



Tulostavoiteasiakirja

25.11.2019

VN/6677/2019
VN/6677/2019-TEM-1

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tulostavoiteasiakirja vuosille 2020-2023

1.Toiminta-ajatus

Kilpailu- ja kuluttajavirasto turvaa toimivan taloudellisen kilpailun ja kuluttajansuojan.

2. Visio

Taloudellisen kilpailun ja kuluttajansuojan turvaaminen ylläpitävät markkinajärjestystä, johon kuluttajat luottavat ja joka luo edellytyksiä taloudelliselle kasvulle. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on arvostettu, uskottava ja tärkeäksi koettu asiantuntija, vaikuttaja ja yhteistyökumppani - myös kansainvälisesti.

3.Toimintaympäristön muutokset

Hallitusohjelmassa korostetaan kilpailu- ja kuluttajapolitiikan toimivuuden varmistamista. Kasvun ja kansalaisten hyvinvoinnin vahvistamiseksi on asetettu tavoitteeksi kotimarkkinoiden kilpailullisuuden vahvistuminen.

Suomessa tehtyjen yrityskauppojen määrä ja arvo ovat jatkaneet kasvua, toisin kuin monissa muissa maissa (Boston Consulting Group). Yrityskauppavalvonnan korkeat liikevaihtorajat jättävät Suomessa useat toimialat kokonaan yrityskauppavalvonnan ulkopuolelle, mikä mahdollistaa kotimarkkinoiden haitallisen keskittymisen korkeiden kynnyksarvojen alapuolella.

Kotimarkkinoiden heikko kilpailullisuus korostaa tehokkaan kartellipolitiikan merkitystä. Julkisissa hankinnoissa kilpailun vähäisyys ja tutkitusti vähäinen tarjousten määrä lisäävät tarvetta kilpailuvalvonnalle, hankintavalvonnalle ja viraston osallistumiseen osaltaan hankintatoimen kehittämiseen.

Hallitusohjelmassa on korostettu toimia ylivelkaantumisen ja siihen liittyvien ongelmien vähentämiseksi. Syyskuun 2019 alussa tuli voimaan kuluttajaluottojen korkokattosäätely. Uusi lainsäädäntö koskee 1.9.2019 alkaen sovittuja luottoja, joten tuhansilla kuluttajilla tulee olemaan edelleen hyvin korkeakorkoisia jatkuvia luottoja. Ylivelkaantumisen hillitseminen vaatii laaja-alaisia toimenpiteitä.

EU:n kilpailupolitiikka on vahvistanut kansallista kilpailupolitiikkaa ja kilpailuviranomaisten toimintavaltuuksia. ECN+ direktiivillä varmistetaan, että viranomaiset toimivat EU:n kilpailusääntöjä täytäntöön pannessaan itsenäisesti ja puolueettomasti, että viranomaisilla on riittävät resurssit, toimivaltuudet ja sanktiot. Työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut työryhmän valmistelemaan direktiivin täytäntöönpanoa.

EU:n kilpailupolitiikkaan kohdistuu paineita eurooppalaisten suuryrityksien suosimiseksi. Ehdotetut lievennykset heikentäisivät kilpailuvalvontaa. Ehdotus sääntelyn lieventämisestä hyödyntäisi vain pientä joukkoa yrityksiä. Kilpailun vähenemisestä aiheutuvat haitat olisivat erityisen haitallisia Pohjoismaisen kaltaisille jäsenvaltioille. Hallitusohjelmassa on todettu, että EU:n teollisuus- ja kilpailupolitiikkaa kehitetään niin, että suomalaisyrityksille turvataan yhdenvertaiset mahdollisuudet unionin sisä- ja ulkomarkkinoilla.

Digitalisaatio ja alustatalouden kehittyminen aiheuttavat uusia haasteita kilpailupolitiikalle. Suurten teknojättien markkinavoiman kasvu korostaa tarvetta integroituun kilpailu- ja kuluttajapolitiikkaan. Perinteiset kilpailuoikeudelliset työkalut eivät ole kaikissa tilanteissa tehokkaita puuttumiskeinoja, jolloin kuluttajapolitiikka voi tarjota keinon turvata kuluttajan asemaa tehokkaammin. Digitalisaation tarjoamat mahdollisuudet voivat par-

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Työ- ja elinkeinoministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 32
00023 Valtioneuvosto

Aleksanterinkatu 4

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 2160
+358 9 1606 2160

www.tem.fi

haimmillaan hyödyttää kuluttajan asemaa aitojen itsenäisten kulutus päätösten tekijänä. Tämä edellyttää kuluttajien voimaannuttamista ja ymmärrystä teknojättien mahdollisuudesta ohjata kuluttajien käyttäytymistä algoritmien ja tekoälyn keinoin.

Kuluttajapolitiikan saralla EU:n CPC-asetuksen myötä kuluttaja-asiamies saa vuonna 2020 käyttöön uusia valvontakeinoja ja toimivaltuuksia. Valmisteilla olevan lainsäädännön mukaan kuluttaja-asiamiehellä on oikeus hakea seuraamusmaksun määräämistä markkinaoikeudelta tiettyjen laissa yksilöityjen kuluttajansuojasäännösten rikkomisesta. Kuluttaja-asiamiehelle tulee myös tiedonsaanti- ja tarkastusoikeus yrityksen toimintoihin, oikeus tehdä koeostoja sekä oikeus määrätä poikkeuksellisissa tapauksissa verkkosivustoilla olevaa sisältöä poistettavaksi. Komission on myös uuden lain myötä mahdollista käynnistää yhteisiä jäsenmaita velvoittavia valvontahankkeita laajalle levinneissä lainrikkomuksissa. Tällä on vaikutusta kuluttaja-asiamiehen mahdollisuuteen päättää itsenäisesti valvontatoiminnassaan priorisoitavista asioista.

EU on täydentänyt ja uudistanut nopealla tahdilla kuluttajansuojalainsäädäntöä. Uudistukset ovat tuoneet mukanaan myös mahdollisuuden tehdä joiltakin osin kansallisia lainsäädäntöratkaisuja. Muun muassa tavarankauppa ja digitaalisia sisältöjä koskevat direktiivit sisältävät kansallisia optioita, joiden sisältöä ja vaikutuksia on arvioitava huolellisesti ennen lainsäädännön implementointia.

Ilmastomuutos voi vaikuttaa tulevina vuosina yhä voimakkaammin myös kilpailu- ja kuluttajapolitiikkaan. Ilmastopolitiikan ensisijaisuus suhteessa muihin politiikkalohkoihin on syytä tunnustaa ja sovittaa myös kilpailu- ja kuluttajapolitiikka tiiviisti yhteen ilmastopolitiikan kanssa. Esimerkiksi kilpailijoiden välinen yhteistyö, joka aidosti tukee ilmastopoliittisten tavoitteiden toteuttamista, olisi perusteltua katsoa sallituksi toisin kuin tällä hetkellä komission linjausten valossa. Myös kuluttajapolitiikassa ympäristövastuullisuus on voimistuva trendi. Yritysten tarjonta ja kuluttajien kysyntä kohdistuvat yhä enemmän kestäväen kehityksen edellytykset täyttäviin tuotteisiin. Se tuo mukanaan myös ylilyönnejä kuten harhaanjohtavaa markkinointia. Kuluttajilla pitää olla mahdollisuus tehdä kulutus päätöksiä totuudenmukaiseen tietoon pohjautuen.

4. Strategiset tavoitteet toiminnan kehittämiseksi

KKV:n strategiset kehityshankkeet viraston kehittämiseksi:

1. priorisoinnin tehostaminen
2. vaikuttavuuden ja näkyvyyden lisääminen
3. johtamisen kehittäminen
4. henkilöstöön panostaminen
5. digitalisaation hyödyntäminen.

Priorisoinnin tehostamisen tavoitteena on saada aikaan enemmän keskittymällä yhä vaikuttavampiin asioihin. Osana tätä hanketta kirkastetaan priorisointiperiaatteet koko viraston ja kunkin toiminnon tasolla, systematisoida erilaisten toimintaa suuntaavien syötteiden käsittelyä ja kiinnittää huomiota priorisoinnin onnistumiseen jälkikäteisarvioinnilla.

Vaikuttavuutta ja näkyvyyttä kehitetään edelleen lisäämällä aktiivista vuorovaikutusta toimittajien, poliitikkojen, viranomaisten ja muiden sidosryhmien kanssa. Kohderyhmien kartoittaminen, tapaamisten suunnittelu ja erilaisten viestintäkanavien optimointi ovat keskeinen osa tätä työtä.

Johtamista kehitetään tukemaan entistä paremmin viraston tavoitteiden saavuttamista. Ensisijaisesti kiinnitetään huomiota töiden organisointiin, johtamisvalmennukseen ja laajemmin esimiestyön ja johtamisen tukeen. Töitä pyritään organisoimaan yhä selkeämmin projekteiksi ja koulutetaan asiantuntijoita ja esimiehiä projekti työhön ja sen johtamiseen. Esimiestyötä tekeville tarjotaan koulutusta, tukea ja työkaluja käytännön työhön.

Digitalisuutta hyödynnettäessä tuetaan muiden strategisten tavoitteiden toteutumista, toteuttaen myös dTEM-ohjelman tavoitteita. Tavoitteena on parantaa tiedon löydettävyyttä, tehostaa analytiikkaa, uudistaa verkkopalvelua ja asiointipalveluja sekä varmistaa henkilöstölle toimivat ICT-työkalut.

Henkilöstöön panostamiseen liittyvä kehityshanke linkittyy osaltaan valtionhallinnon strategiseen HR-tavoitteeseen kehittää henkilöstön osaamista. Työhyvinvointi linkitetään myös yhä parempaan johtamiseen – töiden organisointiin, allokointiin ja palkitsemiseen sekä jatkuvaan palautteen antamiseen.

II. TULOSSOPIMUS VUOSILLE 2020 – 2023

1. Toiminnallinen tuloksellisuus

	2017 To- teuma	2018 To- teuma	2019 Tavoite	2020 Tavoite	2021 Alus- tava tavoite	2022 Alus- tava tavoite	2023 Alustava tavoite
<p>Tavoite 1: Vahvistetaan uskottavaa hard-core -kartellien vastaista politiikkaa. (TAE)</p> <p>Mittari: sidosryhmien arvio (1-5)</p>	3,62	3,60	>4,0	>4,0	>4,0	>4,0	>4,0
<p>Tavoite 2: Yrityskauppavalvonnalla estetään tehokkaasti keskittymisestä aiheutuva kilpailuongelma. (TAE)</p> <p>Mittari: sidosryhmien arvio (1-5)</p>	3,63	3,46	>3,7	>3,7	>3,7	>3,7	>3,7
<p>Tavoite 3: Julkinen valta ei vääristä kilpailua markkinoilla.</p> <p>Mittari 1: Julkisten hankintojen valvonta, sidosryhmien arvio (1-5)</p> <p>Mittari 2: Kuinka moni julkisen vallan toimija on muuttanut käyttäytymistään kilpailuneutraalimmaksi KKV:n toimien seurauksena.</p>	-	3,37	3,6	3,7	3,8	3,8	3,8
<p>Tavoite 4: Kuluttaja-asiamiehen toimenpitein elinkeinoharjoittajat muuttavat toimintaansa kuluttajasuojalainsäädännön mukaiseksi (TAE)</p> <p>Mittari: Tapaukset, joissa yritys on muuttanut toimintaansa kuluttajasuoja-lainsäädännön mukaiseksi (kpl)</p>	93	108	130	130	130	130	130
<p>Tavoite 5: Kuluttajaneuvonta— Valtakunnalliseen puhelinneuvontaan soittaneista asiakkaista on palveltu vähintään (%)¹ (TAE)</p>	80,2	67	90	90	90	90	90
<p>Tavoite 6: Digikysyysindeksi, konsernin virastot toteuttavat hallinnonalan yhteisen dTEM –ohjelman tavoitteita ja linjauksia sekä varmistavat että virastojen digivalmiudet kasvavat. (itsearvio, asteikko 1-5) (TAE).</p>				3,01			
<p>Tavoite 7: Strateginen HR-tavoite: Osaamisen kehittäminen. Vahvistetaan strategista HR-johtamista ja systematisoidaan osaamisen kehittämistä mm. tehostamalla koko virastotasoista koulutuspanostuksia suunnittelua ja kohdentamista. Lisäksi kehitetään ja systematisoidaan ulkoisten ja sisäisten tietolähteiden hallinnointia (knowledge management).</p>							

¹ Kuluttajaneuvonta siirtyi maistraateista Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtäväksi 1.1.2019.

Henkilötyövuodet ja määrärahat

Henkilötyövuodet	2017 To- teuma	2018 To- teuma	2019 Tavoite	2020 Tavoite	2021 Alus- tava tavoite	2022 Alus- tava tavoite	2023 Alus- tava tavoite
htv	134,6	140,8	203 ¹	234	-	-	-

Määrärahat	TA 2017	TA 2018	TA 2019	TAE 2020	KEHYS 2021	KEHYS 2022	KEHYS 2023
TEM:n rahoitus (1000 €)	10 619	11 188	15 268	18 239	17 925	18 133	17 591

2. Riskienhallinta

Riskienhallinnan tehtävänä on osaltaan varmistaa viraston tavoitteiden toteutuminen, talouden ja toiminnan lainmukaisuus sekä toiminnan tehokkuus. Riskienhallinta pyritään järjestämään (mitoitukset, painotukset) siten, että se on oikeassa suhteessa toiminnan luonteeseen ja laajuuteen sekä näihin liittyviin riskeihin.

KKV:ssä on tunnistettu useita riskejä tavoitteiden toteutumiselle, talouden ja toiminnan lainmukaisuudelle sekä toiminnan tehokkuudelle. Henkilöstöressurit ovat keskeisessä roolissa riskien hallinnoimiseksi. Monia riskejä hallinnoidaan myös tulevilla strategian kehitysohjelmilla. KKV:ssa jatketaan edelleen viraston riskienhallintapolitiikan kehittämistä ja dokumentointia.

Viraston tavoitteiden toteutuminen

Kilpailuvalvonnalle asetetut tulostavoitteet - uskottava hard core-kartellien vastainen politiikka ja tehokas puuttuminen yrityskauppoihin – edellyttävät lainsäädäntötoimenpiteitä. Sakkotaso on Suomessa liian alhainen ennaltaehkäistäkseen kartelleja. Yrityskauppa- ja valvonnan liikevaihtorajat ovat liian korkeita, jotta KKV voisi tehokkaasti estää haitallista keskittymistä muutoin kuin aivan suurimpien yrityskauppojen osalta. Virasto pyrkii yhdessä ministeriön kanssa vaikuttamaan siihen, että lainsäädäntökehikko mahdollistaisi tulostavoitteiden saavuttamisen.

Kuluttaja-asiamiehen päätösten määrän seuraaminen tulostavoitteena voi aiheuttaa painetta siihen, että voimavaroja ei keskitetä kuluttajien kannalta merkityksellisempiin tapauksiin. Myös kuluttajaneuvonnassa olisi tärkeää priorisoida kuluttajan aseman kannalta haitallisimpia tilanteita. Riittävä saavutettavuus on kuitenkin edellytys myös asioiden priorisoinnille.

Heikosta palkkakilpailukyvystä johtuen asiantuntijoiden vaihtuvuus erityisesti kilpailuvastuualueella on pitkään ollut liian suurta vaikeutta merkittävästi asioiden tehokasta etenemistä. Kokoneiden osaajien menettämistä voidaan edelleen pitää merkittävänä riskinä. Avainosaaminen on edelleen usein yhden tai muutaman ihmisen varassa. Ongelman minimoimiseksi KKV:n strategiaan on nostettu kehityshankkeeksi henkilöstöön panostaminen.

Työnteon välineet ja järjestelmät ovat käytännössä kaikki Valtorin toimittamia tai Valtorin ratkaisut toimivat niiden osana. Valtori-yhteistyö on edelleen haastavaa mm. asiakaskohtaisten perustietotekniikkaan liittyvien palvelujen ja KKV:n toiminnan edellyttämien tietoturvatarkaisujen toteuttamisessa. Tämä työllistää erityisesti viraston tietohallintoa ja lisää riskiä, ettei pitkäjänteistä kehittämistyötä saada tehtyä. Riskien hallinnoimiseksi Valtorin kanssa on aloitettu tietoturvahallintajärjestelmän kehittäminen ja perus ICT:n toimivuuden ongelmista käydään

aktiivista keskustelua ja pyritään korjaaviin toimenpiteisiin. Osaan ongelmista KKV:llä ei ole mahdollisuutta vaikuttaa, koska ne jäävät Valtorin tehtäviksi. KKV kartoittaa mahdollisuutta rekrytoida tietoturvapääällikköä ja lisäresursseja tietohallintoon, jotta myös pitkjänteinen järjestelmien kehitystyö olisi mahdollista.

KKV:oon siirtyi vuoden 2019 alussa Maistraattien kuluttajaoikeusneuvojat (58 htv). Keskeisenä muutoksena oli samalla viraston muuttuminen toimipisteiltään monipaikkaiseksi. Siirtymävaiheen riskiksi arvioitiin viime vuonna tämän toiminnon vaikuttavuuden tason säilyminen sekä tietohallinnon ja muun hallinnollisen puolen toimivuus. Joitain tietoteknisiä katkoksia aiheutuikin, mutta kokonaisuutena toiminnon tavoitteet toteutuivat hyvin siirron aikaanakin. Monipaikkaiseksi ja henkilömäärältään suuremmaksi muuttunut virasto täytyy jatkossakin ottaa huomioon hallinnon resursoinnissa.

Talouden ja toiminnan lainmukaisuus

Monipaikkaisuus ja kasvanut henkilöstömäärä aiheuttavat tällä hetkellä aiempaa enemmän riskejä myös talouden hallintaan. Lisäksi palkkakilpailukyvyt korjaamiseksi tehdyt toimenpiteet ovat tuoneet muutoksia talouden hallintaan aiemmin varsin tasaisena pysyneeseen tilaan. Talouden seuraamiseen ja ennakkointiin on kiinnitetty erityistä huomiota eikä poikkeamia ole havaittu.

KKV:ssä käsitellään merkittäviä määriä henkilötietoja ja salassa pidettäviä tietoja. Näihin tietoihin kohdistuu myös paljon tietopyyntöjä. Tietojen käsittelyn lainmukaisuuteen liittyviä riskejä on hallittu ohjeistuksilla, perehdytyksellä, tiedottamisella ja lisäresursoinnilla. Kesäkuun 2019 alussa aloittaneella uudella hallintolakimiehellä, joka toimii myös viraston tietosuojavastaavana, on ollut merkittävä panos näiden parantamiseksi. Myös strategian digitaalisuuden hyödyntämisen tavoitteisiin ja toimenpiteisiin on tietoturvan ja tietosuojan parantaminen määritelty ohjaaviksi tekijöiksi.

KKV:n Helsingin toimipiste muuttaa joulukuussa 2019 uusiin toimitiloihin. Muutto voi aiheuttaa riskejä KKV:n toiminnan vaikuttavuuden ja tietoturvatason säilymiseen sekä tietohallinnon ja muun hallinnollisen puolen toimivuuteen. Tässä yhteydessä kiinnitetään erityistä huomiota, että salassa pidettävien aineistojen käsittely hoidetaan muuton yhteydessä ja jatkossakin säännösten mukaisesti sekä muutoinkin turvataan toiminnan jatkuva vaikuttavuus. Senaatin ja Valtorin kanssa huolehditaan muuttoon liittyvistä tietoturva- ja ICT-asioista.

Helsingin toimipisteen nykyisissä toimitiloissa realisoitui elokuussa vesivahinkoriski ja useita työpisteitä jouduttiin evakuoimaan. Toiminnan jatkuvuus varmistettiin nopealla reagoinnilla ja tehtävien priorisoinnilla.

Toiminnan tehokkuus

Toiminnan tehokkuuden riskeihin sisältyvät jo edellä mainitut henkilöstön vaihtuvuus sekä laitteiden ja järjestelmien toimivuus. Ulkoapäin tehtävät lukuisat julkisuuslain nojalla tietopyynnöt voivat puolestaan hidastaa varsinaista tapauskäsittelyä, kun samat tapauskäsittelijät joutuvat käsittelemään myös tietopyyntöjä. Strategiaan sisältyvien kehitysohjelmien avulla tehostetaan priorisointia ja parannetaan johtamista. Omana kehitysohjelmana on myös digitaalisuuden hyödyntäminen, jolla tuetaan muiden strategisten tavoitteiden toteutumista mukaan lukien toiminnan tehostaminen.

3. Voimassaolo ja seuranta

Tulostavoiteasiakirjassa tavoitteet asetetaan neljälle vuodelle. Tavoitteet asetetaan sitovasti seuraavalle vuodelle ja kolmen seuraavan vuoden tavoitteet asetetaan alustavina. Tulostavoiteasiakirja päivitetään rullaavasti vuosittain. Erityisesti hallituskauden vaihtuessa tavoitteet päivitetään kattavasti.

Tulostavoiteasiakirjan budjettivuoden tavoitteiden toteutumisesta raportoidaan tilinpäätöksessä ja siihen kuuluvassa toimintakertomuksessa. Tulossopimuksen toteutumista arvioidaan ministeriön antamassa tilinpäätöskannotossa toimintavuotta seuraavan vuoden kesäkuussa sekä puolivuotistoteumaa syksyn tulosneuvottelujen yhteydessä. Raportointi tulostavoitteiden toteutumisesta tapahtuu lisäksi kaksi kertaa vuodessa valtion tulostietojärjestelmään Netraan 30.6. tilanteesta 30.8. ja 31.12. tilanteesta 15.3. mennessä.

Antti Neimala
Ylijohtaja

Kirsi Leivo
Pääjohtaja

Eeva-Liisa Koltta-Sarkanen
Kaupallinen neuvos

Anna Saharinen
Hallintojohtaja

Liitteet Nelivuotiskauden 2020–2023 tulostavoitteiden toimeenpanosuunnitelma