

20.9.2013

Kilpailu- ja kuluttajaviraston toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2015– 2018

1 Johdanto

Kilpailu- ja kuluttajavirasto edistää markkinoiden toimivuutta. Virastossa on kuluttaja-asiamies, joka huolehtii lainsäädännössä hänelle määrätystä valvontatehtävistä. Tavoitteena on terveen ja toimivan kilpailun turvaaminen ja talouden tehokkuuden lisääminen sekä yksityisessä että julkisessa elinkeinotoiminnassa sekä se, että yritykset toimivat vastuullisesti ja että kuluttajat voivat luottaa markkinoiden toimivuuteen ja häiriötilanteiden nopeaan selvittämiseen. Viraston toiminta pyritään kohdistamaan yhteiskunnallisesti merkittäviin asioihin. Lisäksi virasto vaikuttaa yleisesti kilpailun toimivuuteen ja kuluttajien asemaan ja hoitaa sille kuuluvat kansainväliset tehtävät.

2 Toimintaympäristön muutokset

Suunnittelukautta leimaa heikko taloudellinen kasvu tai taantuma. Taloudelliselle ympäristölle on kilpailulainsäädännön soveltamisen kannalta tyypillistä kapasiteetin vajaakäytöstä ja heikosta kysynnästä johtuva poissulkemistapausten runsaus. Kartellien osalta ennuste on epäselvä, koska paine kartellien aikaansaamiseen kasvaa, mutta niin kasvavat myös vaikeudet päästä sopimukseen ja estää kartellissopimuksen vastainen toisten kartellin jäsenten pettäminen. Yrityskauppojen määrä voi laskea, mutta kaupoilla saattaa olla erityisen vakavia kilpailuvaikutuksia. Kilpailulainsäädännön soveltamiseen saatetaan vaatia lievennyksiä, mikä hidastaisi talouden rakenteiden sopeutumista laskusuhdanteesta irrottautumiseen.

Kuluttajansuojalainsäädännön soveltamisen kannalta taantumavaiheella on taipumus kapasiteetin vajaakäytön ja heikon kysynnän vuoksi johtaa etenkin harhaanjohtaviin käytäntöihin ja kuluttajien piilolidoksiin. Samalla riski myyjien vararikoista aiheutuvista taloudellisista tappioista kuluttajille kasvaa.

Taantuma kasvattanee käsiteltävien kurinpidollisten tapausten määrää ja lisää painetta viraston reaktiivisiin toimiin. Taantuma saattaa myös johtaa politiikan ja lainsäädännön tasolla yrityksiä kilpailulta suojaaviin uudistushankkeisiin, joiden toteutuminen aiheuttaisi kilpailun ja kuluttajien aseman kannalta epätoivottavia seurauksia.

Markkinoiden monimutkaistuminen on nopeasti johtamassa siihen, että hyödykekokonaisuuksista tulee vaikeasti hahmottuvia. Sidonta, paketointi ja erilaiset kytkennät yleistyvät sopimuksenteossa niin yritysten välisillä kuin kuluttajamarkkinoillakin. Eriarvoistuminen uhkaa marginalisoida osia väestöstä, ikääntymisen, vähävaraisuuden ja muun vähempiosaisuuden tai kielivaikkeuksien vuoksi.

Markkinatoimijoiden roolien hämärtyminen vaikuttaa olennaisesti markkinoiden monimutkaistumiseen. Aiemmasta käyttäjästä tai kuluttajasta on tulossa yhä useammin tuottaja, tarjoaja ja myyjä. Globaaleissa ja verkostomaisissa rakenteissa alihankkijoina toimivat yritykset ovat johtavien yritysten pusku-reina, ja kysynnän hiipuesssa niiden kapasiteettia ajetaan ensimmäisenä alas. Ostajina toimivien kuluttajien oikeuksien toteutuminen markkinoilla on vaikeutunut, sillä globaalissa verkostotaloudessa yritystoiminnan vastuullisuus vaihtelee.

Julkisten palvelujen ja julkisen tuotannon markkinaehtoistuminen sekä kolmannen sektorin roolin muuttuminen luovat edellytyksiä kuluttajien todelliselle valinnanvapaudelle ja sen laajentumiselle. Jatkossa on olennaista, miten aito valinnanvapauden laajeneminen voidaan turvata koko väestölle.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto

20.9.2013

Digitalisaatio ja sosiaalisen maailman uudelleen muotoutuminen on tuonut mukanaan ilmiöitä, joiden seuraukset voivat olla hyödyllisiä tai haitallisia. Tietotekniseen infrastruktuuriin, pullonkaulojen synty-miseen ja käyttäjien mahdollisuuksiin hyödyntää palveluja ei välttämättä ole paneuduttu riittävän laaja-alaisesti.

Ilmastonmuutos ja siihen kytkeytyvät uudistukset vaikuttavat merkittävästi toimintaympäristön muutokseen. Huolta ilmaston ja ympäristön tilasta voidaan hyödyntää markkinoilla monin tavoin, myös kilpailu- ja kuluttajalainsäädännön kannalta ongelmallisella tavalla.

Suunnittelukautta leimaavat kauppaan liittyvät lainsäädäntöuudistukset, kilpailuneutraliteettia koskevan lainsäädännön toimeenpano sekä mahdollisesti uudet tehtävät julkisten hankintojen valvonnassa. Julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan kilpailuneutraliteettia koskevat vaatimukset kasvavat.

EU-velvoitteiden mukainen sähköinen riidanratkaisujärjestely (ODR, online dispute resolution) ennakoidaan aluksi lisäävän viraston tehtäviä mm. neuvontavelvollisuus.

3 Yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja toiminnan tuloksellisuutta koskevat toimintalinjaukset

Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimintaa koskevat pitkän aikavälin vaikuttavuustavoitteet ovat:

- Kuluttajapoliittisen ohjelman ja terveen kilpailun edistämishojelman toteuttaminen sekä hallituksen rakennepoliittisen ohjelman tukeminen
- Markkinoita koskevat ilmiöt nousevat monipuolisen analysoinnin ja kannanottojen keskiöön
- Kuluttaja-asiamiehen roolin merkittävyys säilyy

Lisäksi viraston toiminta tukee työ- ja elinkeinoministeriön konsernistrategian tavoitelinjauksia 1 ja 4:

- Poistamme rakenteellisia kilpailun esteitä (TL 4), jolle on asetettu hallinnonalan yhteiset tulostavoitteet:
 - Kaupan keskittymisestä aiheutuvat haitat vähenevät (tavoitelinjaus 4.1)
 - Julkisten toimijoiden liiketoiminta muuttuu kilpailuneutraaliksi (tavoitelinjaus 4.2)
 - Harmaa talous supistuu (tavoitelinjaus 4.3)
- Edistämme korkean arvonlisän uutta, kasvavaa ja vientiin suuntautuvaa yritystoimintaa (TL 1)

Toimintaa ohjaavista strategioista ja ohjelmista työ- ja elinkeinoministeriön konsernistrategia sekä kuluttajapoliittinen ohjelma päättyvät vuoden 2015 lopussa.

Hallituksen rakennepoliittinen ohjelma ja terveen kilpailun edistämishojelma

Virasto osallistuu rakennepoliittisen ohjelman ja terveen kilpailun edistämishojelman toimeenpanoon suuntaamalla kilpailuvalvontaa tarvittaessa ohjelmissa määritetyille toimialoille sekä myötävaikuttamalla selvityksillä ja asiantuntijatyöllä kilpailun mahdollisuuksien hyödyntämiseen ohjelmissa määritellyillä toimialoilla.

20.9.2013

Harmaan talouden torjunta (TL 4.3)

Osana hallinnonalan (TEM) konsernistrategian harmaan talouden torjuntaohjelmaa viraston kartellivalvontaa vahvistettiin ja virastoon perustettiin toimintaan erikoistunut yksikkö. Tutkittavana on ollut useita vakavina pidettäviä kartelliepäilyjä.

Torjuessaan kiellettyjä kilpailunrajoituksia KKV vie tilaa harmaalta taloudelta, koska esimerkiksi kartellit tarjoavat usein hyvän alustan harmaan talouden toiminnalle. Kartelliepäilyjen selvittäminen priorisoidaan ja kartellien paljastumisriskiä ylläpidetään korkealla muun ohella tehostamalla selvitysketjuja (ml. tarkastustoiminta) sekä oma-aloitteisella toiminnalla muun muassa kartellivihjeiden tehokkaalla käsittelyllä ja ylläpitämällä yhteistyötä hankintaorganisaatioiden kanssa.

Kuluttajainformaatiolla annetaan kuluttajille välineitä tunnistaa harmaan talouden tunnusmerkit sekä tiedostaa sen aiheuttamat taloudelliset riskit ja oikeusturvaan kohdistuvat kielteiset vaikutukset.

Kilpailuneutraliteetti

Kilpailuneutraliteettivalvontaan liittyvät kilpailulain muutokset tulivat voimaan 1.9.2013. Suunnittelu-kauden alussa, siirtymäkauden päättyessä 1.1.2015 (työvoima- ja yrityspalveluiden osalta 1.1.2017) tulevat kilpailuneutraliteettivalvontaan liittyvät kuntalain muutokset täysimääräisesti voimaan. Kunnan tulee yhtiöittää sellainen toiminta, joka on kilpailutilanteessa markkinoilla.

Kilpailuneutraliteettivalvonnan ylläpitäminen parantaa markkinoiden toimintaa luomalla edellytyksiä tasapuolisille kilpailuolosuhteille markkinoilla yksityisen ja julkisen elinkeinotoiminnan välillä. Esiintyviin markkinahäiriöihin puututaan nopeasti ja tehokkaasti. Ongelmiin puututaan ensisijaisesti neuvotteluteitse.

Muu kilpailuvalvonta

Kilpailupolitiikan ja talouden analyysin kansainväliset kehityssuunnat otetaan huomioon toiminnan suuntaamisessa. Markkinoiden toimivuutta uhkaaviin ilmiöihin kyetään reagoimaan nopeasti.

Tavoitteena on, ettei kilpailuasioden vireilläolon aika ylitä kolmea vuotta. Selvitysvaiheen menettelyt ovat ajanmukaiset ja täyttävät hyvän hallinnon vaatimukset. Sisäinen menettely perustuu julkiseen käsittelyvaihekaavioon, ja asianosaiset ovat tietoisia asiansa etenemisestä. Päätökset kilpailuasioissa ovat sisällöltään oikeita ja laadukkaita. Käsittely ja ratkaisut kestävät hallinto- ja kilpailuoikeudellisen sekä kilpailun taloustieteen kritiikin. Ratkaisut ovat yhdenmukaisia yhteisön oikeuden kanssa.

Kuluttajapoliittinen ohjelma

Viraston ja kuluttaja-asiamiehen toimenpitein kuluttajan asema paranee digitalisoituvassa toimintaympäristössä viestintäpalvelujen ja rahoituspalveluiden käyttäjänä.

Kuluttaja-asiamiehen valvontatyössä valmistaudutaan turvaamaan kuluttajan asema pankki- ja maksamispalveluja koskevien uusien direktiivien mukaisesti.

Kuluttajien luottamus verkko-ostosten turvallisuuteen kasvaa ja luottamus ADR -riidanratkaisuelimiin ja viranomaisiin kuluttajien oikeuksien suojelijoina säilyy korkealla tasolla.

20.9.2013

Kuluttaja-asiamiehen roolia vahvistetaan. Kuluttaja-asiamies käyttää keinovalikoimaansa suunnitelmallisesti ja mahdolliset uudet toimivaltuudet vakiinnutetaan käyttöön osana kokonaisuutta.

Toiminnan tuloksellisuutta koskevat yleiset toimintalinjaukset

Valvonnan uskottavuutta ja toiminnan ennalta ehkäisevää vaikutusta toteutetaan oikea-aikaisin ja tarkoituksenmukaisin valvontatoimenpitein ja tuomioistuinkäsittelyllä. Asiat asetetaan tärkeysjärjestykseen ja vähämerkityksellisiä asioita ei oteta yksityiskohtaiseen käsittelyyn. Toiminnan tuottavuudesta ja tuloksellisuudesta huolehditaan systematisoimalla asioiden käsittelyä. Käytettävissä olevia priorisointivaltuuksia käytetään tehokkaasti.

Toiminnan tuloksellisuutta parannetaan suuntaamalla toimintaa markkinoita haittaaviin ilmiöihin. Toiminnan suuntaamista tuetaan tutkimustoiminnalla ja kuluttajayhteydenottojen tietojärjestelmällä.

Henkilöstön osaaminen ja työhyvinvointi

Asiantuntijaorganisaatiossa henkilöstön osaaminen ja työhyvinvointi ovat tärkeitä tuloksellisen toiminnan mahdollistajia. Tavoitteena on, että virastoon luodaan yhteinen toimintakulttuuri, jossa viraston vaikuttavuus on korkealla tasolla ja jossa virkamiehillä on edellytykset parhaimpaan suoritukseensa. Virasto toteuttaa loppuvuoden 2013 aikana vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman mukaisen inhimillisen pääoman kehittämissuunnitelman, jossa huomioidaan yhdistyneen viraston tarpeet osaamisen ja työhyvinvoinnin kehittämiseksi. TTS -kaudella tehdään kehittämistoimenpiteitä osaamisen hallinnan, esimiestyön, asiantuntijaurapolun ja työhyvinvoinnin edistämiseksi.

4. TTS -kauden merkittävät kehittämishankkeet

ODR -hanke

Varaudutaan ns. ODR -asetuksen (EU:n asetus kuluttajariitojen verkkovälitteisestä riidanratkaisusta, Regulation on online dispute resolution, N:o 524/2013) toimeenpanon vaikutuksiin. Vuonna 2015 tulee käyttöön uusi verkkopalvelu, jonka kautta kuluttajat voivat saattaa asiansa käsiteltäväksi tuomioistuinten ulkopuolisiin riidanratkaisuelimiin kaikkialla Euroopassa. Uudistuksella on vaikutusta useisiin KKV:n toimintoihin: kuluttajaneuvonnan toimintamalliin, asiakasvirtojen ohjaukseen, kuluttaja-asiamiehen valvontatehtäviin sekä Euroopan kuluttajakeskuksen tehtäviin ja rahoitukseen. Jäsenmaiden on perustettava erityinen, vähintään kahden hengen ODR -yhteyspiste, joka suositetaan sijoitettavaksi Euroopan kuluttajakeskukseen. Jos yhteyspisteestä ei tule yhteisrahoitteista, Euroopan kuluttajakeskuksen rahoituksen rakenne saattaa muuttua ja kansallisen rahoituksen tarve kasvaa nykyisestä.

Toimialariippumattomien ICT-tehtävien siirto (TORI -hanke)

Kilpailu- ja kuluttajaviraston osalta toimialariippumattomien ICT-tehtävien siirto TORI-palvelukeskukseen on aikataulutettu loppuvuoteen 2015 (10/2015). Tämä edellyttää siirron valmisteluvaiheen aloittamista jo vuoden 2014 puolella. Toteutuksella on vaikutuksia sekä viraston sisäiseen toimintaan että henkilöstöön. TORI -hankkeen lainsäädäntöryhmän valmisteluissa on esitetty arviota, että tällä hetkellä valtiolla toimitilariippumattomiin tehtäviin käytetään 1500 htv:tta ja virastoista, laitoksista ja valtion ICT-palvelukeskuksista ennakoitaan siirrettävän 1200 henkilöä perustettavaan

20.9.2013

TORI –palvelukeskukseen. KKV:n ICT-tehtävien siirrossa tulee varmistaa, että hankkeen jälkeen virastoon jää tarvittava tietohallinnon ja sähköisen tarkastamisen osaaminen.

Kieku –hanke

Kieku-tietojärjestelmähanke, joka koskee talous- ja henkilöstöhallinnon järjestelmiä, toteutetaan 2015-2016. Hankkeessa luodaan talous- ja henkilöstöhallinnon palveluiden tuotantoon integroitu järjestelmäkokonaisuus ja samalla siirrytään valtionhallinnon yhteisiin prosesseihin.

4 Määrärahat 2015 - 2018

4.1. Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimintamenot 32.40.01

Peruslaskelma

Kehyspäättöksen jälkeen kilpailuneutraliteettivalvontaan liittyvät kilpailulain muutokset tulivat voimaan 1.9.2013. Vuoden 2014 valtion talousarvioesityksessä virastolle on esitetty 200 000 euron lisäystä toimintamenoihin kilpailuneutraliteetin valvontatehtäviin. Talousarvion valmistelussa kilpailuneutraliteetin valvomiseen arvioitiin tarvittavan 5 htv:n resursointi.

Lisäksi vuoden 2014 talousarvion yhteydessä on esitetty toteutettavaksi hallinnonalan sisäinen siirto Kuluttajatutkimuskeskuksen momentilta 32.40.02 Kilpailu- ja kuluttajaviraston momentille 32.40.01 yhteensä 350 000 euroa ja viisi (5) henkilötyövuotta.

PERUSLASKELMA	2013	2015	2016	2017	2018
32.40.01 Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimintamenot (nettob) (S 2 v) (luvut 1000 euroa)	arvio				
Henkilöstökulut	8 845	8 724	8 559	8 559	8 559
Toimitilavuokratulot	973	875	875	875	875
Palveluiden ostokulut	1 550	1 285	950	950	950
Muut kulut	610	595	595	595	595
Investointimenot	650	100	100	100	100
Bruttomenot	12 628	11 579	11 079	11 079	11 079
Maksullisen toiminnan tulot	910	450	450	450	450
Muut tulot (ml. EU-rahoitus)	180	180	180	180	180
Bruttotulot	1 090	630	630	630	630
Nettomenot	11 538	10 949	10 449	10 449	10 449
TA/Kehykset 2015-2017 (VN 27.3.2013, huomioden sen jälkeiset päätökset)	10 959	10 949	10 449	10 449	-
Henkilötyövuosien enimmäismäärä / ennuste	147,5 / 145	-	-	-	-
- josta maksullisen toiminnan osuus	8	-	-	-	-
- josta yhteisrahoitteisen toiminnan osuus	3,5	-	-	-	-
Hintatukitarve (liiketaloudellinen maksullinen toim.)	100 000	-	-	-	-

20.9.2013

Laskelmissa ei ole otettu huomioon mahdollisia TORI ja Kieku –hankkeista aiheutuvia kertaluonteisia tai pysyviä kustannuksia.

Vuoden 2015 kehyspäätöksessä on KKV:n toimintamenomomentille kohdennettu 500 000 euron vähennys. Myös vuodelle 2016 on kehyspäätöksessä 500 000 euron vähennys, joka johtuu hallituksen harmaan talouden torjuntaohjelman päättymisestä.

Valtion talousarvioesityksessä vuodelle 2014 KKV:lle on esitetty 11 331 000 euroa toimintamäärärahoja ja henkilötövuositavoitteeksi 156. KKV on kilpailuttamassa Kuluttaja-lehden tuottamista. Tarjoituksena on, että valittu toimittaja ottaa vastuun Kuluttaja-lehden julkaisemisesta, kustantamisesta, toimittamisesta ja sisällön tuottamisesta omissa nimissään ja omaan lukuunsa. Tällä on vaikutuksia viraston kulurakenteeseen, että henkilötövuosimäärään. Tällä hetkellä henkilötövuosivaikutuksen arvioidaan olevan -5 htv:tta.

TTS -kauden alkuvuosina kehysten mukainen toiminnan järjestäminen edellyttää, että henkilötövuosia vähennetään 151:stä noin 140 henkilötövuoteen. Tämän lisäksi palveluiden ostoista, investointeja tai muista kuluja on vähennettävä 150 000 euroa. Peruslaskelmassa sopeuttaminen on kohdennettu palveluiden ostoon.

Kehysehdotus

Kehysehdotuksen lähtökohtana on turvata vuodesta 2015 eteenpäin kartellivalvonnan nykyinen taso sekä mahdollisuudet huolehtia tutkittavana olevien kartelliasioiden seuraamusmaksuoikeudenkäyneistä.

KEHYSEHDOTUS 32.40.01 Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimintamenot (nettob) (S 2 v) (luvut 1000 euroa)	2013 arvio	2015	2016	2017	2018
Henkilöstökulut	8 845	8 724	9 059	9 059	9 059
Toimitilavuokrat	973	875	875	875	875
Palveluiden ostokulut	1 550	1 285	950	950	950
Muut kulut	610	595	595	595	595
Investointimenot	650	100	100	100	100
Bruttomenot	12 628	11 579	11 579	11 579	11 579
Maksullisen toiminnan tulot	910	450	450	450	450
Muut tulot (ml. EU-rahoitus)	180	180	180	180	180
Bruttotulot	1 090	630	630	630	630
Nettomenot	11 538	10 949	10 949	10 949	10 949
Kehysehdotus	10 959	10 949	10 949	10 949	-
Henkilötövuosien enimmäismäärä	147,5 / 145	-	-	-	-
- josta maksullisen toiminnan osuus	8	-	-	-	-
- josta yhteisrahoitteisen toiminnan osuus	3,5	-	-	-	-
Hintatukitarve (liiketaloudellinen maksullinen toim.)	100 000	-	-	-	-

20.9.2013

4.2. Korvaus talous- ja velkaneuvonnan järjestämisestä 32.40.31

Peruslaskelma

Momentin 32.40.31 määrärahasta 4 421 000 euroa on suunniteltu käytettäväksi talous- ja velkaneuvonnasta annetun lain mukaisen korvauksen maksamiseen talous- ja velkaneuvontapalvelujen tuottajille. KKV toimii määrärahojen maksatusten suorittajana ja määrärahojen käytön valvojana. Loppuosa 90 000 € on suunniteltu käytettäväksi talous- ja velkaneuvonnasta aiheutuviin muihin menoihin, joista merkittävin on neuvojen ammattitaidon ylläpitämiseen järjestettävät koulutukset.

32.40.31 Korvaus talous- ja velkaneuvonnan järjestämisestä (siirtomääräraha 2 v) (luvut 1000 euroa)	2015	2016	2017	2018
Suunniteltu käyttö	4 511	4 511	4 511	4 511
Kehykset 2015-2017 (VN 27.3.2013)	4 511	4 511	4 511	-