



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

Rainer Lindberg:

Muodostaako kilpailu riskin pankkien vakavaraisuudelle?

”Pankit ovat ne kanavat ja valtimot, joita myöten veri juoksee ja joita ilman ei elämä ole mahdollinen ja jotka on saatava kuntoon, jotta nykyaikainen elämä voisi päästä kulkemaan.” – JK Paasikivi.

Toimiva ja vakavaraisella pohjalla oleva pankkisektori on elintärkeä koko kansantalouden kannalta. Pankit välittävät rahoitusta rahoitusylijäämäisiltä sektoreilta – kuten esimerkiksi tallettajilta – rahoitusta tarvitseville rahoitusylijäämäisille sektoreille, kuten esimerkiksi uuteen tuotannolliseen toimintaan panostaville yrityksille ja muille investoijille. Suomessa pankkisektorin rooli on ollut rahoituksenvälityksessä hyvin keskeinen.

Jos pankkisektori ajautuu vakavaraisuutensa suhteen ongelmiin, sen mahdollisuudet rahoituksen ’normaaliin’ välitykseen vaikeutuu. Normaali rahoituksenvälitys tarkoittaa tässä yhteydessä sitä, että rahoitusta on riittävästi saatavilla ja sellaisella korkotasolla, joka on esimerkiksi investointien rahoituslaskelmissa realistinen. Koska pankkitoiminnan vakavaraisuuden vaaliminen on muun muassa näistä syistä tärkeää koko kansantalouden kannalta, pankkisektorien erityisviranomaiset seuraavat tarkkaan pankkien liiketoimintaa, ml. niiden riskinottoa. Monesti pankkitoiminnan erityisviranomaisten päätehtävänä on varmistaa nimenomaan pankkitoiminnan vakavaraisuus.

Tässä artikkelissa¹ käsitellään kilpailun toimivuuden edistämistä pankkisektorilla. Tarkastelussa on eritoten kysymys, voiko toimivan kilpailun vaaliminen olla ristiriidassa pankkitoiminnan vakavaraisuuden kanssa? Painopisteenä on kotimainen käytäntö, mutta kysymys on uni-versaali etenkin uudempien finanssikriisien jälkeen.

Artikkelissa on kolme osaa. Aluksi tarkastellaan sitä, *miksi* pankkitoiminnan vakavaraisuuden valvonnan (jäljempänä ’pankkivalvonnan’) sekä kilpailua edistävän kilpailupolitiikan ja kilpailuoikeuden soveltamisen (jäljempänä ’kilpailuvalvonnan’) välillä on mahdollisia jännitteitä, ja miksi nämä kysymykset ovat edelleen relevantteja. Artikkelin

¹ Artikkelissa esitetyt arviot ja näkökohdat eivät välttämättä vastaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston näkemyksiä.

toisessa osassa käydään läpi *eri vaiheita* kotimaisen pankki- ja kilpailuvälvönnön yhteensovittamisessa. Mielenkiintoista on historiallinen kehitys, jonka seurauksena Suomessa kilpailuviranomaisella on itsenäisyys kilpailusääntöjen soveltamiseen pankkisektorilla. Kansainväliset vertailut osoittavat, että vastaavaa toimivaltaa ei ole luovutettu kaikille kilpailuviranomaisille.

Artikkelin lopuksi arvioidaan sitä, *mitä haasteita* pankki- ja kilpailuvälvönnön yhteensovittamisessa on näköpiirissä. Niistä monet liittyvät perinteisen pankki- ja finanssimarkkinan ulkopuolelta tuleviin uusiin non-banking-yrityksiin. Haasteet koskevat kilpailun ja vakavaraisuuden välvönnön välisen yhteyden ohella myös sääntelyn neutraalisuutta.

Luova tuho pankkisektorilla?

Monet katsovat, että pankkitoiminta on vain yksi osa normaalia liiketoimintaa aivan kuin mikä tahansa muukin liiketoiminta. Siksi toimialaan tulisi soveltaa myös kilpailusääntöjä normaalisti. Pankkitoiminnan vakavaraisuuden suojaaminen ei tämän näkemyksen mukaan ole mikään erityinen peruste poiketa tästä pääsäännöstä. Tällä perusteella ei myöskään olisi mitään erityistä tarvetta 'yhteensovittaa' pankkikilpailun edistämistä ja alan vakavaraisuuden turvaamista.

Vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen keskustelu pankkitoiminnan kilpailun ja pankkien vakavaraisuuden välisestä yhteydestä on uudelleen voimistunut. Se on konkreettisesti näyttäytynyt joissain maissa siten, että kilpailuoikeuden täysimääräistä soveltamista pankkisektorilla ei ole enää pidetty toivottavana tai ainakin siihen on suhtauduttu skeptisesti. On esitetty, että 'liiallinen' pankkikilpailu voi olla haitallista pankkien vakaalle toiminnalle ja sitä kautta kansantalouksille laajemminkin. Myös pohjoismaiset kilpailuviranomaiset ovat havainneet jännitteitä pankkitoiminnan vakauden ja kilpailun välillä. Viranomaiset laativat raportin pankkitoiminnan kilpailuolosuhteista Pohjoismaissa ja totesivat jo ennen finanssikriisiä, että esimerkiksi keskuspankit saattavat turvata pankkien vakavaraisuutta 'kilpailun kustannuksella':

"... The central banks of the Nordic countries, primarily concerned with stability of the financial system, closely follow the development in the sector. The overall picture (...) appear to be

that banks do exhibit good profitability. This may satisfy stability objectives, but not necessarily competition objectives.”²

Erilaisia käsityksiä vallitsee myös siitä, mikä on ’toimivaa’ kilpailua. Joidenkin mielestä toimivaa kilpailua pankkitoiminnassa on se, että pankkien palveluvalikoima on mahdollisimman monipuolinen ja se on helposti asiakkaiden saatavilla. Kilpailu pakottaisi siis parempaan palveluun. Tämä varmaan pitää myös paikkaansa, mutta kaikille tämä ei kuitenkaan vielä riitä osoittamaan pankkien välistä kilpailua toimivaksi. Heille myös korkojen on määräydyttävä kilpailullisesti, alalle pääsyn on oltava esteetöntä ja sääntelyregiimin on perustuttava täydelliseen neutraalisuuteen.

Kilpailuun ja kilpailuprosessiin kuuluu olennaisesti se, että kilpailukykyisimmät ja tuottavimmat yritykset kasvattavat painoarvoaan markkinoilla (lisäävät markkinaosuuttaan siellä). Menestys markkinoilla tulee siitä, että kilpailukyvyltään heikompien, tehottomampien ja vähemmän tuottavien yritysten osuus markkinoilla laskee. Kun tämä prosessi pääsee kilpailun myötä vauhtiin, seurauksena on ajan myötä heikompien yritysten ajautuminen vararikoon ja poistuminen markkinoilta. Tätä kutsutaan luovaksi tuhoksi. Se luo tilaa uudelle, tehokkaammalle ja tuottavammalle liiketoiminnalle markkinoilla. Kilpailuideologia katsoo tämän prosessin myönteiseksi, koska luovan tuhon kautta toimialan tuottavuus kohoaa, jonka pitäisi edistää myös kansantalouden kilpailukykyä ja kuluttajien hyvinvointia.³ Hyvinvointi lisääntyy, koska kuluttajat saavat – luovan tuhon ansiosta – kulutettavakseen vastaavat tuotteet aikaisempaa kustannustehokkaammin (alhaisemmin hinnoin) ja/tai tarjolla on aikaisempaa laadukkaampia tuotteita.

Kaikki eivät luota luovan tuhon ideologiaan pankkimarkkinoilla. Osalle pankkitoiminnan vakavaraisuus on toimivaa kilpailua merkityksellisempi tavoite, ja siksi luovan tuhon prosessi on heille ongelmallinen. Näkemyksen mukaan luova tuho merkitsee pankkitoimialalla vaikeuksia koko kansantaloudelle, koska yksittäisen pankin ongelmat voivat kumuloitua luoda vakavia ongelmia talouselämään laajem-

2 Competition in Nordic Retail Banking. Report from the Nordic Competition Authorities, s. 22. Saatavissa osoitteessa: https://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/pm-yhteisraportit/nordic_retail_banking.pdf, vierailtu 22.5.2018.

3 Ajoittain kuluttajan hyvinvointi (consumer welfare) rajataan – mielestäni perusteettomasti – vain yksityishenkilöiden (’kuluttajien’) hyvinvointiin. Tässä artikkelissa termillä ’kuluttaja’ tarkoitetaan kaikkia yksityishenkilöitä, kotitalouksia tai yrityksiä, jotka hankkivat ja kuluttavat (’consume’) pankkitoimialan tuottamia ja markkinoimia hyödykkeitä.

minkin.⁴ Pankkien vakavaraisuusongelmista voi seurata pankkikriisejä, joiden negatiiviset ulkoisvaikutukset olisivat haitallisempia kuin kilpailun mahdolliset positiiviset vaikutukset. Luovan tuhon kriitikkojen mukaan kilpailun edistämisen tarkoituksena ei voi olla kansantalouden kriisiytyminen. Vain vakaat rahoitusmarkkinat takaavat kansantalouden taloudellisille yksiköille riittävän ennustettavuuden ja vakaan toimintaympäristön.

“There is general consensus that financial and fiscal stability represent central pillars of a healthy and well-functioning economic system (...) Both financial and fiscal stability are pre-conditions of durable and healthy growth; they are strictly related to the expectations of economic agents and to the planning of economic activity. A well-balanced fiscal and financial environment increases opportunities for economic growth. (OECD 2011, s. 11)”⁵

Kansantalouden ’kriisiytyminen’ on tietysti äärimmäinen näkemys pankkikilpailun ’vaaroista’. Pankkisektorin kilpailuun voi suhtautua kriittisesti myös hieman maltillisemmin, ja painottaa esimerkiksi pankkien turvapuskurien kaventumista liiallisen kilpailun myötä. Tämä ajatus perustuu siihen, että kilpailu yleensä kaventaa pankkien katteita, ja voi siksi haitata pankkien vakavaraisuutta. Pankit olisivat vakavaraisempia, jos niillä olisi vakaa tuottovirta ja jos voitot voitaisiin käyttää pankkien oman pääoman vahvistamiseen. Kun katteet ja voitot alenevat kiristyvistä kilpailusta johtuen, pankeille ei tämän näkemyksen mukaan jäisi riittäviä taloudellisia voimavaroja ’kriisipuskurien’ kartoittamiseen. Tästä syystä ne ovat haavoittuvaisia ja alttiita vakavaraisuusongelmille, eikä kilpailu siksi ole yksinomaan myönteistä.

Kilpailun katsotaan johtavan haitalliseen kehitykseen pankkimarkkinoilla myös siten, että liiallinen pankkikilpailu voi ajaa pankit ylisuureen riskinottoon. Finanssimarkkinoilla riski ja tuotto kulkevat käsi kädessä. Mitä korkeampaa riskiä on valmis ottamaan eri finanssi-instru-

⁴ Pankeilla on normaaleissa markkinaolosuhteissa toimivat ’keskinäiset rahamarkkinat’ (ns. interbank-markkinat), mutta epäilyt joidenkin pankkien vakavaraisuudesta voivat merkitä häiriöitä näiden markkinoiden normaalille toiminnalle. Epävarmuus saamisten takaisinmaksusta johtaa korkojen nousuun, mikä taas heijastuu nopeasti kansantalouden tuotannolliseen toimintaan, taloudellista aktiiviteettia kaiken kaikkiaan vaimentaen. Suomessa esimerkiksi 1990-luvun alun pankkikriisi käynnistyi viimeistään, kun markkinoilta katosi luottamus säästöpankkien keskusrahallituksen SKOP:in sijoitustodistuksiin.

⁵ Bassanini, F. – Reviglio, E. (2011): Financial Stability, Fiscal Consolidation and Long-Term Investment after the Crisis. OECD Journal: Financial Market Trends, Vol 2011, Issue 1, s. 11. Saatavissa osoitteesta: <http://www.oecd.org/daf/fin/financial-markets/48609330.pdf>, vierailtu 22.5.2018.

menttien suhteen, sitä korkeampaa tuottoa voi sijoituksille ja transaktiolle odottaa. Alhaisen riskitason finanssituotteet taas ovat vastaavasti matalatuottoisempia. Jos pankit laajamittaisesti ottavat liikaa riskejä – korkeampien tuottojen toivossa – ja jos riskit laukeavat, koko toimiala voi ajautua kriisiin. Pankkisektorin kriisit voivat heijastua negatiivisesti myös reaaliatalouteen eli hyödykkeiden kysyntään, tarjontaan, tuotantoon, vientiin ja tuontiin. Pankkitoiminnan ongelmat voivat levitä koko kansantalouteen, jos korkeasti riskipitoinen toiminta on rahoituksen markkinoilla laajamittaista ja riskit toteutuvat.

Rahoitus- ja kilpailuteoriaan liittyvä tutkimus ei kuitenkaan yksiselitteisesti tue väitettä, että kilpailu johtaa liialliseen riskinottoon ja sitä kautta luo epävakautta rahoitusjärjestelmään. Pankki- ja rahoitusmarkkinoiden vakauden ja toimivan kilpailun välinen suhde ei ole yksiselitteinen. On huomattava, että myös muut syyt kuin kilpailu voivat lisätä pankkien ja rahoituslaitosten riskinottoa. Näistä yksi voi olla se, miten todennäköisesti julkinen valta pelastaa vakavaraisuusvaikeuksiin ajautuneet pankkisektorin toimijat. Mielenkiintoinen kysymys – ja teoreettista haasteellisuutta lisäävä seikka – on esimerkiksi se, johtaako pikeminkin varmuus pankin pelastamisesta julkisin varoin (bail out schemes) liialliseen riskinottoon mutta ei ehkä markkinoiden avautuminen kilpailulle tai niin sanottu liiallinen kilpailu.⁶ Liiallista riskinottoa voi kaiken kaikkiaan kannustaa se, että kriisipankkien pelastamiseen on liitetty vääriä insentiivejä jo ennen pankkikriisiä.⁷

Kilpailualan kirjallisuudessa (tai kilpailuviranomaisten kansainvälisissä seminaareissa ja konferensseissa) ei ole muodostunut kuvaa, etteivät kilpailuviranomaiset ymmärtäisi pankkisektorin vakauden olevan tärkeää koko kansantalouden kannalta. Tämä ei silti tarkoita tehotonta kilpailupolitiikkaa pankkisektorilla. Päinvastoin, kilpailu voidaan nähdä välineenä tukemassa terveen ja vakaan pankkisektorin säilyttämistä. Tässä ajattelussa kilpailun katsotaan pitävän rahoituslaitokset tehokkaina ja valmiimpina kohtaamaan rahoitus- ja finanssimarkkinoiden erilaiset shokit, jotka kuuluvat alan luonteeseen. Kun luottolaitokset toimivat tehokkaasti, niiden ei tarvitse ottaa samassa määrin riskejä edes

6 Ks. tältä osin esimerkiksi *Lucchetta, M. – Moretto, M. – Parigi, B.M.* (2018): Systematic risk, bank moral hazard, and bailouts. Bank of Finland Research Discussion Paper 2/2018.

7 Tästä syystä ns. pelastettavilla sidosryhmillä ei välttämättä tarkoiteta esimerkiksi kriisipankkien osakkeenomistajia, jotta näillä säilyy kannustetut pitää pankki toimintakuntoisena kaikissa olosuhteissa. Suomen 1990-luvun alun pankkikriisiin yhteydessä samoin kuin vuoden 2008 maailmanlaajuisen finanssikriisin jälkeen on käyty keskustelua siitä, olivatko pankkien pelastusoperaatiot liian avokätisiä kriisipankkien omistajille. Analyysiiä vaikeuttaa usein se, että lopulliseen pelastusoperaatioon ajaututaan joskus hyvin nopeasti. Tällöin kriisipankin eristäminen muusta pankki- ja rahoitussektorista joudutaan tekemään äkillisesti. Tässä tilanteessa optimaalisimman 'corporate governance -kannusteen' räätälöiminen ei ole aina mahdollista parhaiden moral hazard -oppien mukaisesti.

alan häiriötilanteissa, koska liiketoiminnan jatkamiseen ei tarvita riskipitoisia satunnaisvoittoja. Kilpailu loisi pankkitoimintaan tehokkuutta ja osaltaan takaisi sen, että (tehokas) pankki voi jatkaa toimintaansa myös toiminnan tuottojen kaventuessa. Tämä näkemys puoltaa sitä, että juuri kilpailun puuttuminen tekee rahoituslaitoksista tehottomia ja alan kriisitilanteissa ne ehkä altistuvat liialliseen riskinottoon yhtenä viimeisimmistä mahdollisuuksistaan jatkaa markkinoilla. Aktiivinen kilpailupolitiikka olisi siis kiinteä osa toimivia rahoitusmarkkinoita.⁸

Mitä yhteensovittaminen tarkoittaa käytännössä?

Pankki- ja kilpailuvalvonnassa on eräitä mielenkiintoisia eroavaisuuksia. Kilpailunormisto on usein varsin abstraktia ja osoittaa yrityksille, mitä markkinoilla *ei saa* tehdä. Finanssimarkkinoilla vallitseva normisto on taas suhteellisen yksityiskohtaista osoittaen yrityksille, mitä (finanssi) markkinoilla toimiakseen *pitää* tehdä.

Keskustelu pankki- ja kilpailuvalvonnan välisestä jännitteestä ja kahden valvontaviranomaisen tavoitteiden 'yhteensovittamisesta' jää helposti vain teoreettiselle tasolle, jollei sitä siirretä konkreettisiin kilpailulain soveltamiskysymyksiin. Mitä pankkivalvonnan ja kilpailuvalvonnan yhteensovittaminen oikeastaan tarkoittaa ja voisi tarkoittaa?

Tässä tarkastelussa on kaksi päävaihtoehtoa. On mahdollista ensin näkin selvittää *pankkivalvontaviranomaisten toimien* kilpailuvaikutuksia, kun ne luovat pankki- ja rahoitusmarkkinoiden vakautta edistäviä järjestelmiä. Pankkivalvontaviranomaiset kutsuvat tätä toimintaa makrovakaussuvalvonaksi. Sillä pyritään ehkäisemään rahoitusalan riskikeskittymiä, tasaamaan rahoitussuhdanteita, parantamaan rahoitusalan häiriönsietokykyä ja rajoittamaan mahdollisten rahoitusalan häiriöiden leviämistä. Käytännössä makrovakaussuvalvonta asettaa pankki- ja rahoitusalan toimijoille esimerkiksi riittävät pääoma- ja likviditeettipuskurit ja luo etukäteen tarkempia kriisitilanteiden mekanismeja. Pankkivalvonta määrittelee myös esimerkiksi systeemiriskin kannalta merkittävimmät luottolaitokset, asettaa kriteerejä antolainaukselle ja toisaalta kriteerejä myös luotonottajille, jotta antolainaukseen liittyvät riskit olisivat hallinnassa. Pankkeille saatetaan asettaa enimmäislainoitusrajat

⁸ On lisäksi muistettava, että pankit ovat rahoituksen välittäjinä merkittävässä asemassa myös eräissä rahapolitiikan operaatioissa, joilla esimerkiksi pyritään elvyttämään kansantaloutta. Jos kilpailu ei näillä markkinoilla toimi, myös rahapolitiikan instrumenttien teho voi kärsiä. Ks. *Lindberg, R. (2009): Boosting the Crisis Economy – Competition as an Ally. Global Competition Policy, June 2009, s. 3–4.*

suhteessa velallisen maksukykyyn tai velanhoitokustannuksiin ja asettaa luotonottajille esimerkiksi pakollisia lyhennysvaateita.

Kaikkila näillä makrovakauservalvonnan yksittäisillä säännöillä ja käytännöillä voi olla myös kilpailuvaikutuksia. Niiden käyttöönotto tulisi periaatteessa yhteensovittaa toimivan kilpailun tavoitteiden kanssa, jotta normisto olisi kilpailuvaikutuksiltaan mahdollisimman neutraali keskenään kilpaileville pankeille ja muille rahoituslaitoksille. Makrovakauservalvonnan normisto on hyvin kattava kokonaisuus eikä sen laajuuden vuoksi makrovakauservalvonnan 'kilpailuneutraalisuutta' voida tässä laajemmin käsitellä. Keskeistä on tiedostaa, että pankki- ja kilpailuvalvonnan yhteensovittamisen tarve voi olla lähtöisin pankkivalvonnan omista toimenpiteistä.

Pankkivalvonnan ja kilpailuvalvonnan yhteensovittaminen voi luonnollisesti olla tarpeen myös siksi, että *kilpailuviranomainen* on pankkitoimintaa koskevassa kilpailunrajoitusasiassa aktiivinen. Tällöin kilpailuviranomaisen toimenpiteitä pitää ehkä yhteensovittaa pankkivalvontaviranomaisen tavoitteisiin, jossa pankkien vakavaraisuusaspektit saattavat olla etusijalla.

Pankkien väliset *kriisifuusiot* ovat yksi keskeisin esimerkki tilanteesta, jossa pankkien vakavaraisuus ja kilpailun toimivuus voivat joutua vastakkain. Yhteensovittamisen tilanne on käsillä, kun kilpailuviranomainen käsittelee yritysjärjestelyä, jossa vakavaraisuusongelmiin ajautunut 'kriisipankki' lakkautetaan muodossa tai toisessa. Kriisipankin lakkauttaminen tulisi järjestää niin, että huolehditaan yritysjärjestelyn jälkeisen kilpailutilanteen toimivuudesta mutta ilman vaaraa esimerkiksi talletuspaosta, joka voisi laajentuessaan johtaa haitallisiin vaikutuksiin pankki- ja rahoitussektorilla ja koko kansantaloudessa.⁹

Kilpailuviranomaiset ymmärtävät, että kriisipankin alasajo on toteutettava hallitusti. Kriisiytyneet pankit on kyettävä riittävän aikaisin eristämään muusta pankkitoiminnasta ja samalla luotava varmuus, että sidosryhmien saatavat pankeista (ennen kaikkea talletukset) on turvattu.

9 Tällaisilla rahoitusmarkkinoiden systeemitason häiriöillä tarkoitetaan sitä, että alan toimijat ovat laajamittaisesti taloudellisissa vaikeuksissa ja luottamus saamista takaisinsaantiin horjuu. Yksi osa tätä epäluottamuksen ilmiötä on talletuspakona tunnettu tilanne. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on esimerkiksi itse kuvannut talletuspakoa ja sen laajempia vaikutuksia seuraavasti (OECD 2017): "For example, banks are vulnerable to runs or panics. The problem is that clear majority of banks' liabilities are liquid deposits, redeemable upon demand, whereas their assets are illiquid loans. Thus, if all depositors tried to withdraw their deposits at the same time, a bank would face serious problems in meeting its obligations to its depositors. OECD Roundtable on Co-operation between Competition Agencies and Regulators in the Financial Sector: 10 years on from the Financial Crisis / Finland. Saatavissa osoitteesta: <http://www.oecd.org/daf/competition/cooperation-between-competition-agencies-and-regulators-in-the-financial-sector.htm>, vierailtu 22.5.2018.

Tähän periaatteeseen on muun muassa KKV viitannut viimeksi joulukuussa 2017.

“As an example of this, when competitive markets encourage efficiency, less efficient firms will have incentives to become more efficient. But if that does not happen, they will suffer economic consequences. Ultimately, they must close their business and exit the financial markets. In this situation, competition authorities may have to recognize that the exit process must take place in an orderly way.”¹⁰

Monesti vakavaraisuusongelmiin ajautunut kriisipankki saatetaan fuusioda toiseen pankkiryhmään. Fuusio halutaan ehkä toteuttaa siten, että heikosti kannattava tai vararikkoon ajautunut pankki fuusiodaan ’terveeseen ja kannattavaan’ pankkitoimintaan. Siksi pankkivalvontaan keskittyvä viranomainen saattaa esittää, että kriisipankki yhdistetään toiseen, mahdollisimman ’vahvaan’ markkinatoimijaan pankki- ja rahoitusmarkkinoilla. Pankkivalvontaviranomaisen ratio voi olla siinä, että kriisipankin liittäminen mahdollisimman suureen pankkiin tai muuten vakavaraiseen luottolaitokseen ehkäisisi varmimmin talletuspakoa ja muita kriisipankista potentiaalisesti aiheutuvia häiriöitä rahoitusmarkkinoilla. Tällainen fuusio siis edistäisi ennen kaikkea pankkimarkkinoiden vakavaraisuutta.

Kilpailuviranomaiselle tämä vaihtoehto voi olla ongelma, jos se johtaa ’vahvan’ pankkitoimijan vahvistumiseen entisestään ja luo sitä kautta vaaran kilpailun vähentymisestä. Joudutaan ehkä tekemään valinta kilpailun tai vakavaraisuuden välillä, eikä aina voida löytää hyvää kompromissia vaan toisen tavoitteen on väistytävä. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa finanssikriisin seurauksena kaksi luottolaitosta – Lloyds TSB ja HBOS – yhdistyivät, ja sen seurauksena pankkikilpailun todettiin huomattavasti heikentyvän erällä vähittäispankkitoiminnan osa-alueilla. Yrityskauppa kuitenkin hyväksyttiin, koska yrityskaupan selkeistä haitallisista kilpailuvaikutuksista huolimatta, pankkifuusiolla oli maan rahoitusjärjestelmää vakauttava vaikutus:

“... taking account only of the substantial lessening of competition and the relevant public interest consideration, the Secretary

10 OECD Roundtable on Co-operation between Competition Agencies and Regulators in the Financial Sector: 10 years on from the Financial Crisis / Finland. Saatavissa osoitteessa: <http://www.oecd.org/daf/competition/cooperation-between-competition-agencies-and-regulators-in-the-financial-sector.htm>, vierailtu 22.5.2018.

*of State believes that the creation of the relevant merger situation is not expected to operate against the public interest (...) However ... the Secretary of State considers that the merger will result in significant benefits to the public interest as it relates to ensuring the stability of the UK financial system and that these benefits outweigh the potential for the merger to result in the anticompetitive outcomes identified by the OFT ..”.*¹¹

Toimivallan järjestäminen Suomessa

*”Kilpailuun oppii ... mutta liika on liikaa. Rahamarkkinoiden vapaus ja siihen kuuluva kilpailu ovat pankkimarkkinoiden kehityksen kannalta periaatteessa myönteisiä asioita. Joissakin tilanteissa kilpailu voi kuitenkin johtaa ylilyönteihin. Suorastaan järkyttävänä esimerkkinä tällaisesta on 1980-luvun lopun ajattelematon markkinaosuustaistelu, joka johti sitten seuraavan vuosikymmenen alussa syvään pankkikriisiin”.*¹²

Kun tarkastellaan sitä, miten Suomessa on lainsäädäntötasolla suhtauduttu kilpailusääntöjen soveltamiseen pankkisektorilla, kehitys voidaan jakaa kolmeen osaan. Ensimmäisessä vaiheessa pankkitoimintaa pidettiin toimialana, jonka vakavaraisuutta ei voitu vaarantaa kilpailusääntöjen soveltamisella. Toisena vaiheena erottuu ajanjakso, kun Suomi tähtäsi ETA- ja EU-jäsenyyteen, mikä muutti suhtautumista myös pankkikilpailuun. Kolmannessa vaiheessa kilpailuviranomaiselle annettiin viranomaisena yksinoikeus soveltaa kilpailusääntöjä pankkitoimintaan, ja pankkivalvontaviranomainen siirtyi ainakin muodollisesti pankkikilpailun valvonnasta sivuun.

Suhtautuminen ennen ETA-jäsenyyttä

Pankki- ja vakuutustoiminta kuului 1950-luvulla voimaan tulleen ensimmäisen kilpailunrajoituslain soveltamisalan piiriin (laki talouselämässä esiintyvien kilpailunrajoitusten valvonnasta). Kilpailunrajoitusla-

¹¹ Decision by Lord Mandelson, the Secretary of State for Business, not to refer to the Competition Commission the merger between Lloyds TSB Group plc and HBOS plc under Section 45 of the Enterprise Act 2002 dated 31 October 2008. Saatavissa osoitteesta: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20090609050430/http://www.berr.gov.uk/files/file48745.pdf>, vierailtu 22.5.2018.

¹² Louekoski, M. (2014): Kilpailusta rahoituslalla. Teoksessa 'Kilpailun puolella – Uutta väylää avaa-massa'. Juhlakirja Matti Purasjoki 60 vuotta. Kilpailuvirasto 2004, s. 150–151.

kia muutettiin seuraavan kerran vuonna 1964 (laki taloudellisen kilpailun edistämisestä), jolloin pankkitoiminta jätettiin lain soveltamisalan ulkopuolelle. Vaikka lakiin tehtiin muutoksia 1970- ja 1980-luvuilla, pankkiala pidettiin edelleen kilpailusääntöjen soveltamisen ulkopuolella. Keskeisenä julkilausuttuna synnä soveltamisalan rajaamiselle oli se, että kilpailun ei katsottu soveltuvan pankkitoimintaan, koska se voisi olla riski pankkien vakavaraisuudelle.

Esimerkiksi *pankkitoimintakomitean* mietintö (1986) totesi, että hallitsematon kilpailu voisi pankkitoiminnassa helposti muuttua pankin vakavaraisuutta olennaisesti heikentäväksi kilpailuksi, jolloin koko 'pankkitoiminnan perusta voisi murentua'. Mietinnön mukaan vain niin sanotulla hallitulla kilpailulla on pankkitoiminnassa kiistämättömiä etuja.¹³ Mietinnöstä jää kuva, että olemassa olevien pankkien keskinäisen sääntely- ja kilpailuasetelman tulee olla neutraalia, mutta muutoin markkinoiden avaaminen ja kilpailun lisääminen eivät olisi toivottavia suuntauksia. Taustalla oli toimialan suojaaminen markkinataloudelta, mikä on kuitenkin ymmärrettävä laajemmassa kontekstissa, eli tällöin Suomessa monet muutkin toimialat olivat suojattu kilpailulta. Lisäksi – kuten esimerkiksi Alaja (2015) toteaa – Suomen talousjärjestelmässä elinkeinoelämällä, pankeilla ja poliittisilla päätöksentekijöillä oli lähes symbioottinen suhde:

”Usein suomalainen elinkeinoelämä näki valtion käytännöllisenä yhteistyökumppanina teollisten investointien ja kasvun edistämisessä, ja korporatistiset yhteistyösuhteet Suomen Pankin, valtiovarainministeriön, pankkien ja elinkeinoelämän välillä olivat tiiviit. (...) ”Vanha malli, joka ohjasi investointeja valtionyhtiöiden ja säädellyn pankkijärjestelmän kautta, kaatui kuitenkin viimeistään 1990-luvun lamaan.”¹⁴

Laissa kilpailunrajoituksista (709/1988) pankkitoiminta tuli takaisin kilpailunrajoituslain soveltamisalan piiriin. Pankkitarkastusvirasto oli ensisijaisesti oikeutettu viemään pankkialan kilpailunrajoituksen kilpailuneuvoston käsittelyyn. Kilpailuviraston toimivalta oli tässä suhteessa toissijainen. Jos pankkivalvontaviranomainen ei puuttunut pankkialan kilpailunrajoitukseen, sen kieltäminen kilpailuneuvostossa voitiin kuitenkin tehdä myös kilpailuviranomaisen aloitteesta.

¹³ Pankkitoimintakomitean mietintö, s. 32–33. Komiteamietintö 1986:2. Helsinki.

¹⁴ Alaja, A. (2015): Valtionyhtiöistä yrittäjähenkiseen valtioon. Kalevi Sorsa -säätien julkaisuja 1/2015, s. 36.

Talletuspankkilaki (1268/1990) tuli voimaan kaksi vuotta myöhemmin joulukuussa 1990. Myös siinä kilpailunrajoituksia ja niiden vaikutuksia selvitti ensisijaisesti Pankkitarkastusvirasto. Sen tuli kuitenkin kilpailunrajoitusten poistamisessa ottaa huomioon 'tallettajien aseman turvaaminen' eli kilpailulain soveltamisessa tuli varmistaa, ettei asiakkaiden pankkitalletuksia vaarannettu. Tämä tarkoitti käytännössä sitä, että kilpailunrajoitusten selvittämisessä ja niiden poistamisessa tuli pitää huolta pankin vakavaraisuudesta. Edellyttäen, että tallettajien asema turvataan, viraston tuli ryhtyä 'tarpeellisiin toimenpiteisiin' kilpailunrajoitusten poistamiseksi. Tarvittaessa pankeissa oli mahdollista toimittaa tarkastus. Pankin tuli antaa tarkastusta varten liikekirjeenvaihtonsa, kirjanpitonsa ja muut asiakirjat, joilla saattoi olla merkitystä tarkastuksen toimittamisessa. Pankkitarkastusvirasto toimi valtiovarainministeriön alaisuudessa vuoteen 1993, minkä jälkeen viraston tilalle perustettiin Suomen Pankin yhteydessä toiminut Rahoitustarkastus.

ETA- ja EU-järjestelmiin harmonisointi

Suomi teki 1990-luvun alussa poliittisen päätöksen, että se tähtää tiiviimmin yleiseurooppalaiseen integraatioon. Päätöksen ensimmäinen vaihe oli ETA-jäsenyys ja toinen vaihe EU-jäsenyys. Kun tämä linjapäätös oli tehty, myös Suomen pankkimarkkinoiden sääntelyä ja normistoa ryhdyttiin valmistelemaan ETA- ja EU-yhteensopiviksi. Samalla luovuttiin vallinneesta doktriinista, että toimiva kilpailu voi olla haitallista pankkien vakavaraisuudelle.

Maassamme oli 1990-luvun alussa useita komiteoita ja asiantuntijaryhmiä, jotka valmistelivat Suomen pankkimarkkinoiden normistoa ETA- ja EU-yhteensopiviksi. Pankkisektorin kategorinen sulkeminen kilpailusääntöjen ulkopuolelle ei enää ollut uuden integraatiopolitiikan mukaista. Pankkitoiminnan mahdolliset kansalliset intressit alan suojaamiseksi kilpailulta oli sivuutettava, jotta Suomi olisi myös tältä osin valmis ETA- ja EU-jäsenyyteen.

Kilpailulakia ryhdyttiin 1990-luvun alussa valmistelemaan mahdollisimman yhdenmukaiseksi ETA:n ja EU:n kilpailunormiston kanssa, kun *kilpailulainsäädännön tarkistamistyöryhmä* aloitti työnsä touku-kuussa 1990.¹⁵ Se julkaisi komiteamietintönsä huhtikuussa 1991 ja siihen pohjautuen kilpailunrajoituslain muutokset tulivat voimaan vuonna 1992. Lainmuutoksella kilpailulainsäädäntö pyrittiin yhden-

¹⁵ Kilpailulainsäädännön tarkistamistyöryhmän mietintö. Komiteamietintö 1991:15. Kauppa- ja teollisuusministeriö, Helsinki.

mukaistamaan mahdollisimman lähelle EU:n kilpailunormiston keskeisiä osia. Lakiin tuli säännökset lainvastaisen toiminnan sanktioimisesta hallinnollisella seuraamusmaksulla.

Lainmuutos tarkoitti, että myös pankkitoiminta tuli modernin kilpailunrajoituslain soveltamisalan piiriin, ja oli selkeät kiellot haitallisimpia kilpailunrajoituksia koskien. Kilpailuvirastolla oli edelleen oikeus tehdä kilpailuneuvostolle esityksiä pankkitoimintaa koskevien kilpailunrajoitusten kieltämiseksi. Rahoitustarkastuksella oli myös oikeus tehdä pankkitoiminnan kilpailunrajoituksia koskevia esityksiä kilpailuneuvostolle. Sillä ei kuitenkaan ollut oikeutta myöntää poikkeuslupia kilpailunrajoituslain kielloista, vaan tämä toimivalta oli yksinomaan Kilpailuvirastolla. Viranomaisten edellytettiin olevan 'tarkoituksenmukaisessa' yhteistyössä ennen mahdollisen kieltoesityksen tekemistä kilpailuneuvostolle, eli käytännössä tuli vähintään varata toiselle valvontaviranomaiselle mahdollisuus antaa esitysluonnoksesta oma lausuntonsa. Käytännössä näin toimittiin myös pankkialan poikkeuslupia käsiteltäessä.

Pekka Hallbergin johdolla työskennellyt *finanssiryhmäkomitea* kannatti myös pankki- ja rahoitusmarkkinoiden avaamista kilpailun piiriin.¹⁶ Vuonna 1991 julkaisemassaan mietinnössä se pohti lisäksi sitä, riittävätkö kilpailunrajoitussäännökset kattamaan myös sellaiset kilpailuongelmat, jotka ovat seurausta pankkien vaikutusvaltarajoituksen poistamisesta. Komitea ehdotti selvitettäväksi, miten kilpailunrajoituslainsäädäntöä tulisi muuttaa, jotta voidaan estää keskittyneiden ja vain harvojen finanssiryhmien hallitsemien pankki- ja vakuutuspalvelujen markkinoiden syntyminen.

Kolmantena pankkikilpailun avaajana toimi rahoituslainsäädännön tarkistamistyöryhmä.¹⁷ Se julkaisi loppuraporttinsa tammikuussa 1992, minkä seurauksena vuoden 1994 alussa tuli voimaan laki luottolaitoksista (1607/1993). Laki korvasi talletuspankkilain. Luottolaitoslain valmistelussa otettiin kantaa talletuspankkilain periaatteeseen, jonka mukaan kilpailunrajoitusten poistamisessa tuli ottaa huomioon 'tallettajien aseman turvaaminen'. Luottolaitoslaista poistettiin tämä vaatimus, koska tallettajien asema varmistettiin luottolaitoksen omalla pääomalla, paremmalla riskien hallinnalla ja vakuusrahaston uudistamisella.¹⁸ Nämä ovat pankkien vakavaraisuutta turvaavia instrument-

16 Finanssiryhmäkomitean mietintö. Komiteanmietintö 1991:36. Valtiovainministeriö, Helsinki.

17 Rahoituslainsäädännön tarkistamistoimikunnan mietintö. Komiteanmietintö 1992:13. Valtiovainministeriö, Helsinki.

18 Hallituksen esitys 295/1992 vp Eduskunnalle luotto- ja rahoituslaitoksia ja niiden toimintaa koskeksi lainsäädännöksi, s. 15.

teja. Kun nämä instrumentit otettiin käyttöön, kilpailusääntöjen soveltamisessa ei enää erikseen tarvinnut pohtia toimenpiteiden merkitystä tallettajien asemaan. Kilpailulain monissa käytännön soveltamistilanteissa tämä todennäköisesti olisikin ollut haasteellista. Pankeille se olisi myös avannut kilpailunrajoitusten uuden oikeuttamisperusteen, minkä yhdistäminen kilpailunrajoituslain yleisten – tehokkuuden edistämiseen tähtäävien – oikeuttamisperusteiden kanssa olisi ollut käytännössä vaikeaa. Rahoituslainsäädännön tarkistamistyöryhmän loppuraportin linjaukset olivat iso muutos suhtautumisessa pankkikilpailuun, jos vertailua tehdään kuusi vuotta aikaisemmin julkaistuun pankkitoimintakomitean raporttiin.

Pankkikriisi

Suomen pankkijärjestelmä ajautui 1990-luvun alussa itsenäisyyden ajan pahimpaan vakavaraisuuskriisiin. Esimerkiksi rahoituslainsäädännön tarkistamistyöryhmä totesi tammikuussa 1992, että Suomen rahoitusmarkkinoiden vakavaraisuuteen liittyy vakavia ongelmia:

*”Rahoitusmarkkinoiden tilanne on kahden viime vuoden aikana hälyttävästi heikentynyt. Riskit ovat kasvaneet ja niiden hallinnassa on esiintynyt puutteita. Samaten luottotapioit ovat yleisesti taloudellisesta tilanteesta johtuen kasvaneet merkittäviksi.”*¹⁹

Kilpailunrajoituslain muutos vuonna 1992 merkitsi sitä, että Suomen kilpailulainsäädäntö oli suhteellisen yhdenmukainen EU:n kilpailusääntöjen kanssa. Kilpailunrajoituslain kiellot olivat normitalla tehokkaita ja moderneja. Kun pankkikriisi alkoi, Kilpailuvirasto joutui heti soveltamaan uutta lakia pankkikriisiin kytkeytyneeseen kilpailunrajoitukseen.

Koska koko talouden tilanne oli hyvin vakava, kilpailulain soveltamisessa oli lähestyttävä pankkikriisiin kysymyksiä järkevästi mutta toisaalta varmistuen, että kilpailulain uudet kiellot otetaan heti vakavasti myös pankkikriisiin oloissa. Kilpailulain uskottavuuden varmistaminen oli erityisen tärkeää, koska pankkialalla oli pitkään vaikuttanut hintasääntely eikä vapaan kilpailun olosuhteista ollut juuri kokemusta. Käy-

¹⁹ Rahoituslainsäädännön tarkistamistoimikunnan mietintö, s. 38–39. Komiteamietintö 1992:13. Valtiovarainministeriö, Helsinki.

tännössä viraston edessä oli testi, jossa piti tasapainoilla yhtäältä vakavan pankkikriisin vastuullisen hoitamisen ja toisaalta pankkitoiminnan uuden kilpailuvalvonnan uskottavuuden välillä. Jälkikäteen arvioituna oikea tasapaino löydettiin.

Kilpailuviranomaisen fuusioehdotus

Suomen Pankki joutui ottamaan haltuunsa säästöpankkien keskusrahallituksen SKOP:in syyskuussa 1991, kun muut pankit kieltäytyivät hyväksymästä SKOP:in sijoitustodistuksia. Vuoden 1992 alussa Suomen hallitus ohjasi pankkijärjestelmään julkista tukea etuoikeutettuina pääomatodistuksina, joiden korko oli markkinakorkoa hieman korkeampi. Julkiselle tuelle asetettiin ehdoksi se, että pääomatodistukset muutetaan äänioikeutetuiksi osakkeiksi, jos kaikki takaisinmaksulle ja pankin vakavaraisuudelle asetetut ehdot eivät täyty.²⁰ Voidaan katsoa, että tuen ehdot olivat varsin tiukat eivätkä olleet luomassa väärää insenttiä pankkisektorille.

Kesäkuussa 1992 suurin osa 250 säästöpankista yhdistettiin Suomen Säästöpankiksi (SSP). Uusi pankkiryhmä ei kuitenkaan ollut elinkelpoinen. Oli päätettävä, mitä pankkiryhmän kanssa tehdään ja miten tilanteesta edetään. Kilpailuvirasto ryhtyi myös itse etsimään ratkaisua, joka olisi toimivalle kilpailulle optimaalisin.

Kilpailuviraston ehdotus oli se, että valtion haltuun ajautuneet säästöpankkiryhmän liiketoiminnan osat fuusioidaan valtion jo ennestään omistamaan Postipankkiin. Näin markkinoille luotaisiin uusi kilpailija kolmen muun suuren pankin – eli KOP:n, SYP:n ja OP-ryhmän – rinnalle. Kilpailuviraston teettämät laskelmat ja kilpailuanalyysit osoittivat, ettei valtion omistamalle uudelle PSP/SSP-ryhmälle olisi tullut haitallista markkinavoimaa edes paikallisilla pankkimarkkinoilla. Tämä tarkoitti sitä, että sääntelyn asteittain vapauttama ja sen kautta orastava pankkikilpailu ei olisi vaarantunut PSP/SSP-ratkaisun myötä. Kilpailutilanne markkinoilla olisi PSP/SSP-vaihtoehdossa pikemminkin vahvistunut esimerkiksi maakunnissa ja pienemmillä paikkakunnilla.

Kilpailuviraston ehdotuksessa oli myös se positiivinen puoli, että PSP/SSP-mallin myötä säästöpankkiryhmässä olleet omaisuuserät ja vakuusmassat olisi pidetty valtion kokonaan omistaman PSP/SSP-pankin hallussa, koska valtio vastasi SSP:n ongelmista joka tapauksessa. Samalla ajatus oli, että ongelmalliset omaisuuserät ja vakuusmassat rea-

20 Ks. tästä *Honkapohja, S.* (2009): 1990-luvun rahoituskriisit Suomessa ja muissa Pohjoismaissa. Euro & talous 1/2009, s. 32–33. Suomen Pankki.

lisöidään myöhemmin kriisin jälkeen, kun kiinteistömarkkinat toimivat paremmin ja kiinteistöjen hintataso on korkeampi.²¹

Kilpailuviraston esittämään PSP/SSP-malliin ei lopulta päädytty, vaikka se alkuvaiheessa herätti muun muassa pääministerin kiinnostuksen ja tiettävästi oli jonkun aikaa hallituksen ykkösvaihtoehto. Tarkkoja ja luotettavia perusteita sille, miksi viraston esittämä ratkaisu sivuutettiin, ei tiettävästi ole julkisuudessa esitetty. On mahdollista, että markkinoille jäljelle jääneiden pankkien vakavaraisuutta kohtaan koettiin vielä siinä määrin huolta, ettei uuden PSP/SSP-ryhmittymän luomaa lisääntyvää kilpailua pidetty suotavana. Ehkä ainoa julkinen peruste PSP/SSP-fuusion vastustamiselle oli se, että markkinatalouteen ei kriitikoiden mielestä kuulunut yritysten 'kansallistaminen'. Katsottiin, että säästöpankkiryhmän fuusioiminen valtio-omisteiseen Postipankkiin olisi yksittäisen pankin kansallistamista. Vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen monissa maissa todellisuudessa sovellettiin samaa logiikkaa, mitä Kilpailuvirasto esitti PSP/SSP-mallin yhteydessä. Jos kriisipankki oli päättänyt valtion haltuun, ei ollut mitään laajempaa ideologista estettä 'kansallistaa' pankkia varsinkin, kun valtio joka tapauksessa vastasi kriisipankin vastuista. Olennaista oli se, etteivät ongelmapankkien vakavaraisuuden häiriöt kumuloituneet muualle pankkijärjestelmään.

Säästöpankkiryhmän pilkkominen

Kun ilmeni, että Suomen Säästöpankki (SSP) ei ollut elinkelpoinen eikä Kilpailuviraston ehdotus pankkiryhmän fuusioimiseksi Postipankkiin edennyt, säästöpankkiryhmän terveet osat pilkottiin liike- ja osuuspankkeihin sekä valtion omistamaan Postipankkiin. Pankkien tarkoituksena oli se, että SSP:n alasajo ja säästöpankkiasiakkaiden jakaminen voitiin tehdä kilpailulta rauhoitetussa ympäristössä. Tätä operaatiota varten tarvittiin poikkeuslupa Kilpailuvirastolta, koska suunnitelma oli kilpailunrajoituslain kieltojen vastainen ja koska vain Kilpailuvirastolla oli oikeus myöntää kielloista poikkeuksia.

Pankit hakivat poikkeuslupaa asiakkaiden ja markkinoiden jakamiseksi (asiakassiirtymien rauhoittaminen). Poikkeuslupahakemuksen sisältö oli se, että SSP:n säästöpankkiasiakkaiden siirto pilkkojapankkeihin piti toteuttaa ilman toisten pankkien samanaikaista kilpailevaa markkinointia. Säästöpankeista tulleet asiakkaat piti ensin installoida uuden pankkinsa järjestelmiin ja asiakasrekistereihin eikä prosessiin

²¹ Ks. Kilpailuviraston ehdotuksesta *Lindberg, R. (1993): Pankkituki ja kilpailu. Kilpailuviraston julkaisusarja 2/1993.*

haluttu häiritseväksi tekijäksi asiakaskilpailua pilkkojapankkien kesken. Vasta kun kullekin pankille ohjatut säästöpankkiasiakkaat oli liitetty uuteen pankkiryhmään, pilkkojapankkien keskinäinen kilpailu voitiin käynnistää.

Kilpailuvirasto myönsi järjestelylle poikkeusluvat 14.10.1993.²² Kilpailuvirasto katsoi, että SSP:n kaupassa ja sen yhteydessä toteutetuissa kilpailunrajoituksissa oli kyseessä pankkimarkkinoiden uudelleenjärjestely, jonka tarkoitus oli valtion tuen varassa toimineen SSP:n poistuminen (ja poistaminen) markkinoilta. Virasto perusteli poikkeuslupaa sillä, että järjestely takasi säästöpankkiasiakkaille pankkipalveluiden jatkuvan ja häiriöttömän tarjonnan. Julkisista poikkeuslupapäätöksistä ei täysin avaudu se, miten asiakaskilpailun rajoittaminen pilkkojapankkien kesken oli välttämätöntä takaamaan säästöpankkiasiakkaiden jatkuvat ja häiriöttömät pankkipalvelut.

Viraston mukaan kyseessä oli myös 'toimialarationalisointi', ja että järjestelyt todennäköisesti lisäsivät alan tehokkuutta, koska järjestelyllä voitiin karsia kustannuksia. Tarkemmin ei ilmene, miten järjestely karsi pankkien kustannuksia mutta ilmeisesti kyse oli ainakin markkinointikulujen karsimisesta. Kun pankkien välillä pitäydyttiin mainonta- ja markkinointitoimenpiteistä, joilla olisi houkuteltu säästöpankkiasiakkaita toisista pilkkojapankeista, säästettiin markkinointikuluissa. On mahdollista, että kulujen karsimisella tarkoitettiin myös koko SSP-kriisin hoitamista mahdollisimman nopeasti ja tehokkaasti.

Poikkeuslupa kilpailulain kielloista oli voimassa vain määräajan eli huhtikuun alusta heinäkuun loppuun 1994. Määräaikaisuus oli hyvin linjassa sen ajan poikkeuslupien periaatteen kanssa, että kilpailua sallittiin rajoitettavan vain sen verran, mikä oli ehdottoman välttämätöntä tavoiteltavien tehokkuusperusteiden saavuttamiseksi. Poikkeuslupa ei sallinut pilkkojapankeille oikeutta rajoittaa SSP:n asiakkaiden omatoimista siirtymistä toiseen pankkiryhmään.

Pankkialan ja -kriisin erityispiirteet (negatiiviset ulkoisvaikutukset) olivat poikkeuslupan myöntämisessä ratkaisevia. On kyseenalaista, olisiko vastaavanlaista sopimusta vararikkoon ajautuneen yrityksen asiakkaiden jakamisesta (pilkkomissopimusta) hyväksytty millään muulla toimialalla. Kyseessä oli pankkikriisin 'vastuulliseen hoitamiseen' liittyvä ratkaisu, joka oli osa SSP:n pilkkomista koskevaa kokonaisratkai-

²² Kilpailuviraston päätökset 14.10.1993 asioissa "Poikkeuslupa Osuuspankkien Keskusliiton osuuspankeille antamille määräaikaisille kilpailunrajoituksille, jotka liittyvät Suomen Säästöpankki-SSP Oy:n liiketoimintojen sekä SSP:n osakkeiden ostamiseen" (dnro 556/67/93) ja "Poikkeuslupa määräaikaisille kilpailunrajoituksille, jotka liittyvät Suomen Säästöpankki-SSP Oy:n liiketoimintojen sekä SSP:n osakkeiden ostamiseen" (dnro 555/67/93).

sua. Kilpailuviranomainen saattoi olla ratkaisuun siinä mielessä tyytyväinen, että rajoitukset olivat vain määräaikaisia. Käytännössä lyhyt ja määräaikainen 'asiakkaidenjakosopimus' piti sallia, jotta SSP:n alasajo voitiin suorittaa hallitusti. On lisäksi muistettava, että vähittäispankkien välinen pankkikilpailu oli sääntelyn seurauksena joka tapauksessa suhteellisen rajallista. Konttoriverkoston kautta tapahtuva palveluiden saatavuus oli yksi keskeisiä kilpailukeinoja. Tässä suhteessa kilpailun rajoittuminen oli myös varsin rajallista. Vähittäispankkialan moderni kilpailu – kuten se nyt ymmärretään – oli pikkuhiljaa alkamassa vasta kriisin jälkeen.

Rinnakkainen valvonta poistetaan

Rahoitustarkastuksen rinnakkainen esityksenteko-oikeus poistettiin vuoden 1998 kilpailunrajoituslakia muutettaessa. Kilpailuvirastolle tuli yksinoikeus pankkitoimintaa koskevien kilpailunrajoitusten saattamiseksi kilpailuneuvoston käsittelyyn ja saada kilpailunrajoitus kielletyksi. Muutosta valmisteli kauppa- ja teollisuusministeriön johdolla *kilpailulain uudistamistyöryhmä*.²³

Työryhmä katsoi ensinnäkin, että rinnakkaisesta esityksenteko-oikeudesta voitiin luopua, koska sillä 'ei ollut merkitystä'. Tätä perusteltiin sillä, että Rahoitustarkastus ei ollut tehnyt yhtään esitystä kilpailuneuvostolle kilpailunrajoituksen kieltämiseksi, vaikka Kilpailuvirasto oli käsitellyt 'useita' pankkialaa koskevia kilpailunrajoitus- ja poikkeuslupatapauksia. Työryhmä jättää mainitsematta, että myöskään Kilpailuvirasto ei ollut tehnyt yhtään esitystä kilpailuneuvostolle pankkialan kilpailunrajoitusten käsittelemiseksi. Virasto oli luonnollisesti käsitellyt pankkialan poikkeuslupa-asioita, koska vain sillä oli toimivalta niiden käsittelemiseksi.

Rahoitustarkastuksen esityksenteko-oikeuden poistamista perusteltiin myös sillä, että vuotta aikaisemmin ns. *rahoitustarkastustyöryhmä* ehdotti Rahoitustarkastuksen rinnakkaisesta esityksenteko-oikeudesta luopumista.²⁴ Rahoitustarkastustyöryhmän mukaan Rahoitustarkastuksen markkinatuntemus voitiin saattaa Kilpailuviraston käyttöön tietojenvaihdolla, lausunnoilla ja muulla 'yleisellä viranomaisyhteistyöllä'.

²³ Kilpailulainsäädännön uudistaminen – yrityskauppojen valvonta ja toimivaltakysymykset. Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 3/1997.

²⁴ Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1996:17.

Tarkoituksena oli selkeyttää viranomaistoiminnan rakennetta luottolaitoksiin kohdistuvassa kilpailuvalvonnassa.

Kilpailulain uudistamistyöryhmän kolmas perustelu oli se, että rinnakkainen toimivalta olisi aiheuttanut epäselvyyksiä muun muassa tarkastustilanteissa ja mahdollisti ristiriitaisten ratkaisujen tekemisen eri viranomaisten välillä. Tätä ongelmaa ei kuitenkaan esitetä tarkemmin, ja sen yhteys kilpailuneuvostolle tehtävään rinnakkaiseen esityksenteke-oikeuteen jää hieman avoimeksi.

Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä perusteli rinnakkaisesta esityksenteke-oikeudesta luopumista myös sillä, että pankkisektori ei merkittävästi poikkeakaan muista sektoreista, joilla on erityissääntelyä. Koska näiden sektoreiden valvontaviranomaisten kanssa tehtiin normaalia viranomaisyhteistyötä ilman rinnakkaista valvontatoimivaltuutta, näin voitiin toimia myös Rahoitustarkastuksen kanssa. Olenaiseksi nähtiin se, että kilpailu- ja pankkivalvontaviranomainen ovat aina tarkoituksenmukaisessa yhteistyössä keskenään, vaikkakin Rahoitustarkastuksella nähtiin olevan potentiaalisesti myös ongelmallinen kaksoisrooli:

”...erityisviranomaisten mahdollisuuksia selvittää pankki- ja vakuutusalan kilpailunrajoituksia on vähentänyt merkittävästi se, että niillä ei ole aina ollut mahdollisuutta varata resursseja kilpailunrajoitustapausten käsittelyyn. Kilpailunrajoituksia joutuisivat niissä useissa tapauksissa käsittelemään henkilöt, joiden pääasialliset tehtävät liittyvät sellaisiin kysymyksiin, joiden tarkastelunäkökulma saattaa olla jopa ristiriidassa kilpailulainsäädännön tavoitteiden kanssa.”²⁵

Uudistamistyöryhmä ei tarkemmin avaa ’erilaista tarkastelunäkökulmaa’ koskevaa mahdollista ristiriitaa, mutta se viitanee pankkitoiminnan kilpailun ja vakavaraisuuden väliseen potentiaaliseen jännitteeseen.

Jos sivuutetaan Kilpailuviraston uusiin päätöksentekovaltuuksiin liittyvä perustelu rinnakkaisesta esityksenteke-oikeudesta luopumisesta²⁶, kilpailulainsäädännön uudistamistyöryhmän keskeiseksi perus-

²⁵ Kilpailulainsäädännön uudistaminen – yrityskauppojen valvonta ja toimivaltakysymykset. Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja 3/1997, s. 35.

²⁶ Työryhmän viimeinen peruste Rahoitustarkastuksen rinnakkaisesta esityksenteke-oikeudesta luopumisesta liittyi työryhmän ehdotukseen, että Kilpailuvirasto tekisi jatkossa ensiasteen päätökset kilpailunrajoitusten kieltämisestä ilman esitystä kilpailuneuvostolle. Siksi työryhmä katsoi, että myöskään rinnakkaisen esityksentekovaltuuden säilyttäminen ei ollut enää tarkoituksenmukaista. Hallitus ei kuitenkaan lopulta esittänyt, että Kilpailuvirasto tekisi jatkossa ensiasteen päätökset kilpailunrajoitusten kieltämisestä (HE 243/1997 vp).

teeksi jää se, että pankkisektori ei poikkeaa mainittavalla tavalla muista säännellyistä toimialoista. Tästä syystä katsottiin, että myös pankkisektorilla voitiin tehdä yhteistyötä normaalein viranomaiskontaktein. Toisaalta pankkikriisin yhteydessä tehtyjen ratkaisujen jälkeen on perusteita todeta, että pankkitoiminta on ollut erityinen toimiala kilpailulain soveltamisessa. Suomen Säästöpankki-SSP:tä koskevan kriisin yhteydessä sallittiin kilpailukielto laajuudessa, jota tuskin olisi hyväksytty millään muulla toimialalla. Järjestely oli hyvin poikkeuksellinen. Suomen kilpailuoikeuden soveltamisen historiassa ei tiettävästi ole yhtään toista tapausta, jossa vararikkoon ajautuneen yrityksen asiakkaat tässä mittakaavassa jaetaan – edes määräaikaaisesti – markkinoilla jo toimivien yritysten kesken kilpailuviranomaisen poikkeusluvalla. Ainakin siis tältä osin pankkitoiminta on ollut erityisasemassa kilpailunrajoituslain soveltamisessa.

Kehitys 2008 finanssikriisin jälkeen

Vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen pankkivalvonnan organisaatioissa tapahtui Suomessa muutoksia. Rahoitustarkastus lakkautettiin vuonna 2009, kun Rahoitustarkastus ja Vakuutusvalvontavirasto yhdistyivät. Niiden tilalle perustettiin Suomen Pankin yhteydessä toimiva Finanssivalvonta, jolla ei ole toimivaltaa soveltaa kilpailulakia pankkisektorilla.²⁷

Se, että Suomessa kilpailuviranomainen vastaa viranomaisista yksin kilpailusääntöjen soveltamisesta pankkisektorilla, ei kansainvälisesti vertaillen ole välttämättä kovin yleistä. Monessa muussa OECD-maassa pankkimarkkinoiden kilpailukysymyksistä vastaavat joko kilpailu- ja rahoitusmarkkinaviranomainen yhdessä tai pelkästään alan erityisviranomainen (rahoitus- ja pankkimarkkinaviranomainen) tai maan keskuspankki. On mahdollista, että kilpailuviranomaisella on täydet valtuudet selvittää kilpailuasiasia, mutta lopullinen ratkaisuvallta asiassa on sen ulkopuolella. Käytäntö voi vaihdella käsillä olevan kilpailutapauksen mukaan. Esimerkiksi maan keskuspankilla voi olla ratkaiseva asema pankkisektorin fuusioiden hyväksymisessä, mutta muut kilpailukysymykset ovat sen toimivallan ulkopuolella.

²⁷ Mielenkiintoinen yksityiskohta on se, että Finanssivalvonnan perustamisen yhteydessä todetaan Finanssivalvonnan myös voivan tietyllä tavalla puuttua valvottavansa toimintaan, jos se "törkeästi" rikkoo esimerkiksi kilpailulainsäädäntöä. Finanssivalvonnan perustamista koskevan lain perusteluissa todetaan sanataarkasti: "... siltä osin kuin toimilupa-valvottava törkeästi rikkoo tällaista lainsäädäntöä, Finanssivalvonta voisi puuttua valvottavan toimintaan lähinnä yleisten toimilupaedellytysten, kuten johdon luotettavuuden ja luotettavan hallinnon, laiminlyönnin perusteella." Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Finanssivalvonnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 66/2008, s. 84.

Suomen kilpailuviranomaisen itsenäinen toimivalta pankkitoiminnan kilpailukysymyksissä johtaa kysymykseen, miten virasto suhtautuu pankkien vakavaraisuuteen?

Kilpailuvirasto julkaisi vuonna 2011 raportin, jossa se tarkastelee talouden eri sektoreiden kilpailutilannetta. Pankkitoiminta oli yksi tarkastelun kohteena ollut toimiala.²⁸ Kilpailuvirasto toteaa finanssisektorilla olevan ’taloudellinen erityisasema’ yhteiskunnassa, koska talletusten turvallisuus ja maksuliikenteen toimivuus ovat tehokkaan taloudellisen toiminnan perusedellytyksiä. Viraston mukaan finanssisektorin sääntelyyn liittyy ’vaikeasti vastattavia’ kysymyksiä. Virasto pohti esimerkiksi sitä, missä määrin voidaan hyväksyä, että vakaat finanssimarkkinat saavutetaan ehkä myös kilpailun vähentymisen kustannuksella. Tämä viittaa siihen, että pankkitoiminnan vakavaraisuus voi joissain tilanteissa olla seikka, joka tarvittaessa otetaan kilpailulain soveltamisessa huomioon. Kilpailuvirasto totesi toisaalta 2011 raportissaan myös, että finanssimarkkinoiden vakauden varmistaminen ylimitoitetulla pankkisääntelyllä voi vaikeuttaa uusien yrittäjien markkinoille tuloa.

Tulevaisuuden haasteita

Pankkitoiminta tuli Suomessa modernin kilpailulainsäädännön soveltamisen piiriin keskellä itsenäisyytemme ajan pahinta pankkikriisiä eli tilanteessa, jolloin pankkien vakavaraisuus oli huomattavan heikko. Kansainvälisesti vertaillen on hyvin poikkeuksellista, että pankkisektori tässä mielessä avataan kilpailulle keskellä toimialan kriisiä. Koska suuntana oli ETA- ja EU-jäsenyys, haluttiin osoittaa, että myös pankkitoiminta oli osa niitä talouden sektoreita, jotka kuuluivat kilpailun ja kilpailulain soveltamisen piiriin.

Suomessa pankkien vakavaraisuudesta vastanneet viranomaiset ja kilpailuviranomainen ovat yhdessä lainsäätäjän kanssa rakentaneet käytännöllisen ja toimivan järjestelmän pankkien vakavaraisuuden ja toimivan kilpailun turvaamiseksi. OECD:n kilpailukomiteassa joulukuussa 2017 käyty keskustelu osoitti sen, että suomalainen viranomaisjärjestelmä – jossa pankkisektorin kilpailunrajoitusten purkamisesta vastaa yksinomaan kilpailuviranomainen – on kansainvälisesti vertaillen varsin moderni järjestelmä. Suomessa yhteistyö perustuu – ehkä suhteellisen harvinaisella tavalla – molemminpuoliseen ja varsin vapaamuotoiseen

²⁸ Kilpailuvirasto (2011) – Pankit, kriisit ja kiristynyt sääntely (toim. Ahonen, A.). Kilpailuviraston selvityksiä 1/2011.

luottamukseen. Yhteistyössä ja alaa koskevista viranomaisratkaisuisia pyritään ottamaan huomioon pankkivalvonnan eri osa-alueet. Eräissä muissa maissa pankki- ja kilpailuviranomaisten välinen yhteistyö on pitänyt rakentaa yksityiskohtaisen lainsäädännön varaan, koska viranomaisten välistä yhteistyötä ei ole saatu muutoin toimivaksi. Taustalla voivat olla sekä toimivaltariidat viranomaisten välillä, että periaatteellinen jännite pankkien välisen kilpailun ja pankkitoiminnan vakavaraisuuden välillä.

Suomessa julkaistiin viimeksi tammikuussa 2018 väitöstutkimus, jonka mukaan liiallinen kilpailu ja sen vaihtelut voivat olla haitallisia rahoitusjärjestelmän vakaudelle.²⁹ Tämä johtopäätös on kiistanalainen mutta osoittaa vähintään sen, että keskustelu pankkien vakavaraisuusvalvonnan ja kilpailuvalvonnan välisestä suhteesta on kaikkea muuta kuin ohitse. Varsinkin vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen on uudelleen kyseenalaistettu mahdollisuus ylläpitää rahoitusmarkkinoilla samanlaisesti sekä tehokasta kilpailupolitiikkaa että pankkien ja muiden luottolaitosten vakavaraisuuden turvaavaa valvontaa. Keskustelut OECD:n kilpailukomiteassa osoittavat sen, että kilpailu- ja pankkivalvontaviranomaisten välinen yhteistyö voi edelleenkin olla hyvin jännitteistä ja vaikeaa.

Pankkisektorilla on edessä voimakkaita muutostekijöitä, joista yksi merkittävimmistä on 'FinTech' (financial technology). Sen myötä pankkimarkkinoille on tulossa uusia yrityksiä perinteisen pankkisektorin ulkopuolelta. Uudet yritykset hakevat pankkimarkkinoilta sellaisia segmenttejä, jossa ne voivat lähestyä pankkiasiakkaita uusinta teknologiaa hyödyntäen esimerkiksi ilman kiinteää toimipisteverkkoa. Etenkin maksamisen ja luotonannon markkinoille tähtäävillä uusilla yrityksillä voi olla huomattavat taloudelliset voimavarat pankkimarkkinoille siirtymiseen, mikä johtuu niiden valmiiksi laajoista toiminnoista muilla talouden sektoreilla ja ylipäätään kuluttajarajapinnassa (kuten esimerkiksi tietoliikenteessä, puhelin- ja telemarkkinoilla ja sähköisessä kaupassa).

Vastavuoroisesti pankeilla ei välttämättä ole oikeutta tarjota pankkitoiminnan ulkopuolisia palveluita. Pankit voivat olla myös erilaisen ja liiketoiminnan kannalta tiukemman sääntelyn piirissä. Siksi pankkisektorilta on jo nyt viestitetty, että pankkien ja uusien markkinoille tulevien FinTech-yritysten kilpailuasetelma ei ole sääntelystä johtuen

29 *Sääksilähti, J.* (2018): "Retail Banking in the Aftermath of the Financial Crisis", Jyväskylän Studies in Business and Economics 182, Jyväskylä 2018. Saatavissa osoitteessa: <https://jyx.jyu.fi/dspace/handle/123456789/56553>.

samanlainen. Kilpailuun ei päästä pankkisektorin mielestä samasta lähtötilanteesta. Kilpailuviranomaiset mitä ilmeisemmin pitävät tervetulleena, että pankki- ja rahoitusmarkkinoille tulee uusia yrityksiä. Niille saatetaan kuitenkin asettaa sääntelyä, mikä mahdollisesti kahlitsee uusia liiketoiminnallisia suunnitelmia. Tilanne voi olla isokin testi ja haaste pankkien vakavaraisuutta valvovien viranomaisten ja kilpailuviranomaisten väliselle yhteistyölle.

Pankkikriisit tahtovat uusiutua aina tietyissä sykleissä. Pankki- ja kilpailuvalvonnan yhteensovittamisen muodot eivät ole kiveen hakattuja. Vuoden 2008 finanssikriisi oli 2. maailmansodan jälkeen 19:s rahoituskriisi kehittyneissä talouksissa.³⁰ Mitä vakavampia nämä kriisit ovat ja mitä selkeämmin niiden taustalla väitetään olevan myös 'liiallisen' kilpailun, sitä todennäköisemmin näkemykset 'hallitusta kilpailusta' nousevat esiin. Yleensä tämä vaikuttaa myös siihen oikeudelliseen arkkitehtuuriin, jolla yhteensovitetaan pankki- ja kilpailuvalvonnan tavoitteita.

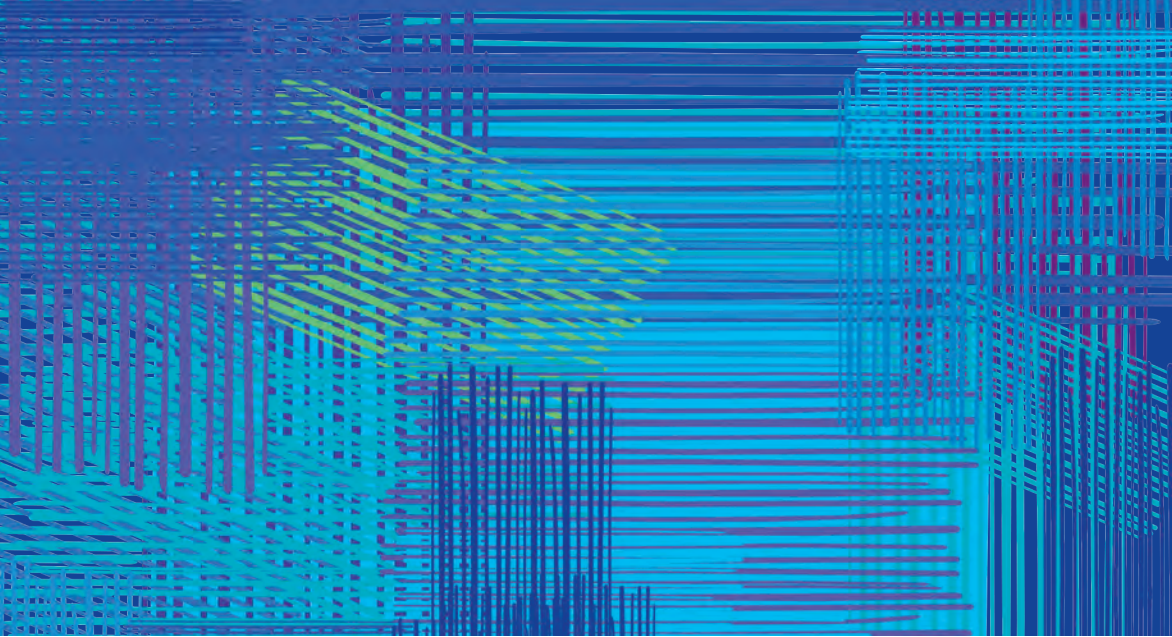
Pankki- ja rahoitussektorin keskeinen rooli pelkästään talouden investointien rahoittamisessa tarkoittaa sitä, että esimerkiksi korkotasoon on määräydyttävä markkinaehtoisesti toimivassa kilpailussa. Jos keskeisten rahoitusinstrumenttien hinnan sallitaan määräytyvän lainvastaisten kolluusoiden tai muun haitallisen markkinavoiman kautta, kansantaloudelle aiheutuvat kustannukset ovat huomattavia. Toisaalta vastuullisen kilpailuviranomaisen tulee ymmärtää, että etenkin kriisipankkien hoitaminen voi edellyttää ns. hallittua alasajoa, jotta esimerkiksi talletuspäön riskit estetään.

Pankkialan vakavaraisuusvalvojien ja alan kilpailua edistävien kilpailuviranomaisten välinen dialogi jatkuu, ja sen on jatkuttava. Pankkikriisien syklisyyden vuoksi pankki- ja kilpailuvalvonnan yhteensovittamiseen voi tulla vielä uusia kausia ja vaihteita.

30 *Honkapohja, S.* (2009): 1990-luvun rahoituskriisit Suomessa ja muissa Pohjoismaissa. *Euro & talous* 1/2009, s. 23. Suomen Pankki.

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 Rajjas	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

