



KILPAILUVIRASTO KONKURRENSVERKET

KILPAILUKATSAUS 2: VIISAS SÄÄNTELY – TOIMIVAT MARKKINAT

Tiivistelmä

Kansantalouden niukkojen voimavarojen mahdollisimman tehokas ja tarkoituksenmukainen käyttö on yhteiskunnallisen päätöksenteon suurimpia haasteita. Myös Suomessa on nähtävissä tähän liittyvä tarve monipuolistaa yhteiskunnallisen ohjauksen keinovalikoimaa. Puhtaasta resurssi- ja normiohjauksesta on pyritty siirtymään yhä enemmän asiakas- ja markkinalähtöiseen ohjaukseen. Silti perinteinen lainsäädäntöön perustuva normiohjaus on säilyttänyt hyvin keskeisen asemansa myös taloudellisen toiminnan sääntelyssä. Erityisesti taloudellisen toiminnan sääntelyn yhteydessä yksityiskohtainen normiohjaus voi kuitenkin tarpeettomasti lisätä yritysten ja julkisen hallinnon kustannuksia, vähentää kannusteita taloudelliseen toimeliaisuuteen ja kaiken kaikkiaan heikentää markkinoiden ja sitä kautta koko kansantalouden toimivuutta.

Siksi lainsäädäntöön perustuvan sääntelyn laatuun on pyritty kiinnittämään enemmän huomiota. Paremman sääntelyn periaatteisiin liittyvä julkinen ohjeistus onkin Suomessa esimerkiksi OECD:n 2010 julkaistun maaraportin mukaan varsin kattavaa ja laadukasta. Samalla OECD kuitenkin toteaa, että julkiseen ohjeistukseen kirjattujen periaatteiden ja käytännön toimenpiteiden välissä on edelleen varsin selvä kuilu. Lisäksi OECD kiinnittää erityistä huomiota siihen, ettei paremman sääntelyn, toimivien markkinoiden ja kansantalouden suorituskykyisyyden välistä yhteyttä ole nähty tarpeeksi selvästi Suomessa.

Kansainvälisen finanssikriisin jälkeisissä olosuhteissa ymmärrys paremman sääntelyn sekä taloudellisen toimeliaisuuden ja markkinoiden toimivuuden välisestä yhteydestä on varsin nopeasti syventynyt. Samalla mahdollisuudet välttämättömän hallinnollisen kulttuurimuutoksen edistämiseksi ovat lisääntyneet. Toisaalta taloudellisesti vaikeina aikoina vaarana on, että ongelmiin etsitään suoraviivaisia ratkaisuja keinoilla, jotka lyhyellä aikavälillä tuottavat tuloksia mahdollisesti nopeammin kuin markkinaprosessi mutta jotka pitkällä aikavälillä tuottavat markkinaprosessia huonompia tuloksia.

Kilpailuviraston nyt julkaistavassa selvityksessä parempaan sääntelyyn liittyvää asiakokonaisuutta lähestytään erityisesti virastolle asetun kilpailunedistämistehtävän näkökulmasta. Tämän tehtävän taustalla on havainto siitä, että heikkotasaisen sääntelyn kilpailua rajoittavat vaikutukset voivat markkinoiden toimivuuden kannalta olla jopa merkittävämpiä kuin yritysten aikaansaamat kilpailunrajoitukset. Tästä syystä Kilpailuviraston tehtävänä on myös yleinen kilpailun edistäminen ja sääntelyn kilpailuvaikutusten arviointi. Nyt julkaistava selvitys on osa tätä työtä.

Kuluneen kymmenen vuoden aikana kilpailun ja markkinoiden toimivuuden edistäminen on noussut yhä vahvemmin esiin. Lähtökohtana tässä työssä ei ole sääntelyn purkaminen sinänsä, vaan viisas sääntely, jolla viitataan määrällisesti oikein mitoitettuun, laadullisesti täsmälliseen ja korkeatasoiseen sekä tuloksiltaan mitattavissa olevaan ja tosiasiallisesti vaikuttavaan sääntelyyn. Viisas sääntely on sääntelyä, joka on tosiasiallisesti tarpeellista ja jonka hyödyt ylittävät selkeästi sen haitat.

Selvityksessä ei ole pyritty referoimaan aihepiiriin liittyvää keskustelua kokonaisuudessaan, vaan nostamaan esiin paremman sääntelyn ja markkinoiden toimivuuden välisen yhteyden näkökulmasta keskeisimpiä kysymyksiä. Näitä ovat ainakin seuraavat: 1) Minkälaisilla näkökohdilla sääntelyä on perusteltu ja miten hyvin perustelut vastaavat esimerkiksi taloustieteessä esitettyjä perusteluja oikeudelliselle sääntelylle? 2) Minkälaisten sääntelystandardien varaan sääntelyn tarkoituksenmukaisuuden ja onnistuneisuuden arviointi on rakennettu? 3) Missä määrin on kartoitettu kulloisenkin ongelman ratkaisemiseksi käytettävissä olevat sääntelyvaihtoehdot ja miten hyvin näiden vaihtoehtojen paremmuutta on pystytty vertaamaan? 4) Onko valituksi tulleen sääntelyvaihtoehdon vaikutuksia arvioitu ja onko vaikutusarviointi tehty asianmukaisesti? Tiivistetysti viisaan sääntelyn syntymisen edellytyksenä on siten se, että ainakin sääntelyn perusteita ja tavoitteita, mittapuita, keinovalikoimaa ja vaikutuksia on riittävän huolellisesti selvitetty ja arvioitu.

Kaikkien mainittujen paremman sääntelyn peruskysymysten osalta olennaista on se, että valmiita ja sellaisenaan kaikissa tilanteissa toimivia vastauksia ja ratkaisuja ei ole. Sääntelyn toimivuus tai tarkoituksenmukaisuus on aina lopulta empiirinen kysymys, joka riippuu ensinnäkin kyseisen sääntelyn toteutuksen yksityiskohdista ja toiseksi kussakin tapauksessa vallitsevista olosuhteista. Toisin sanoen sääntelyn yksityiskohdat ja vallitsevat olosuhteet lopulta varsin usein ratkaisevat sen, kuinka onnistuneena tiettyä sääntelyä ylipäätään voidaan pitää tai mitä haasteita sääntelyn kehittämiseen liittyy. Tämän vuoksi selvityksessä on yleisperiaatteiden lisäksi tarkastelu täsmällisemmin myös yksittäisiä toimialaesimerkkejä paremman sääntelyn ja markkinoiden toimivuuden välisen yhteyden näkökulmasta sellaisina kuin ne ovat virastolle viime vuosina näyttäytyneet.

Toimialakohtainen tarkastelu on rajattu sellaisiin aloihin, joissa sääntely on tavalla tai toisella hyvin keskeinen osa taloudellista toimintaympäristöä ja joihin liittyy yhteiskunnallisen päätöksenteon näkökulmasta ajankohtaisia kysymyksiä. Toimialakohtaisen tarkastelun kohteena selvityksessä on 11 toimialaa, jotka on ryhmitelty väljästi neljään aihepiiriin: verkostot, ympäristö, julkinen elinkeinotoiminta ja muut. Esitysjärjestyksessä lueteltuna nämä alat ovat seuraavat: 1) posti, 2) laajakaistamarkkinat, 3) pankit, 4) työeläkejärjestelmä, 5) rakentaminen, 6) kauppa, 7) jätehuolto, 8) kunnalliset liikelaitokset, 9) yleisradiotoiminta, 10) taksiliikenne ja 11) kaukolämpö.

Kilpailuviraston selvitys vahvistaa pitkälti OECD:n maaraortin havainnon siitä, että parempaa sääntelyä koskevan julkisen ohjeistuksen ja käytännön toteutuksen välissä on kaikkien edellä lueteltujen peruskysymysten osalta varsin selvä kuilu. Erityistä huomiota selvityksessä on kuitenkin kiinnitetty vaikutusarviointiin ja sen ilmeisiin puutteisiin Suomessa. Vaikutusarvioinnin ytimessä on kustannushyöty-analyysi, jonka tarkoituksena on osoittaa, että ehdotetun sääntelyn hyödyt selkeästi ylittävät sen haitat. Vaikutusarviointi ei kuitenkaan ole mikään yksittäinen tekninen menetelmä tai irrallinen, jälkikäteen ja vain hallinnollisten määräysten takia tehtävä yksittäinen suorite vaan kiinteästi koko lainsäädäntö- ja sääntelyprosessia läpileikkaava ajattelutapa, joka yhdistää ja konkretisoi paremman sääntelyn keskeiset periaatteet.

Myös Euroopan komissio on omalta osaltaan todennut, että osana välttämätöntä hallinnollista kulttuurimuutosta vaikutusarvioinnit on otettu olennaiseksi osaksi komission omaa päätöksentekoa. Kansainvälisten kokemusten perusteella tällainen muutos ei ole mahdollinen, ellei varsin korkealle tasolle keskushallintoon perusteta riittävän toimivaltaista niin kutsuttua vahtikoirayksikköä seuraamaan paremman sääntelyn yleisperiaatteiden ja vaikutusarviointien laadun toteutumista erityisesti merkittävissä asioissa. Tämä taas on yhä välttämättömämpää sekä markkinoiden toimivuuden varmistamiseksi että kansantalouden voimavarojen mahdollisimman tarkoituksenmukaisen käytön turvaamiseksi.