



Kilpailuvirastosta markkinavirastoksi

JUHANI JOKISEN JUHLAKIRJA

Toim. Martina Castrén



Juhani Jokinen on työskennellyt kilpailuasioiden parissa 1980-luvulta lähtien, ensin kilpailuasiamiehen toimistossa ja myöhemmin Kilpailuvirastossa sen perustamisvuodesta 1988 lähtien. Kilpailuvirastossa Jokinen toimi muun muassa monopoliryhmän johtajana ja ylijohantajana. Vuonna 2013 Jokinen nimitettiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston pääjohtajan virkaan, josta hän jäi eläkkeelle syyskuussa 2018.

Kuva: Nina Kaverinen

Kilpailuvirastosta markkinavirastoksi

JUHANI JOKISEN JUHLAKIRJA

Toim. Martina Castrén

HELSINKI 2018

Julkaisija	Kilpailu- ja kuluttajavirasto
Toimittanut	Martina Castrén
ISBN	978-952-6684-48-2 (sid.) 978-952-6684-49-9 (pdf)
Taitto	Antti Hovila
Ulkoasu	Taina Ståhl
Paino	Oy Nord Print Ab, Helsinki 2018

Kirja on kokonaisuudessaan saatavilla osoitteessa:
kkv.fi/kilpailuvirastosta-markkinavirastoksi.

Sisältö

Lukijalle	5
Juhanille	11
OSA I: Ajankohtaisia kilpailuoikeudellisia ja -poliittisia kysymyksiä	15
Leena Lindberg: Yrityskauppa-avalvonta 20 vuotta	17
Olli Kauppi ja Sanna Syrjälä: Aineistot ja menetelmät modernissa yrityskauppa-avalvonnassa	43
Tom Björkroth: Rahasta, maksamisesta ja maksamisen markkinoista	63
Rainer Lindberg: Muodostaako kilpailu riskin pankkien vakavaraisuudelle? ...	89
Jarkko Vuorinen: Essentiaalipatentteja koskeva EU:n kilpailuoikeus ja -politiikka: pragmaattista reagointia muuttuneeseen toimintaympäristöön	111
Martina Castrén: Kilpailulain tulevat muutokset	131
Kalle Määttä: Kilpailuvaikutusten arviointi lainvalmistelun haasteena ...	153
Henrikki Oravainen: Yksi yhdestä -periaate tuottavuuden, kilpailukyvyyn ja säädosvalmistelun laadun edistämiseksi	171

OSA II: Kilpailu- ja kuluttajaviraston laajeneva tehtäväkenttä	177
 Anu Rajas:	
Kilpailu- ja kuluttajapolitiikan tarkastelua markkinoiden toimivuuden näkökulmasta	179
 Antti Neimala:	
Suomalaisen kuluttajapolitiikan kehityskulkuja	197
 Tiina Astola:	
Katsaus EU:n yleiseen kuluttajansuojaan – oikeuksien määrittelystä täytäntöönpanoon	225
 Maarit Taurula ja Niina Ruuskanen:	
Kokemuksia julkisten hankintojen valvonnasta Kilpailu- ja kuluttajavirastossa	237
 Arttu Juuti, Peter Karlsson ja Mia Salonen:	
Julkinen valta markkinoilla – kilpailun edistämisestä kilpailuneutraliteettivalvontaan	263
 Peter Berglund:	
Kilpailuviranomaisen tietoteknisen tutkinnan valmiuksien kehittyminen	293
Tietoa kirjoittajista	312

Olli Kauppi ja Sanna Syrjälä:

Aineistot ja menetelmät modernissa yrityskauppavalvonnassa

Taloustieteellisen analyysin roolin kehityksestä

Yrityskauppavalvonta on kehittynyt ja muuttunut Suomessa merkittävästi viimeisen vuosikymmenen aikana. Keskeinen tekijä muutoksessa on ollut taloudellisen vaikutusarvioinnin merkityksen kasvu. Taloudellisella vaikutusarvioinnilla tarkoitetaan erityisesti tilastoaineistoon pohjautuvaa empiiristä analyysiä, jolla arvioidaan markkinarakenteessa tapahtuvan muutoksen vaikutusta kilpailuun ja erityisesti hintatasoon. Tämän lisäksi Kilpailu- ja kuluttajavirasto tekee nykyään useissa yrityskaupoissa varsinaisen empiirisen vaikutusarvioinnin lisäksi tai sen sijaan taloustieteellisiin menetelmiin pohjautuvaa kvalitatiivista tarkastelua.

Siirtymä kohti taloustieteellisempää kilpailuvaikutusten arviointia KKV:n ja sen edeltäjän Kilpailuviraston toiminnassa ollut nopeaa. Yrityskauppavalvonnassa vuodesta 2011 asti sovellettu ns. SIEC-testi loi pohjan taloustieteellisemmälle kilpailuvaikutusten arvioinnille. Viraston tapaushistoriassa taloustieteellisen analyysin merkkipaaluina voidaan pitää Uponor/KWH¹ ja Elixia/SATS-yrityskauppoja.² Ensin mainittu prosessi perustui keskeisesti vielä määräävän markkina-aseman muodostumisen arvioimiseen, mutta virasto hyödynsi analyysissään monipuolisesti tilastollisia työkaluja. Elixia/SATS:issa KKV suoritti ensimmäisen varsinaisen vaikutusarviointinsa soveltamalla Upward Pricing Pressure -menetelmää. Nykyään KKV pyrkii suorittamaan kaikissa kilpailuvaikutuksiltaan mahdollisesti haitallisissa yrityskaupoissa SIEC-testin mukaisen kvantitatiivisen vaikutusarvioinnin, joka mittaa yrityskaupan vaikutuksia hintoihin tai muihin kuluttajien hyvinvointiin vaikuttaviin tekijöihin. Käytännössä nämä ovat jatkokäsittelyyn siirrettäviä yrityskauppoja.

Kvantitatiivisen analyysin rooli tapaustutkinnassa vaihtelee markkinoiden ominaispiirteistä ja tilastoaineiston saatavuudesta riippuen. Suppeimmillaan viraston vaikutusarviointi koostuu edelleen samoista

1 KKV:n esitys markkinaoikeudelle yrityskauppa-asiassa Uponor/KWH, dnro 661/14.00.10/2012, 25.2.2013.

2 KKV:n päätös yrityskauppa-asiassa Elixia/SATS, dnro 423/14.00.10/2013, 24.2.2014.

perustyökaluista kuin SIEC-testiä edeltävälläkin aikakaudella, eli käytännössä markkinaosuustarkastelusta, markkinatoimijoiden kuulemisesta ja niin sanottujen tasapainottavien tekijöiden arvioinnista. Yhä useammassa tapauksessa virasto kuitenkin suorittaa myös ainakin osittaisen kvantitatiivisen vaikutusarvioinnin tai hyödyntää taloustieteellistä lähestymistapaa esimerkiksi osapuolten välisen kilpailun läheisyyden mittaamiseen.

Taloudellisen vaikutusarvioinnin yleistyminen on muuttanut merkittävästi yrityskauppatutkinnan luonnetta sekä viranomaisen että yrityskaupan osapuolten ja heidän neuvonantajiansa näkökulmasta. Perinteisesti yrityskaupan ilmoittaminen virastolle on edellyttänyt ilmoituskaaavassa yksilöityjen kuvailevien tietojen keräämistä, markkinatoimijoiden kuulemisissa saatujen lausuntojen kommentointia sekä viranomaisen täydentäviin tietopyyntöihin vastaamista. Tilastollisten menetelmien yleistymisen myötä myös yrityskaupan osapuolilta edellyttävän tiedon luonne ja laajuus ovat kuitenkin muuttuneet. Keskeiseen rooliin tutkinnassa on noussut tilastollisen aineiston kerääminen. Markkinan ominaispiirteiden lisäksi saatavilla oleva aineisto määrittää pitkälti sen, mitä taloustieteellisiä menetelmiä on mahdollista käyttää ja minkälaista analyysiä vaikutusarvioinnissa on mahdollista tuottaa.

Kirjoituksen ensimmäisessä osiossa käsitellään taloustieteellisen vaikutusarvioinnin edellyttämän aineiston hankkimista, sen vaikutusta ilmoitusmenettelyyn sekä aineiston hankkimiseen liittyviä haasteita. Toisessa osassa kuvataan esimerkkien avulla, miten kvantitatiivisten menetelmien soveltaminen on vaikuttanut viraston hyödyntämiin aineistoihin ja toisaalta, miten käytettävissä olevat aineistot ovat vaikuttaneet viraston valitsemiin selvitysmenetelmiin.

Tilastollisen aineiston hankkiminen

Ilmoituskaaavan mukaiset tiedot eivät riittäviä taloudellisen analyysin tarpeisiin

Yrityskauppa ilmoitetaan KKV:lle valtioneuvoston ilmoitusvelvollisuusasetuksen (1012/2011) mukaisesti. Ilmoituksessa on annettava kaikki asetuksessa tarkoitetut tiedot. Ilmoituskaaava pitää sisällään muun ohella tiedot yrityskaupan osapuolista, yritysjärjestelyn sisällöstä, relevanteista markkinoista, markkinoiden koosta ja markkinaosuuksista sekä tärkeimmistä kilpailijoista, asiakkaista ja tavarantoimittajista. Käytännössä ilmoituskaaava jättää ilmoitusvelvolliselle varsin laajan har-

kintavallan siitä, kuinka paljon ja kuinka yksityiskohtaista tietoa yrityskauppailmoituksessa virastolle toimitetaan. Tästä on osoituksena se, että yrityskauppailmoitukset potentiaalisia kilpailuhuolia sisältävissä yrityskaupoissa voivat sivumäärältään vaihdella noin 30 sivusta yli 100 sivuun ilman liiteaineistoa.

Huomionarvioista on, että ilmoituskaavassa vaadittavat tiedot eivät sellaisenaan ole riittäviä taloudellisen vaikutusarvioinnin suorittamiseksi. Tämä yhdistettynä yrityskauppojen lyhyeen lakisääteiseen käsittelymääräaikaan (4 kk) asettaa omat haasteensa taloudellisen analyysin toteuttamiselle. Lyhyt käsittelymääräaika vaikuttaa esimerkiksi siihen, minkälaista aineistoa on mahdollista hankkia ja minkälaista analyysiä on määräaikojen puitteissa mahdollista tehdä.

Pre-notifikaatiomenettelyn merkitys korostunut

Edellä kuvattua lyhyistä käsittelymääräajoista ja aineiston keruun haasteista muodostuvaa ongelmaa pyritään ratkaisemaan yrityskauppailmoitusta edeltävillä ennakoneuvotteluilla, jota kutsutaan usein pre-notifikaatiomenettelyksi. Useissa tapauksessa yrityskaupan ilmoittaja on asiamiestensä avustuksella tiedostanut yrityskauppaan liittyvät mahdollisesti kilpailuhuolet ja on hyvissä ajoin ennen yrityskaupan ilmoittamista yhteydessä virastoon ilmoituksen jättämistä edeltävien pre-notifikaatiokeskustelujen käynnistämiseksi. Taloustieteellisen arvioinnin asettamat aineistovaatimukset korostavat tarvetta hyvälle ja oikea-aikaiselle yhteistyölle yrityskaupan ilmoittajan ja viranomaisen välillä, vaikka lakisääteistä velvoitetta pre-notifikaatiokeskusteluille ei ole.

Pre-notifikaatiokeskustelujen tarkoituksena on käydä ilmoittajan kanssa läpi sekä ilmoitusvelvollisuuden sisältöön että substanssiin liittyviä kysymyksiä. Keskusteluissa tarkastellaan ilmoituksessa vaadittavia tietoja ja valmistellaan tutkintaa identifioimalla sen kannalta keskeisiä kysymyksiä, keskustellaan relevanttien markkinoiden määrittelystä ja arvioidaan tarvetta vaihtoehtoisille markkinamäärittelyille. Keskusteluissa myös haarukoidaan jo varhaisessa vaiheessa potentiaalisia kilpailuhuolia, jotka vaativat erityistä selvitystä tutkinnan aikana.

Keskeinen osa pre-notifikaatiokeskusteluja on selvittää, miten kilpailumekanismit kyseisellä markkinalla toimivat ja minkälaista tilastoaineistoa yritysten toiminnassa kertyy. Käytännössä keskusteluissa voidaan selvittää esimerkiksi sitä, onko kysymys tarjouskilpailuihin perustuvasta markkinasta vai perinteisestä hyödykemarkkinasta, mikä osuus markkinasta perustuu julkisiin hankintoihin ja millä tarkkuudella

ja aikajänteellä vaikutusarvioinnissa mahdollisesti tarvittavia hinta-, volyymi- ja muita tietoja on saatavilla yrityskaupan osapuolten tietojärjestelmistä. Lisäksi kartoitetaan muita mahdollisia tietolähteitä kuten sitä, mitä tilastotietoa markkinasta kerätään ja kuinka luotettavan kuvan markkinasta tällainen aineisto antaa.

Pre-notifikaatiokeskustelut viraston ja ilmoittajan välillä käydään ehdottoman luottamuksellisina. Tieto suunnitteilla olevasta yrityskaupasta on vain erittäin rajatulla henkilöpiirillä ja asiakirjojen ja asiasta käytävien keskustelujen luottamuksellisuuteen kiinnitetään erityistä huomiota. KKV:lla on kokemusta lukuisista pre-notifikaatiovaiheen keskusteluista ennen yrityskaupan allekirjoittamista sekä jopa tilanteissa, joissa tarjousprosessi on yhä kesken ja epävarmuus kaupan toteutumisesta suuri.

KKV pystyy toimivaltuuksiensa puitteissa tekemään selvityksiä ja hankkimaan aineistoa pre-notifikaatiovaiheen aikana sekä yrityskaupan osapuolilta että kolmansilta tahoilta. Laajojen tilastoaineistoa koskevien tietopyyntöjen toteuttaminen vaatii osapuolilta tyypillisesti monen henkilön työpanoksen. Tieto suunnitteilla olevista yrityskaupoista pyritään kuitenkin pitämään mahdollisimman pienen piirin tiedossa, erityisesti silloin kun kyseessä on pörssiyhtiö. Luonnollisesti virasto ei voi myöskään kohdistaa tietopyyntöjä kolmansiin tahoihin tai selvittää käytettävissä olevan tilastoaineiston saatavuutta ennen kuin tieto yrityskaupasta on julkinen.

Onnistuneen pre-notifikaatiovaiheen jälkeen KKV:lla on yrityskauppailmoituksen tullessa vireille jo varsin hyvä kuva selvitettävänä olevasta markkinasta, potentiaalisista kilpailuhuolista ja saatavilla olevasta aineistosta sekä suunnitelma selvitystoimenpiteistä ja analyysimenetelmistä. Ihannetapauksessa KKV on pystynyt pre-notifikaatiovaiheen aikana hankkimaan aineistoa vaikutusarvioinnin toteuttamista varten jo ennen yrityskaupan vireille tuloa. Esimerkkeinä voidaan mainita viime vuosien yrityskaupoista vähittäiskauppaa koskevat, ehdollisina hyväksytyt Kesko/Lähikauppa³ sekä SOK/Stockmann Herkku⁴, joissa oikea-aikainen ja hyvä yhteistyö ilmoittajan ja viraston välillä mahdollisti laajan tilastoaineiston hankkimisen jo pre-notifikaatiovaiheen aikana. Molemmissa tapauksissa, erityisesti laajassa Kesko/Lähikauppa-tutkinnassa, virastolle toimitettu aineisto mahdollisti myös sen, että varsinaisen analyysin tekeminen voitiin aloittaa ennen ilmoituksen

3 KKV:n päätös yrityskauppa-asiassa Ruokakesko/Suomen Lähikauppa, dnro KKV/1575/14.00.10/2015, 11.4.2016.

4 KKV:n päätös yrityskauppa-asiassa SOK/Stockmann Herkku, dnro KKV/700/14.00.10/2017, 15.12.2017.

vireille tuloa. Oikea-aikainen ja hyvä yhteistyö ilmoittajan ja viraston välillä edisti molemmissa tapauksissa asioiden sujuvaa käsittelyä ja laadukasta kilpailuvaikutusten arviointia ja siten osaltaan vaikutti siihen, että viraston päätösten lopputulos oli yrityskaupan osapuolten kannalta tyydyttävä.

Hyvistä kokemuksista huolimatta viraston tutkittavaksi tulee toistuvasti potentiaalisia kilpailuhuolia sisältäviä yrityskauppoja ilman kunnollista pre-notifikaatiovaihetta. Useissa tapauksissa mahdolliset haasteet on tunnistettu, mutta esimerkiksi täytäntöönpanoon liittyvästä aikataulupaineesta johtuen ilmoitus halutaan vireille mahdollisimman nopeasti kaupan allekirjoittamisen jälkeen. Viranomaisen näkökulmasta tilanne on erityisen haastava silloin, jos yrityskauppa on ilmoituksessa kuvattu ongelmattomaksi ja vasta 1-vaiheen käsittelyn aikana selviää, että ilmoituksessa annettu kuva ei vastaa markkinatodellisuutta ja kauppaan sisältyy huomattavia kilpailuhuolia.

Laiminlyödessään pre-notifikaatiovaiheen tai jättäessään huolimattomasti tehdyn ilmoituksen yrityskaupan ilmoittaja ottaa viranomaisen näkökulmasta tietoisin riskin. Realisoituessaan riski voi johtaa pahimmillaan siihen, että ilmoitus todetaan kilpailulain 26 §:n mukaisesti olennaisesti puutteelliseksi eikä käsittelymääräaika ole alkanut kulua.⁵ Puutteet pre-notifikaatiovaiheessa voivat myös vaikuttaa siihen, että käsittelymääräaikaan joudutaan hakemaan pidennystä markkinaoikeudelta.⁶

KKV:n tiedonsaantivaltuudet ja keinot tilastoaineiston keräämiseksi

KKV tiedonsaantioikeuden yrityskauppojen vaikutusarvioinnin toteuttamiseksi perustuvat kilpailulain 33 §:ään. Lainkohdan mukaan elinkeinonharjoittaja ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä ovat velvollisia Kilpailu- ja kuluttajaviraston kehotuksesta antamaan sille kaikki yrityskaupan arvioimiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat. Pykälä antaa KKV:lle laajat selvitysvaltuudet kohdistaa tietopyyntöjä sekä yrityskaupan osapuoliin että muihin markkinoilla toimiviin yrityksiin, kuten

⁵ Kilpailulain 26 §:n 1 momentin mukaan yrityskaupan käsittelymääräaika ei ala kulua, jos ilmoitus on olennaisesti puutteellinen.

⁶ Kilpailulain 26 §:n 2 momentin mukaan, jollei Kilpailu- ja kuluttajavirasto aseta ehtoja eikä tee esitystä yrityskaupan kieltämisestä kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun se päätti jatkoselvitykseen ryhtymisestä, yrityskaupan katsotaan tulleen hyväksytyksi. Markkinaoikeus voi pidentää määräaikaan enintään kahdella kuukaudella.

kilpailijoihin ja asiakkaisiin, jotka eivät ole hallinnollisen menettelyn kohteena.

Taloustieteellisessä vaikutusarvioinnissa vaadittava aineisto riippuu valittavasta empiirisestä menetelmästä. Laadukas ja faktoihin nojaava taloustieteellinen analyysi edellyttää, että KKV:lla on käytössään yrityskaupan osapuolten tietojen lisäksi myös kattava otos muiden markkinatoimijoiden, pääasiassa kilpailijoiden, tietoja. Useissa tapauksissa kyse on erilaisista hintoja, tuotantomääriä, kapasiteettia ja muita vastaavia tietoja sisältävästä aineistosta, jota kerätään riittävän pitkältä ajalta. Tarjouskilpailuihin perustuvalla markkinalla virasto pyrkii puolestaan useimmissa tapauksissa keräämään tarjousaineiston, joka sisältää ihanteellisesti kattavan tiedon markkinoilla järjestettyihin tarjouskilpailuihin osallistuneista yrityksistä, tarjousten sisällöstä ja kilpailun lopputuloksesta.

Saatavilla olevan tilastoaineiston ja lähteiden selvittäminen on keskeinen osa pre-notifikaatiovaiheen keskusteluja. Yrityskaupan osapuolet toimivat ilmoitusmenettelyssä läheisessä yhteistyössä KKV:n kanssa ja osapuolilla on paitsi lakiin perustuva velvollisuus myös kannustin toimittaa ripeästi kaikki viraston tarvitsema aineisto kilpailuvaikutusten arvioinnin toteuttamiseksi. Yrityskaupan osapuolet ovat myös varautuneet KKV:n tietopyyntöihin ja pystyneet kohdentamaan riittävän määrän resursseja tietopyyntöihin vastaamiseen.

Haasteena on usein tietojen keruu muilta markkinatoimijoilta kuin yrityskaupan osapuolilta. Virastolla on lakiin perustuva oikeus velvoittaa yrityskaupan osapuolten kilpailijat ja asiakkaat toimittamaan vastaavat tiedot kuin yrityskaupan osapuolet. Toisin kuin yrityskaupan osapuolet, kilpailijat ja asiakkaat eivät ole kuitenkaan varautuneet tietojen toimittamiseen ja viraston tietopyyntöön vastaaminen vaatii resursseja ja aiheuttaa väistämättä kustannuksia. Tästä syystä riittävien ja oikeiden tietojen hankkiminen kolmansilta osapuolilta vie huomattavasti enemmän aikaa kuin vastaavien tietojen saaminen yrityskaupan osapuolilta. Kilpailijoiden ja asiakkaiden lukumäärä on usein huomattava, joten tietojen kerääminen kymmeniltä, jopa sadoilta yrityksiltä sitoo merkittävästi viraston resursseja. Lyhyet käsittelymääräajat huomioiden tämä aiheuttaa todellisen aikatauluhaasteen.

Muita mahdollisia tapoja aineiston keräämiselle ovat tietojen hankkiminen tietoja kerääviltä tilastoviranomaisilta⁷ tai toimialajärjestöiltä taikka markkinatutkimusyhtiöiltä. Useilla markkinoilla tilastoviranomainen tai muu tilastontuottaja kerää yksityiskohtaista mikroaineistoa, jonka pohjalta työstetään julkisesti saatavilla oleva tilastoraportti. Tilastoviranomaisen hallussa oleva yritysکوhtainen aineisto soveltuisi monesti hyvin KKV:n yrityskauppavalvonnan tarpeisiin sekä tietosisältönsä että kattavuutensa puolesta. Tilastolainsäädäntö rajoittaa kuitenkin tietojen luovuttamista KKV:n käyttöön.

Tilastolain (280/2004) 13 §:n mukaan: ”- - tilastoviranomaisen tilastotarkoituksiin saamia tietoja voidaan luovuttaa ulkopuolisille vain tässä laissa tai muussa erityisesti valtion tilastotointa koskevassa laissa säädettyin perustein taikka sen nimenomaisella suostumuksella, jota tiedot koskevat.” Lisäksi lainkohdan mukaan: ”tietoja ei saa luovuttaa käytettäväksi tutkinnassa, valvonnassa, oikeudenkäynnissä, hallinnollisessa päätöksenteossa eikä muussa vastaavassa henkilöä, yritystä, yhteisöä tai säätiötä koskevan asian käsittelyssä.”

Tilastoviranomaiselle tietoja toimittavilla yrityksillä on lakiin perustuva velvollisuus pyydetessä toimittaa vastaavat tiedot myös KKV:lle. Sekä viranomaistoiminnan tehokkuuden että tietopyynnön kohteena olevalle yritykselle aiheutuvan hallinnollisen taakan näkökulmasta olisi optimaalista, että KKV pystyisi hankkimaan tiedot keskitetysti. Tilastolain salassapitosäädösten taustalla on kuitenkin tärkeä tavoite tilastotietojen saatavuuden ja oikeellisuuden turvaamisesta.

KKV:n kokemuksen mukaan eri tilastoviranomaisilla on eriäviä tulintoja siitä, miten tietoja voidaan tilastolain puitteissa luovuttaa yrityskauppatutkintaa varten. Esimerkiksi Terveystalo/Diacor-yrityskaupassa virasto sai Työterveyslaitokselta aineistoa hankkimalla suostumukset tietojen luovuttamiseen tiedot toimittaneilta yrityksiltä.⁸ Scandic/Restel-kaupassa Tilastokeskus ei pitänyt suostumusmenettelyä tilastolain 13 §:n perusteella mahdollisena, minkä vuoksi virasto lähetti selvityspyynnöt kaikille Suomen majoitusalan yrityksille tiedoista, jotka yritykset olivat toimittaneet Tilastokeskuksen majoitustilastoa varten.⁹ Yrityksiä pyydettiin toimittamaan identtinen tietosisältö kuin majoitustilastoa varten oli toimitettu. Tietopyyntö toimitettiin yli 300 majoit-

⁷ Tilastolain 2 §:ssä tilastoja keräävät tahot jaetaan *tilastoviranomaisiin* (Tilastokeskus, Tulli, Terveystalo- ja hyvinvoinninlaitos ja Luonnonvarakeskus) ja *tilastoja laativiin muihin viranomaisiin* (Ilmatieteenlaitos, Liikennevirasto, Liikenteen turvallisuusvirasto, Maanmittauslaitos, Maahanmuuttovirasto, Suomen ympäristökeskus, työ- ja elinkeinoministeriö, Työterveyslaitos, Eläketurvakeskus ja Kansaneläkelaitos).

⁸ KKV:n päätös yrityskauppa-asiansa Terveystalo/Diacor, dnro KKV/1152/14.00.10/2016, 23.3.2017.

⁹ KKV:n päätös yrityskauppa-asiansa Scandic/Restel, dnro KKV/579/14.00.10/2017, 5.12.2017.

tusalan yritykselle. Tilastolaki ei ollut sen sijaan esteenä sille, että KKV sai Oral/Med Group-yrityskaupassa käyttöönsä Kelan keräämän yritys-, toimipaikka- ja toimenpidekohtaisen aineiston yksityisistä hammaslääkärikäynneistä, joista on maksettu Kela-korvaus.¹⁰ Toisinaan tilastoviranomainen on katsonut, että myös listaus tietoja tilastoon toimittavista yrityksistä on tilastolain nojalla salassa pidettävä, mutta eräissä tapauksissa listaus on toimitettu KKV:lle.

Vastaavia haasteita tietojen keskitetyssä hankinnassa ei ole silloin, kun alalla toimii toimialajärjestö tai kaupallinen markkinatutkimuslaitos, joka kerää tietoja alan yrityksiltä. Kilpailulain (948/2011) 33 § velvoittaa tietoja keräävän toimialajärjestön (elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä) tai markkinatutkimusyhtiön (elinkeinonharjoittaja) toimittamaan pyydettyä keräämäänsä raakadatan virastolle.¹¹ Esimerkiksi Scandic/Restel-kaupassa virasto hankki tietoja majoitusalan tilastotietoja keräävältä Smith Travel Global -yhtiöltä. YIT/Lemminkäinen -asiassa¹² virasto sai Rakennusteollisuus ry:n toteuttaman asuntotuotantokyselyn yritysکوhtaisen tausta-aineiston. Kesko/Lähikauppa ja SOK/Stockmann Herkku -yrityskaupoissa KKV:lla oli puolestaan käytössään erittäin laaja ja yksityiskohtainen AC Nielsenin ylläpitämä myymälärekisteri. Toimialajärjestöjen ja kaupallisten markkinatutkimuslaitosten julkaisemiin tilastoihin ja niiden taustalla oleviin aineistoihin on kuitenkin toisinaan syytä suhtautua kriittisesti. Keskeistä on varmistua siitä, että tilaston taustalla on riittävän luotettava mikroaineisto.¹³

Aineistot ja kvantitatiiviset menetelmät

Kirjoituksen tässä jaksossa kuvataan esimerkkien avulla, miten kvantitatiivisten menetelmien soveltaminen on vaikuttanut viraston hyödyntämiin aineistoihin ja toisaalta miten käytettävissä olevat aineistot ovat vaikuttaneet viraston valitsemiin selvitysmenetelmiin.

¹⁰ KKV:n päätös yrityskauppa-asiassa Oral/Med Group, dnro KKV/282/14.00.10/2018, 11.7.2018.

¹¹ Kilpailulain 33 §:n 1 momentin mukaan elinkeinonharjoittaja ja elinkeinonharjoittajien yhteenliittymä ovat velvollisia Kilpailu- ja kuluttajaviraston kehotuksesta antamaan sille kaikki kilpailunrajoituksen sisällön, tarkoituksen ja vaikutuksen sekä kilpailuolosuhteiden selvittämiseksi ja 4 luvussa tarkoitetun yrityskaupan arvioimiseksi tarpeelliset tiedot ja asiakirjat.

¹² KKV:n päätös yrityskauppa-asiassa YIT/Lemminkäinen, dnro 660/14.00.10/2017, 26.1.2018.

¹³ Esimerkiksi YIT/Lemminkäinen asiassa KKV katsoi, että rakentamisen markkinoiden yleisen suhdannekehityksen seuraamiseen keskittyneen konsulttiyhtiön tuottamat arviot markkinoiden koosta ja markkinaosuuksista eivät sisällöltään ja laatimistavaltaan olleet riittävän luotettavia rakentamisen markkinoiden markkinaosuuksien tarkasteluun ja yrityskaupan kilpailuvaikutusten arviointiin.

Kysymystä tarkastellaan erikseen yrityskauppa-analyysin eri osa-alueilla: markkinamäärittelyssä, markkinaosuuksien arvioinnissa, kilpailun läheisyyden arvioinnissa ja kvantitatiivisessa kilpailuvaikutusten arvioinnissa.

Markkinamäärittely

Yrityskauppavalvonnan rakenteellisella tarkastelulla tarkoitetaan markkinaosuuksien ja keskittymisindeksien laskemista. Kuten Kilpailuviraston yrityskauppavalvontaa koskevissa suuntaviivoissa (2011) todetaan, markkinaosuudet ja muut vastaavat rakenteelliset mittarit antavat usein käytännöllisen ensimmäisen viitteen keskittymän markkinavoimasta.

Vaikka perinteinen rakenteellinen tarkastelu näyttyy yksinkertaisena markkinaosuuslaskelmana, siihen liittyy usein haasteita, jotka voivat olla yhtä vaikeita kuin taloustieteelliseen vaikutusarviointiin liittyvät vaatimukset. Yksi rakenteellisen tarkastelun haasteista on markkinaosuuksien laskemiseksi välttämätön relevanttien markkinoiden määrittely, jonka suorittaminen täsmällisesti on jo itsessään usein työläs tehtävä.

KKV:n yrityskauppapäätöksissä on vain harvoin määritelty täsmällisesti relevantit markkinat. SIEC-testin jälkeisellä aikakaudella näin on menetelty vain kuudessa tapauksessa.¹⁴ Näissäkin tapauksissa osa kaupan liittyvistä markkinoista saatettiin jättää tarkasti määrittelemättä.

Yleinen syy markkinoiden määrittelemättä jättämiselle on se, että osapuolten markkinaosuudet jäisivät mataliksi millä tahansa mahdollisella markkinamäärittelyllä. Viraston toimintatapa on ollut useissa tapauksissa tarkastella vaihtoehtoisia markkinamäärittelyjä, mukaan lukien tyypillisesti yrityskaupan ilmoittajan oma näkemys relevanteista markkinoista, ja suorittaa rakenteellinen tarkastelu kaikilla realistisilla vaihtoehdoilla.

Toisinaan (esim. Elixia/SATS, Terveystalo/Diacor) virasto on selvittänyt hyvinkin yksityiskohtaisesti relevantteja markkinoita ja kuvannut selvitystensä tuloksia päätöksessään, mutta todennut, ettei täsmällinen määrittely ole kilpailuvaikutusten arvioinnin kannalta välttämätöntä. Kyseinen menettely on yleistynyt samalla, kun viraston taloustieteellisten arviointimenetelmien käyttö on lisääntynyt. Käytännössä kyse on siitä, että asiassa tehdyt muut kilpailun läheisyyteen tai kaupan var-

¹⁴ Uponor/KWH, DAVA Foods/Muna Foods (Dnro KKV/327/14.00.10/2014, 21.10.2014), Elisa/PPO, Elisa/Anvia, Otavamedia/Kirjavälitys (Dnro KKV/453/14.00.10/2016, 23.8.2016) ja Oral/Med Group.

sinaisiin vaikutuksiin liittyvät tulokset ovat asian lopputuloksen kannalta tärkeämpiä kuin markkinoiden täsmällinen rajaaminen. Näissäkin tapauksissa virasto kuitenkin tyypillisesti raportoi markkinaosuuslaskelmansa joko ensisijaiseksi katsomallaan markkinamäärittelyllä tai useilla vaihtoehtoisilla määrittelyillä.

Huolellinen vastaaminen niin sanotun SSNIP-testin esittämään kysymykseen siitä, voisiko tietyllä alueella tiettyjä tuotteita tarjoavan hypoteettisen monopolistin toteuttama pieni, mutta pysyvä (esimerkiksi 5–10 %) suhteellisten hintojen korotus muodostua kannattavaksi, on mahdollista niin sanotun critical loss -tarkastelun avulla. Critical loss -analyysissä tutkitaan, kuinka paljon hypoteettisen monopolistin olisi menetettävä myyntiään hinnankorotuksen seurauksena, jotta korotus muodostuisi kannattamattomaksi. Tätä kriittistä menetetyä myynnin määrää verrataan estimaattiin kysynnän todellisesta reagoimisesta hinnankorotukseen. Mikäli arvio todellisesta menetyksestä on pienempi kuin kriittinen kysynnän menetys, hinnankorotus olisi monopolistille kannattava, ja testattava markkina muodostaisi oman relevantin markkinansa.

Critical loss -analyysin keskeisin ja haastavin komponentti on juuri sen arvioiminen, kuinka kysytty määrä muuttuu hinnannousun seurauksena. Teoriassa ideaali tapa arvioida kysyntäjoustoa on kysyntäfunktion estimoiminen ekonometrisin menetelmin. Vaikka kysyntäfunktion estimoiminen on yksi empiirisen mikrotaloustieteen eniten tutkituista ja opetetuista teemoista, sen käyttö kilpailuoikeudellisissa tapauksissa on jäänyt suhteellisen vähäiseksi menetelmän korkeista aineistovaatimuksista johtuen.

Oral/Med Group -yrityskaupassa KKV toteutti critical loss -analyysin selvittääkseen, kuuluvatko yksityinen ja julkinen hammaslääkäripalvelu samoille tuotemarkkinoille. Analyysissä kysyntäestimointi korvattiin asiakkaille suunnatulla kyselyllä hankitulla tiedolla. Kyselyssä tiedusteltiin erityisesti, olisiko asiakas vaihtanut julkiselle vai yksityiselle palveluntarjoajalle, mikäli hänen valitsemansa toimipiste ei olisi ollut valittavissa. Näin saatua aggregaattitason asiakassiirtymää yksityisen ja julkisen palveluntarjoajien välillä voitiin käyttää sen tutkimisessa, muodostivatko kaikki yksityisen palveluntarjoajat yhdessä oman kilpailuoikeudellisesti relevantin tuotemarkkinansa. Suhteellisen asiakassiirtymän ohella laskelmassa hyödynnettiin arviota yksityisten palveluntuottajien keskimääräisestä kannattavuudesta, jota mitattiin hammaslääkäriäsemien katetasolla, eli tuottojen ja muuttuvien kustannusten välisellä erotuksella.

Viraston tapaushistoriassa laajimmat relevantteihin markkinoihin liittyvät selvitykset tehtiin Uponor/KWH-tapauksessa, jossa erityisesti maantieteellisiä markkinoita tarkasteltiin muun muassa vienti- ja tuontivirtoja hyödyntävän Elzinga-Hogarty-testin, sekä hintatilastoihin perustuvien hintakorrelaatiotestien ja hinta-aikasarjojen ekonometrisen analyysin avulla. Kyseiset testit eivät vastaa critical loss -analyysin tavoin suoraan markkinamäärittelyä ohjaavan SSNIP-testin peruskysymykseen, vaan antavat tyypillisesti epäsuoran viitteen eri alueiden kuulumisesta samoille relevanteille markkinoille. Toisaalta näiden perinteisten testien aineistovaatimukset ovat tyypillisesti selvästi vähäisemmät kuin critical loss -testissä.

Maantieteellisten markkinoiden määrittelyssä KKV on pyrkinyt hyödyntämään myös entistä tehokkaammin paikkatietoaineistoja. Erityisesti kuluttajamarkkinoilla KKV on toteuttanut useissa tapauksissa (esim. Univet/Animagi,¹⁵ Terveystalo/Diacor) asiakashankinta-alueanalyysin (catchment area analysis), jossa tyypillinen tutkimuskysymys on sen selvittäminen, kuinka laajalta alueelta yrityskaupan osapuolten toimipisteet hankkivat esimerkiksi 80 tai 90 prosenttia asiakkaistaan. Asiakashankinta-alueanalyysin tietolähteenä on käytetty yleensä osapuolten asiakasrekisterien sisältämiä osoitetietoja.

Markkinaosuuksien arviointi

Markkinamäärittelyn lisäksi rakenteellisen tarkastelun keskeisiä haasteita on monesti riittävän laajan ja yksityiskohtaisen liikevaihtoaineiston hankkiminen. Eräillä toimialoilla rakenteelliseen tarkasteluun soveltuvaa aineistoa on kuitenkin helposti saatavilla. Esimerkiksi päivittäistavarakauppaan liittyvissä yrityskaupoissa (Kesko/Suomen Lähikauppa ja SOK/Stockmann Herkku) virasto on hyödyntänyt Nielsen-tutkimusyhtiön myymälärekisteriä, jonka sisältämät tiedot muun muassa myymälöiden osoitteista, liikevaihdosta ja muista ominaisuuksista ovat mahdollistaneet hyvin yksityiskohtaisen paikallisen tason analyysin.

Inhan Tehtaiden ja Konekeskon välisessä yrityskaupassa (”Buster/Yamarin”) rakenteellinen tarkastelu puolestaan perustui Liikenteen turvallisuusviraston vesikulkuneuvorekisteriin, joka sisältää venekoh- taista tietoa esimerkiksi veneiden merkistä, mallista ja rekisteröintiajan-

¹⁵ KKV:n päätös yrityskauppa-asiassa Univet/Animagi, dnro 6/KKV14.00.10/2015, 20.4.2015.

kohdasta.¹⁶ Rekisterin avulla virasto pystyi laskemaan uusien veneiden merkkikohtaiset markkinaosuudet eri venetyypeille.

Oral/Med Group-yrityskaupassa hammaslääkäripalveluiden markkinoita voitiin analysoida Kelalta saadulla, erittäin yksityiskohtaisella aineistolla, joka rakentuu periaatteessa yksittäisiä hammaslääkärikäyntejä kuvaavista havainnoista. Viraston käytössä ollut aineisto oli aggregoitu toimipistetasolle. Aineiston tietosisältö oli verrannollinen päivittäistavarakaupan myymälärekisteriin, mutta Kelan aineisto sisälsi lisäksi hoitotoimenpidetason tietoa hinnoista.

Markkinaosuustarkasteluun sopivan aineiston löytyminen on vaikeaa erityisesti markkinoilla, joilla on suuri joukko toimijoita, jotka toimivat kilpailuoikeudellisesti relevanttien markkinoiden lisäksi myös muilla tuotemarkkinoilla. Tällaisilla markkinoilla valmiit julkisista lähteistä saatavat liikevaihtotilastot eivät yleensä anna riittävän tarkkaa kuvaa yritysten markkinaosuuksista, vaan KKV kerää rakenteellista tarkastelun aineiston suoraan alalla toimivilta tuottajilta ja asiakkailta.

Tiedonkeruuprosessi voi olla erittäin työläs. YIT/Lemminkäinen-kaupassa KKV keräsi rakennushankkeisiin liittyvän tietokannan, joka sisälsi KKV:n käsityksen mukaan käytännössä kaikki vuoden 2012 jälkeen toteutetut yli 20 miljoonan euron arvoiset rakennushankkeet sekä suuren joukon 3-20 miljoonan euron hankkeita. Tietokanta sisälsi tiedon muun muassa hankkeen tilaajasta, hankkeen toteutustyylistä, pääurakoitsijasta ja aloitusvuodesta. Aineiston keruuseen liittyvät selvityspyynnöt lähetettiin osapuolten lisäksi suurimmille kunnille, muille suurille julkisille tilaajatahoille, keskeisille yksityisille tilaajatahoille ja lukuisille osapuolten kilpailijoille. Tietopyyntöjen kohdistamisessa käytettiin hyväksi asiantuntijatahojen laatimia listauksia suurimmista rakennushankkeista. Aineiston edustavuuden ja kattavuuden varmistamiseksi virasto antoi osapuolille useita mahdollisuuksia kommentoida kerättyjä tietoja.

Kilpailun läheisyyden arviointi

Kilpailun läheisyyden tutkimista voidaan pitää askeleena perinteisestä rakenteellisesta lähestymistavasta kohti varsinaista vaikutusarviointia. Markkinaosuustarkastelun keskeinen heikkous on oletus siitä, että yritysten toisilleen aiheuttama kilpailupaine riippuu yksinomaan niiden markkinaosuuksista. Tosiasiassa kilpailupaineeseen vaikutta-

¹⁶ KKV:n päätös yrityskauppa-asiassa Inhan Tehtaat/Konekesko, dnro KKV/1278/14.00.10/2016, 20.4.2017.

vat kaikki sellaiset tuotedifferointiin liittyvät tekijät, jotka vaikuttavat siihen, missä määrin korvaavina asiakkaat näkevät kahden yrityksen palvelutarjonnan.

Kilpailun läheisyyden mittarina käytetään yleensä suhteellisia asiakassiirtymiä (diversion ratios). Yksittäisen osapuolen nostaessa hintaansa ennen yrityskauppaa se menettää myyntiään kilpailijoilleen. Osa yrityksen menettämistä asiakkaista ostaisi hinnannousun seurauksena tuotteensa yrityskaupan toiselta osapuolelta. Suhteellisella asiakassiirtymällä tarkoitetaan näiden toiselle osapuolelle menetettyjen asiakkaiden osuutta kaikista yrityksen menettämistä asiakkaista.

Suhteellisia asiakassiirtymiä voidaan arvioida useilla vaihtoehtoisilla tavoilla. Teoreettisesti parhaimpana menetelmänä voidaan tässäkin tapauksessa pitää ekonometrisen kysyntämallin estimointia. Kuten edellä on todettu, ekonometrisen mallin estimointi edellyttää kuitenkin erittäin laadukasta historiallista, yritystason aineistoa hinnoista ja myyntimääristä. Käytännössä asiakassiirtymiä arvioidaan usein kyselytutkimusten avulla.

Vaikka KKV:lla ei ole ollut toistaiseksi tilaisuutta laskea suhteellisia asiakassiirtymiä kysyntäestimoinnin avulla, se on kuitenkin pyrkinyt hyödyntämään useissa tapauksissa ekonometrisia menetelmiä suhteellisten asiakassiirtymien tai yleisemmin kilpailun läheisyyden arvioimiseksi. Ruokakeskon ja Suomen Lähikaupan välisessä yrityskaupassa virasto tutki, miten päivittäistavarakaupan myymälöiden avaamiset ja sulkemiset vaikuttivat samalla paikallisella markkinalla toimineiden myymälöiden liikevaihtoon.

Analyysia varten KKV kokosi laajan tilastoaineiston, joka sisälsi kaikki yrityskaupan osapuolten myymälät vuosina 2006–2014. Kuu-kausitason aineisto sisälsi myymälöiden liikevaihdon, joukon myymälöiden ominaisuuksia (muun muassa lattiapinta-ala ja ketju) sekä suuren määrän muuttujia, jotka kuvasivat paikallisen markkinan kilpailutilannetta. Paikallista kilpailutilannetta kuvattiin eri etäisyysvyöhykkeillä tarkasteltavasta myymälästä. Aineisto sisälsi esimerkiksi tiedon siitä, kuinka monta myymälää tietty K-market kohtasi 0–1, 1–3, 3–5, 5–10 ja 10–15 kilometrin säteellä. Vastaavat tunnusluvut laskettiin erikseen erikokoisille ja eri ketjuja edustaville kilpaileville myymälöille. Muutokset myymälöiden lukumäärässä sisälsivät myös tiedon kunkin myymälän kohtaamasta paikallisesta alalle tulosta ja alalta poistumisesta.

Analyysin tuloksena virasto sai tietoa siitä, minkälaista kilpailupainetta kaupparyhmät ja -ketjut luovat toisilleen, ja miten tämä kilpailupaine vaihtelee esimerkiksi myymälöiden koon, tarkastelun kohteena

olevan alueen sekä myymälöiden välisen etäisyyden mukaan. Viraston entry-exit-analyysi kuvasi muun muassa, kuinka pitkän etäisyyden päästä myymälät luovat toisilleen kilpailupainetta sekä tuovatko pienet valintamyymälät kilpailupainetta isommille myymälöille ja päinvastoin.

Scandic/Restel-tapauksessa viraston strategia kilpailun läheisyyden arvioimiseksi perustui alalle tulon ja poistumisen sijaan toisenlaiseen ajalliseen vaihteluun markkinarakenteessa. Viraston hyödynsi analyysissään koeasetelmaa, joka perustui hotellien väliaikaisiin sulkemisiin remonttien ajaksi. KKV tarkasteli remonttien vaikutuksia ekonometrisella ero eroissa -mallilla (*difference-in-differences*). Menetelmää käytetään yleisesti esimerkiksi erilaisten toimenpideohjelmien vaikutusten arvioimiseksi, sekä muun muassa yrityskauppojen ex post -vaikutusarvioinnissa. Se soveltuu tilanteisiin, joissa analysoitava ohjelma (tässä yrityskauppa) kohdistuu vain osaan havaintoyksiköistä (paikalliset hotellimarkkinat). Menetelmän tarkoitus on verrata koeryhmän kehitystä kontrafaktuaaliseen kehitykseen, eli siihen, mitä koeryhmän havaintoyksiköille olisi tapahtunut, jos ohjelmaa ei olisi toteutettu.

KKV:n ero-eroissa-analyysin koeryhmänä käytettiin hotelleja markkinalla, jossa remontti tapahtui, ja kontrolliryhmänä hotelleja markkinoilla, joissa ei samalla ajanjaksolla tapahtunut markkinan kokonaiskapasiteettiin vaikuttavaa remonttia. Ero eroissa -estimaattori vertaa koeryhmän ja kontrolliryhmän myynnin kehitystä ennen ja jälkeen remonttitapahtuman alkua.

Käytännössä ero-eroissa-analyysi suoritettiin regressioanalyysin avulla. Regressioanalyysin etuna on, että sen avulla tarkasteluun voidaan sisällyttää myös muita, yli ajan vaihtelevia muuttujia, joiden voidaan ajatella vaikuttaneen tarkasteltavaan ilmiöön (tässä hotellien myynti). KKV estimoi niin sanotun kiinteiden vaikutusten mallin erikseen kaikille tarkasteltaville koeryhmän hotelleille ja kyseistä hotelleja vastaavalle kontrolliryhmälle. Regressiomalliin sisällytettiin selittäviksi muuttujiksi kunnan kokonaisvierailijamäärä ja hotellien lukumäärä. Malli estimoitii käyttämällä päiväkohtaista aineistoa hotellien myynnistä.

E erityisen kiinnostavaksi Scandic/Restel-tapauksen analyysin tekee se, että ero eroissa -mallin tuloksia voitiin verrata osapuolten tekemän kyselytutkimuksen tuloksiin. Kaupan osapuolet toteuttivat kilpailun läheisyyden arvioimiseksi hotellien vastaanotoissa kyselytutkimuksen, jossa asiakkaita pyydettiin vastaamaan kysymyksiin siitä, miten heidän valintansa oli muuttunut, mikäli kyseinen hotelli ei olisi ollutkaan heidän valittavissaan.

Tilanteissa, joissa sopivaa koeasetelmaa esimerkiksi edellä kuvattujen kilpailun läheisyyden mittaamiseen soveltuvien selvitysten tekemiseen ei ole saatavilla, virasto on turvautunut usein kyselytutkimuksiin. Kyselyitä on tehty sekä kuluttajamarkkinoilla (esimerkiksi Elixia/SATS, Inhan Tehtaat/Konekesko, SOK/Stockmann Herkku, Oral/Med Group) että yritysten välisillä markkinoilla (Avarn/Prevent¹⁷, Terveystalo/Diacor, Scandic/Restel, Eurofins/Labtium).

Ekonomistit suhtautuvat kyselytutkimuksiin usein varauksellisesti, koska kyselyyn saadut vastaukset eivät yleensä perustu todellisiin taloudellisiin valintoihin. Erityisesti kuluttajamarkkinoilla tyypilliset kysymykset, joissa vastaajaa pyydetään kertomaan, mistä hän olisi ostanut palvelunsa, mikäli hänen valitsemaansa palvelua ei olisi ollut saatavilla (tai se olisi ollut esimerkiksi kymmenen prosenttia todellista kalliimpi), saattavat kärsiä erilaisista kyselytutkimuksille tyypillisistä ongelmista. Koska hypoteettisesta valinnasta ei aiheudu vastaajalle todellisia kustannuksia, he saattavat esimerkiksi ilmoittaa vaihtavansa laadukkaampaan ja kalliimpaan vaihtoehtoon, kuin mihin he tosiasiaassa vaihtaisivat. Vaikka KKV suosii aina todelliseen markkinadataan perustuvaa ekonometristä analyysiä kyselytutkimusten sijasta, kyselyt ovat monessa tapauksessa ainoa tapa asiakkaiden preferenssien kartoittamiseksi.

Eräissä tapauksissa (Buster/Yamarin, SOK/Stockmann Herkku) kyselytutkimuksilla saatua aineistoa on voitu täydentää yhdistämällä siihen yritysten asiakasrekistereistä saatuja tietoja asiakkaiden taustaominaisuuksista ja ostohistoriasta. Yhdistettyjen aineistojen avulla virasto on pystynyt hyödyntämään tehokkaammin ja luotettavammin kyselytutkimuksella saatua tietoa.

Tietyillä markkinoilla ongelmana voi olla myös se, että pitkässä aikaskuhteessa tarjoajan kanssa olleet vastaajat eivät ole joutuneet edes harkitsemaan vaihtoehtoisia tarjoajia, mikä saattaa johtaa hyvin pieneen käyttökelpoiseen otokseen tai siihen, että vastaajat perustavat vastauksensa ainoastaan brändien tunnettuuteen. Kyseinen ilmiö saattoi vaikuttaa KKV:n hammaslääkäripalveluiden markkinoilla (Oral/Med Group) tehdyn kyselytutkimuksen tuloksiin, sillä kuluttajat asioivat tyypillisesti useita vuosia samalla hammaslääkärillä, eivätkä seuraa aktiivisesti muuta tarjontaa.

Yritysasiakkaille suunnatut online-kyselyt ovat KKV:n kokemusten perusteella tehokas selvityskeino. Yritysasiakkaille voidaan myös esittää usein konkreettisia, todellisiin valintoihin liittyviä kysymyksiä. Kilpai-

¹⁷ KKV ei ole vielä antanut päätöstä yrityskauppa-asiassa Avarn/Prevent, dnro KKV/121/14.00.10/2018, asia on siirretty jatkoselvitykseen 12.7.2018.

lun läheisyyttä voidaan mitata esimerkiksi kysymällä yrityksiltä näiden edellistä sopimuskumppania (esim. Terveystalo/Diacor, Avarn/Prevent) tai edellisessä tarjouskilpailussa mukana olleita yrityksiä.

Yrityksille suunnattujen kyselyjen toteutustapana on ollut usein osapuolten ja kilpailijoiden toimittamat asiakasluettelot, jotka ovat sisältäneet hankinnasta vastaavan henkilön yhteystiedot. KKV on lähettänyt kyseisille henkilöille sähköpostilla kutsun web-pohjaiseen kyselylomakkeeseen. Viraston kyselyiden vastausprosentti on ollut KKV:n käsityksen mukaan erittäin korkea verrattuna esimerkiksi akateemisten tutkimusten tai tutkimuslaitosten selvitysten vastausprosentteihin.

Markkinarakenteessa tapahtuneiden muutosten ja kyselytutkimusten lisäksi kolmas KKV:n usein hyödyntämä tapa mitata kilpailun läheisyyttä liittyy markkinoihin, joilla kauppaa käydään tarjouskilpailuiden välityksellä (mm. Terveystalo/Diacor, Scandic/Restel, YIT/Lemminkäinen). Tarjouskilpailuanalyysin perustana on yleensä useita tarjouskilpailuita sisältävä aineisto, joka käsittää tiedon kunkin tarjouskilpailun osallistujista, osallistujien lopullisesta järjestyksestä sekä yksittäisten tarjousten hinnoista. Koska osapuolilla ei ole tietoa muista kuin omista tarjouksistaan, tarjouskilpailuaineisto kerätään tavallisesti suoraan tilaajatahoilta joko perinteisillä selvityspyynnöillä tai online-kyselyn avulla.

Kilpailun läheisyyttä voidaan mitata tarjouskilpailuaineiston avulla muun muassa osallistumisanalyysin, ranking-analyysin ja voittotodennäköisyysanalyysin avulla. Osallistumisanalyysin taustalla on yksinkertaisesti ajatus siitä, että keskenään läheiset kilpailijat kohtaavat toisensa tarjouskilpailuissa useammin kuin etäiset kilpailijat. Ranking-analyysissä tutkitaan, sijoittuvatko osapuolet usein esimerkiksi tarjouskilpailun ensimmäiselle ja toiselle tai ensimmäiselle ja kolmannelle sijalle. Mikäli osapuolet sijoittuvat usein samojen tarjouskilpailuiden kärkisijoille, niitä yhdistää todennäköisesti samankaltaiset kilpailuedut tai kustannusrakenne, minkä vuoksi niiden voidaan katsoa olevan läheisiä kilpailijoita toisilleen. Voittotodennäköisyysanalyysissä vuorostaan tarkastellaan, miten toisen osapuolen läsnäolo tarjouskilpailussa vaikuttaa toisen osapuolen voittotodennäköisyyteen. Mitä läheisimpiä osapuolet ovat toisilleen, sitä suurempi tulisi olla myös niiden vaikutusten toisensa voittotodennäköisyyksiin.

Kvantitatiivinen kilpailuvaikutusten arviointi

KKV:n toistaiseksi hyödyntämät varsinaiset vaikutusarviointimenetelmät voidaan jakaa käytännössä kahteen ryhmään: Upward Pricing Pres-

sure (UPP) -menetelmään sekä menetelmiin, jotka perustuvat markkinarakenteessa havaitun historiallisen tai alueellisen vaihtelun ekonometriseen analyysiin.

UPP-indikaattori (Elixia/SATS, Buster/Yamarin, SOK/Stockmann Herkku, Oral/Med Group), joka kuvaa yrityskaupassa syntyvää hinnankorotuspainetta, lasketaan suhteellisen asiakassiirtymän ja yrityksen hinta-kustannusmarginaalin tulona. UPP-analyysin taustalla on taloustieteellinen malli yritysten välisestä hintakilpailusta differoitujen hyödykkeiden markkinoilla. Indikaattorin saama arvo mittaa keskittymän kannustinta nostaa hintojaan yrityskaupan jälkeen. Kannustin perustuu siihen, että yrityskaupan jälkeen keskittymän osapuolet eivät menetä enää toisilleen asiakkaitaan hinnannoston seurauksena. Indikaattorin ensimmäistä komponenttia, suhteellisia asiakassiirtymiä, voidaan mitata edellä kilpailun läheisyyden arvioinnin yhteydessä käsitellyillä menetelmillä.

UPP-indikaattorin toinen keskeinen komponentti on yrityskaupan osapuolten hintakustannusmarginaalit eli katteet. Teoreettisessa UPP-indikaattorissa käytetty katesuure on yrityksen hinnan ja rajakustannuksen välinen erotus. Käytännössä yrityksen rajakustannuksen – eli kustannuksen, joka aiheutuu tuotannon lisäyksestä yhdellä yksiköllä – mittaaminen on vaikeaa. Tästä syystä UPP-laskelmissa käytetään tavalisesti katteena hinnan ja keskimääräisten muuttuvien kustannusten välistä erotusta.

Tapauksissa, joissa KKV on soveltanut UPP-analyysiä, virasto on poikkeuksetta hankkinut selvityspyynnöllä osapuolten sisäistä kustannuslaskenta-aineistoa katteiden laskemiseksi. Virasto myös tyypillisesti pyytää osapuolilta näiden omaa näkemystä siitä, mitkä kustannuserät ovat niiden mielestä muuttuvia ja mitkä kiinteitä kustannuksia. Koska osapuolilla on kannustin esittää katteet mahdollisimman pieninä, ne pyrkivät tyypillisesti sisällyttämään mahdollisimman suuren osan kustannuksistaan muuttuviin kustannuksiin. Keskeisenä kiistakysymyksenä katteiden laskemisessa voi olla esimerkiksi se, kuinka suurta osaa työvoimakustannuksista voidaan pitää muuttuvina kustannuksina.

Virasto on pyrkinyt tarkastelemaan osapuolten esittämiä väitteitä kriittisesti selvittämällä, miten kustannukset muodostuvat todellisessa tuotantoprosessissa, kuulemalla kilpailijoiden näkemyksiä kustannusten jakautumisesta muuttuviin ja kiinteisiin sekä hyödyntämällä mahdollisuuksien mukaan tilastollisia menetelmiä.

UPP-analyysin taustalla oleva teoreettinen malli on luonteeltaan varsin yleinen, minkä vuoksi analyysi soveltuu useille erilaisille markki-

noille. Tiettyihin markkinoihin liittyvät erityispiirteet kuten kapasiteettirajoitteet (Scandic/Restel) tai vertikaalinen integraatio (Buster/Yamarin) saattavat kuitenkin vaikeuttaa tai estää kokonaan UPP-analyysin soveltamisen.

UPP-analyysissä sekä siihen läheisesti liittyvässä yrityskauppasimulaatiossa on kyse yrityskaupan vaikutusten ennustamisesta kysyntään (suhteelliset asiakassiirtymät) ja tarjontaan (katteet) liittyvän aineiston avulla kalibroidun teoreettisen mallin avulla. Toinen vaikutusarvioinnissa käytettyjen menetelmien pääluokka keskittyy tulevien vaikutusten analysointiin markkinarakenteessa aiemmin tapahtuneiden vaihteluiden tai markkinarakenteen alueellisen vaihtelun avulla.

Kaikkein kiinnostavin markkinarakenteen variaatio liittyy luonnollisesti aiemmin tapahtuneisiin yrityskauppoihin. Koska yrityskauppojen toistuminen samalla toimialalla on varsinkin Suomen pienillä kansallisilla markkinoilla harvinaista, aiempien kauppojen vaikutuksiin perustuvaa ex post -analyysiä ei voida toteuttaa kuin harvoissa tapauksissa. Vuonna 2015 ilmoitetussa Elisa/Anvia-kaupassa¹⁸ Kilpailu- ja kuluttajavirasto kykeni kuitenkin hyödyntämään kaksi vuotta aiemmin tapahtuneessa Elisa/PPO-kaupassa syntyntä aineistoa.¹⁹ Viraston yksinkertaisen ekonometrisen analyysin tutkimuskysymyksenä oli, miten paikallisen kiinteän verkon hankkiminen vaikutti Elisan mobiililaajakaistan myyntiin alueella. Anvia tai PPO eivät myyneet mobiililaajakaistaliittymiä, eli osapuolilla ei ollut varsinaista päällekkäisyyttä mobiililaajakaistan myynnissä. KKV halusi kuitenkin selvittää mahdollisuuden, jonka mukaan yrityskauppa vahvistaisi Elisan asemaa myös mobiililaajakaistassa esimerkiksi tuotteiden niputtamisen välityksellä. Lisäksi analyysi tuotti tietoa laajakaistatuotteiden tuotemarkkinoiden laajuudesta

Yksi yleisimmistä kilpailuviranomaisten soveltamista vaikutusarvointimenetelmistä on hinta-keskittymisaste-analyysi (*price-concentration analysis, PCA*). Hinta-keskittymisaste-analyysi perustuu regressioanalyysiin, jossa hintatasoa tai hintakustannusmarginaaleja selitetään markkinarakenteen lisäksi joukolla muita hinnoitteluun vaikuttavia tekijöitä. Markkinarakenteen ja hintatason välinen yhteys voidaan tunnistaa esimerkiksi entry-exit-mallin avulla, eli hyödyntämällä alalle tuloon ja sieltä poistumiseen liittyvää ajallista vaihtelua markkinarakenteessa. Tyypillistä kuitenkin on, että tutkijan käytettävissä on pelkkä poikkileikkausaineisto, eli aineisto, joka kuvaa hintoja ja markkinaolosuhteita useilla paikallisilla markkinoilla tiettyä ajanhetkenä.

18 KKV:n päätös yrityskauppa-asiassa Elisa/Anvia, dnro 405/KKV14.00.10/2014, 8.4.2015.

19 KKV:n päätös yrityskauppa-asiassa Elisa/PPO, dnro 261/14.00.10/2012, 24.4.2013.

KKV on soveltanut hinta-keskittymisaste-analyysiä sekä tavanomaisilla hyödykemarkkinoilla että tarjouskilpailumarkkinoilla. Keskon ja Lähikaupan välisessä yrityskaupassa virasto toteutti useita eri versioita PCA-analyysistä. Viraston pääasiallinen malli perustui aineistoon, joka sisälsi kaikkien K-market myymälöiden käytännössä kaikkien tuotteiden hinnat tietyinä päivinä. Lisäksi virasto hyödynsi edellä kuvattua yksityiskohtaista dataa paikallisten markkinoiden markkinarakenteesta. KKV:n perusmallissa hintoja selitettiin paikallisen markkinan keskittymisindeksillä, tarkasteltavan myymälän koolla, alueeseen liittyvillä indikaattorimuuttujilla sekä alueen demografisilla tunnusluvuilla. Analyysin tulosten mukaan markkinoiden keskittyminen ja hinnat korreloivat positiivisesti, mutta vaikutuksen taloudellinen merkitys oli pienehkö.

YIT/Lemminkäinen-tapauksessa virasto toteutti menetelmällisesti varsin samankaltaisen tutkimuksen mutta hyvin erilaisella aineistolla. Analyysi liittyi Liikenneviraston ja aluehallintovirastojen toteuttamiin teiden kunnossapidon alueurakoiden tarjouskilpailuihin. Viraston analyyssissä tarkasteltiin, miten tarjoajien lukumäärän vaihtelu vaikutti tarjouskilpailun lopulliseen voittotarjoukseen. Tarjoajien lukumäärän lisäksi voittotarjousta selitettiin muun muassa tarjouskilpailun järjestäjän omalla, kilpailutusta edeltävällä arviolla urakan kustannuksista, sekä paikallisiin taloudellisiin olosuhteisiin liittyvillä suhdannemuuttujilla. Regressioanalyysin tulosten perusteella yrityskauppaan liittyvällä kilpailijoiden lukumäärän vähenemisellä ei ollut tilastollisesti merkitsevää vaikutusta voittotarjouksen suuruuteen.

Lopuksi

KKV:n pyrkimyksenä on toteuttaa kaikissa kilpailuvaikutuksiltaan mahdollisesti haitallisissa yrityskaupoissa kvantitatiivista vaikutusarviointia. Kvantitatiivisen analyysin rooli tapaustutkinnassa vaihtelee markkinoiden ominaispiirteistä ja tilastoaineiston saatavuudesta riippuen.

Viimeisen viiden vuoden aikana tapahtunut siirtymä taloustieteelliseen kilpailuvaikutusten arviointiin on muuttanut yrityskauppaprosessia ja tutkinnan luonnetta. Muutos näkyy viranomaisen lisäksi myös yrityskauppaprosesseja hoitavien asianajotoimistojen työn kehityksessä sekä taloudellisten neuvonantajien kysynnän kasvuna. Ilmoittajan näkökulmasta konkreettisin muutos lienee viranomaisen tekemien laajojen tietopyyntöjen lisääntyminen. Neuvonantajien näkökulmasta siirtymä taloudellisempaan arviointiin puolestaan edellyttää kykyä keskus-

tella kvantitatiivisen analyysin toteuttamisesta ja lopputuloksesta sekä asiakkaan että viranomaisen kanssa.

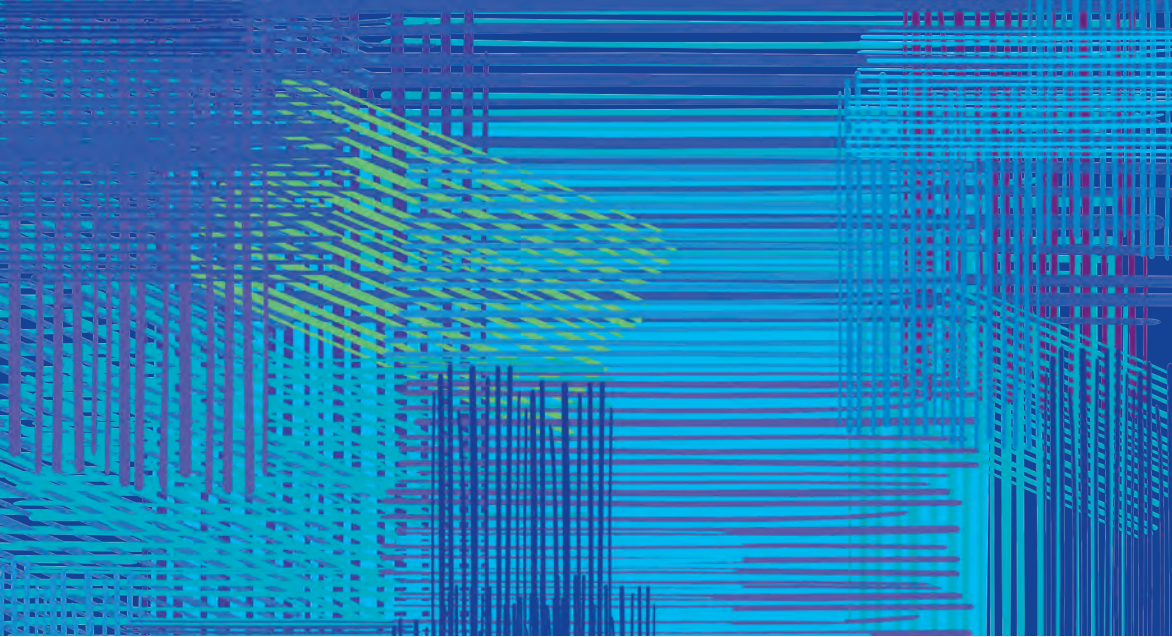
Viraston kokemuksen mukaan useissa tapauksissa ilmoittaja hyöttyy siitä, että sillä on käytössään oikeudellisten neuvonantajien lisäksi myös taloustieteellinen neuvonantaja. Viranomaisen näkökulmasta ilmoittaja saa suurimman hyödyn taloudellisen neuvonantajan käytöstä silloin, kun konsultti on mukana jo pre-notifikaatiovaiheessa aineisto- ja menetelmäkysymyksiä ratkaistaessa sekä osallistuu aktiivisesti yritys-kauppailmoituksen laadintaan esimerkiksi markkinamäärittelyä tehtäessä. KKV:n havaintojen mukaan taloudellinen neuvonantaja kiinnitetään kuitenkin usein mukaan vasta siinä vaiheessa, kun ilmoittajan näkemys esimerkiksi relevanteista markkinoista on lukittu ja taloudellisen analyysin kannalta keskeiset esikysymykset, kuten aineistojen ja empiiristen menetelmien valinta on jo ratkaistu.

Siirtymä taloudelliseen vaikutusarviointiin on muuttanut merkittävästi myös prosessin yhteydessä virastolle toimitettavien tietojen luonnetta, laatua ja laajuutta. Yrityskauppojen ilmoituskaava on kuitenkin peräisin vuodelta 2011 – ajalta, jolloin prosessi ja tutkintamenetelmät etenkin jatkokäsittelyyn siirrettävissä, potentiaalisesti ongelmallisissa yrityskaupoissa olivat varsin erilaisia kuin nykyään.

Ilmoituskaavan päivittäminen vastaamaan paremmin yrityskauppavalvonnan nykytarpeita saattaisikin olla perusteltua. Ilmoituksen vireille saamiseksi vaadittavien tietojen täsmentämisen tavoitteena olisi varmistaa, että potentiaalisesti ongelmalliset yrityskaupat tulisivat vireille riittävän laadukkaasti valmisteltuina, jotta virasto pystyy toteuttamaan taloustieteellisen kilpailuvaikutusten arvioinnin lyhyen lakisääteisen määräajan puitteissa. Tämä on myös ilmoittajan edun mukaista.

Tietoa kirjoittajista

Tiina Astola	OTL, VT, pääjohtaja, Euroopan komissio (DG Just)
Peter Berglund	MSc, BBA, järjestelmäasiantuntija KKV
Tom Björkroth	VTT , dosentti (oikeustaloustiede) & Forskningsledare, Åbo Akademi
Martina Castrén	OTM, KTM, erikoistutkija KKV
Arttu Juuti	OTK, apulaisjohtaja KKV
Peter Karlsson	OTK, erikoistutkija KKV
Olli Kauppi	KTT, pääekonomisti KKV
Leena Lindberg	OTK, KTM, MA, osakas Asianajotoimisto Krogerus Oy
Rainer Lindberg	VTM, MA, OTM, apulaisjohtaja KKV
Timo Mattila	DI, VTM, ylijohtaja KKV
Kalle Määttä	OTT, kilpailuasianneuvos KKV
Antti Neimala	OTK, VT, osastopäällikkö TEM
Henrikki Oravainen	VTM, kehityspäällikkö KKV
Märt Ots	MSc, PhD (energy economics), General Director Konkurentsiamet
Anu Raijas	MMT, dosentti (kuluttajaekonomia), tutkimuspäällikkö KKV
Niina Ruuskanen	HTM, erikoistutkija KKV
Mia Salonen	KTM, tutkimuspäällikkö KKV
Dan Sjöblom	Jur kand, General Director Post- och telestyrelsen
Sanna Syrjälä	OTK, MA, tutkimuspäällikkö KKV
Maarit Taurula	OTK, tutkimuspäällikkö KKV
Pekka Timonen	OTT, kansliapäällikkö OM
Jarkko Vuorinen	OTT, VTK, LL.M, VT, erikoistutkija KKV



KKI Kilpailu- ja
kuluttajavirasto

