter att kostnaderna har dragits av från produkternas och tjänsternas försäljningspris, desto högre är bidragstalen.³⁸

Om avkastningens skälighet bedöms med hjälp av nyckeltal som ställts i förhållande till omsättningen, kan KKV fastställa det skäliga avkastningskravet genom att använda uppgifter om privata företag som producerar motsvarande produkter eller tjänster (den s.k. benchmarking-metoden). I den här metoden, som baserar sig på användningen av en referensgrupp, fastställs inget exakt avkastningsmål för det skäliga avkastningskravet, utan den skäliga avkastningen bestäms genom att man granskar variationsintervallet för ett utvalt nyckeltal i referensgruppen. Om den granskade aktörens realiserade avkastning enligt nyckeltalet är på mediannivån eller högre jämfört med referensgruppen, kan man anse att avkastningen är minst skälig. Om aktörens nyckeltal ligger under mediannivån, ska avkastningens skälighet be-

³⁷ till exempel ett bolag som har både lagstadgad verksamhet och verksamhet i ett konkurrensläge och det inte går att fastställa andelen av verksamheten i ett konkurrensläge utifrån balansräkningen.

³⁸ Kallunki (2014)

dömas på nytt. Att den granskade aktörens nyckeltal är lägre än någon annan aktörs nyckeltal i referensgruppen är åtminstone ett tecken på för låg avkastning. Också då ska strukturen och konkurrensmässigheten i branschen i fråga beaktas då prissättningens konkurrens effekter bedöms. Exceptionellt bra nyckeltal i en bransch som beror på bristande eller liten konkurrens kan dock inte användas som jämförelseobjekt då man granskar om ett offentligt samfund underprissätter sina prestationer. Till exempel i en situation med en mycket koncentrerad marknad kan den avkastning som anses vara skälig för ett offentligt samfund vara lägre än den slutsats som man skulle kunna dra om avkastningen utifrån nyckeltalen för de företag som verkar på den koncentrerade marknaden. Detta är motiverat eftersom syftet med bestämmelserna om konkurrensneutralitet inte är att ge aktörerna inom den privata sektorn allmänt skydd mot konkurrens från den offentliga sektorns näringsverksamhet. Därför bör ineffektiva företag som lämnar marknaden till följd av en normal konkurrensprocess inte skyddas med hjälp av bestämmelserna om konkurrensneutralitet.³⁹

Eftersom det finns stora skillnader i kostnadsstrukturerna mellan branscher, kan bidragstalen inte jämföras mellan företag i olika branscher⁴³. KKV väljer ut företagen för referensgruppen på så sätt att de med tanke på de prestationer som de producerar, affärsverksamhetens risker och storleken så väl som möjligt motsvarar det offentliga samfundet som granskas. Till referensgruppen väljs ofta kända privata konkurrenter till det offentliga samfundet. Som referens i valet och utslutningen av referensföretagen kan KKV i tillämpliga delar använda också OECD:s instruktioner om internprissättning⁴⁴ vid valet av externa jämförelseobjekt. KKV avgör det antal företag som ingår i referensgruppen från fall till fall utifrån det antal företag som lämpar sig som referensföretag.

På samma sätt som i den granskning som beskrivs i föregående kapitel och som baserar sig på kapitalavkastningsgraden är utgångspunkten för KKV:s bedömning som baserar sig på bidragstalen rörelsevinsten i resultaträkningen. Genom att dividera rörelsevinsten med omsättningen får man den *procentuella rörelsevinsten*, som används i jämförelsen. Andra alternativa nyckeltal som används i bedömningen är till exempel driftbidragsprocenten och nettovinstprocenten.

³⁹ RP 40/2013 rd, s. 26

⁴³ Kallunki (2014)

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

Utmaningen med benchmarking-metoden är att användningen av bidragstal i jämförelsen av företagens lönsamhet i allmänhet förutsätter att nyckeltalens jämförbarhet förbättras genom vissa justeringar i resultaträkningarna. Till exempel justeringar av omsättningen kan vara bl.a. kalkylmässiga lönekorrigeringar och överföringar från övriga rörelseintäkter och övriga rörelsekostnader till extraordinära poster⁴⁰. I sin bedömning använder KKV i regel referensföretagens resultaträkningar, som vid behov kan justeras baserat på informationen i boksluten.

5 Slutord

Dessa riktlinjer kan uppdateras utifrån eventuella ändringsbehov som framkommer i tillämpningspraxisen. Riktlinjerna kan i fortsättningen kompletteras också med exempel som åskådliggör tillämpningspraxisen.

⁴⁰ Företagsanalys rf, 2017, s. 20

6 Källor

Författningar och regeringspropositioner

- Konkurrenslagen (948/2011)
- Kommunallagen (410/2015)
- Lagen om välfärdsområden (611/2021)
- RP 40/2013 rd
- RP 32/2013 rd
- RP 68/2018 rd
- RP 241/2020 rd

Övriga

- Kallunki, J-P. (2014): Tilinpäätösanalyysi. Talentum Media Oy. Alma Talent-webbiblioteket.
- Laitinen, E. K. (2007). Kilpailukykyä hinnoittelulla. Talentum Media Oy.
- Martikainen, T. (1998): Rahoituksen perusteet. Helsingfors. 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. och Rekola-Nieminen L. (2004). Tilinpäätöksen rakentaminen ja tulkinta. Edita.
- Företagsanalys rf (2017): Yritystutkimuksen tilinpäätösanalyysi, Gaudeamus.