



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, kilpailukyvyn 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

Kalle Määttä:

Kilpailuvaikutusten arviointi lainvalmistelun haasteena

Taustaksi

Tässä yhteydessä analysoidaan, kuinka hyvin kotimaisessa lainvalmistelussa on arvioitu lakiesitysten kilpailuvaikutuksia. Lakiehdotusten vaikutuksilla tarkoitetaan säädösten soveltamisesta johtuvia tosiasiallisia seurauksia.¹ Ne voivat olla esimerkiksi lyhyt- ja pitkäaikaisia, välittömiä ja välillisiä sekä myönteisiä ja kielteisiä². Vaikutusarviointilla tarkoitetaan puolestaan sääntelyn ja sen eri vaihtoehtojen myönteisten ja kielteisten vaikutusten systemaattista, empiiristä arviointia.³ Vaikutusarviointi kattaa siis realistiset sääntelyvaihtoehdot⁴ sekä nykytilan huolellisen arvioinnin.⁵ Vaikutusarvioinnin on oltava myös kokonaisvaltaista. Näin ei tule korostaa vain lakiehdotuksen myönteisiä vaikutuksia, vaan tällöin on avattava esimerkiksi ne mahdolliset kilpailun vääristymät, joihin esitys voi johtaa. Riittävää ei ole luonnollisestikaan se, että vaikutuksia mietitään pintapuolisesti säädöshankkeen edetessä, vaan arviointiotteen on oltava systemaattista⁶. Lisäksi on aiheellista korostaa vaikutusarvioinnin empiiristä luonnetta⁷. Toisaalta tässä voi muodostua ylipääsemättömiä ongelmia, koska aineiston saatavuus voi estää tilastollisin menetelmin tehtävän vaikutusten arvioinnin. Myös suhteellisuusperiaate on otettava huomioon: jos kysymys on vähäisestä lainsäädäntömuutoksesta, seikkaperäiseen vaikutusarviointiin ei ole kannattavaa panostaa. Siinä missä kustannus-hyötyanalyysi on tärkeä kriteeri arvi-

1 Ks. esimerkiksi *Tala, Jyrki* (2002). Lakien vaikutukset. Lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteuttaminen lainsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 177. Helsinki.

2 Ks. myös *European Commission* (2009). Impact Assessment Guidelines. 15 January 2009. SEC(2009)92, s. 38.

3 Ks. erityisesti *European Commission* (2009).

4 Ks. yrityksiin vaikuttavan lainsäädännön vaihtoehtoista esimerkiksi *Tala, Jyrki* (2007b). Selvitys vaihtoehtojen hyödyntämisestä erityisesti yrityksiin vaikuttavan lainsäädännön valmistelussa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 82. Helsinki.

5 Viimeksi mainittua voi perustella sillä, että yhtenä sääntelyvaihtoehtona on aina se, että uusiin lainsäädäntötoimiin ei ryhdytä.

6 Ks. myös *Rantala, Kati* (2011). Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 255. Helsinki, s. 122.

7 Ks. myös *Kauppa- ja teollisuusministeriö* (2006). Lainsäädännön kilpailuvaikutusten arviointi. KTM Rahoitetut tutkimukset 5/2006. Markkinaosasto. (Björkroth, Tom - Koponen, Aki), s. 17.

oitaessa itse lakiehdotuksen tarkoituksenmukaisuutta, on se tärkeä kriteeri myös arvioitaessa tarvetta laajalle vaikutusarvioinnille.

Vaikutusarvioinnit ovat olleet usein yleispiirteisiä, vain valittua sääntelyvaihtoehtoa koskevia eikä niissä ole hyödynnetty empiirisiä menetelmiä. Erään poikkeuksen tässä suhteessa muodostaa hallituksen esitys HE 88/2010 vp kilpailulaiksi, jossa tehtiin huolellinen vaikutusarvio yrityskauppavalvontaa koskevien säännösten muuttamisesta⁸. Vaikutusarviointi ei ole kuitenkaan itseisarvo, vaan se palvelee useita tärkeitä päämääriä.⁹ Ensinnäkin vaikutusarviointiin panostamalla voidaan parantaa lainsäädännön laatua.¹⁰ Toiseksi lainsäädäntöprosessissa tarvittava tietopohja vahvistuu. Kolmanneksi näin parannetaan säädösvalmistelun koordinoitavuutta, koska erityisesti säädösten yhteisvaikutukset osataan ottaa paremmin huomioon. Neljänneksi vaikutusarviointi palvelee sidosryhmien intressien asianmukaista huomioon ottamista. Viidenneksi vaikutusarvioinnit mahdollistavat lainsäädännön pitämisen läpinäkyvänä ja yksinkertaisena. Myöskään kilpailuvaikutusten arviointi ei ole itseisarvo, vaan se on perusta sille, että vältetään epätoivottavia kilpailuvaikutuksia.

Tässä esityksessä analyysi rakentuu olennaisesti sellaisten kriteereiden varaan, jotka osaltaan ilmentävät tai heijastelevat sitä, kuinka toimivaa kilpailu markkinoilla on. Tällaisia kilpailuvaikutuskriteereitä ovat muun muassa kilpailuneutraliteetti, markkinoille tulon helpous (vrt. toimiluvat) sekä kilpailukeinojen käytön vapaus (vrt. hintasääntely).¹¹ Euroopan komission vaikutusarviointiohjeissa mainitaan osana taloudellisia vaikutuksia muun muassa se, miten sääntely vaikuttaisi kuluttajien valintamahdollisuuksiin, hintatasoon, markkinoille tulon esteisiin, monopolisoitumiseen sekä siihen, mahdollistaisiko sääntely kilpailulainsäädännön vastaisen käyttäytymisen.¹² Siitä huolimatta, että näihin kriteereihin on jo hyvin pitkään kiinnitetty huomiota, niitä on edelleen jouduttu korostamaan niin kansainvälisesti kuin kansallisesti¹³.

8 Ks. lähemmin Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 4/2009. Kilpailulaki 2010. Helsinki.

9 *European Commission* (2009), s. 6.

10 Ks. lähemmin *Tala, Jyrki* (2007a), Lainsäädäntötoiminnan laadun parantaminen ja hallituksen lainsäädäntösuunnitelma. Teoksessa *Tala, Jyrki* (toim.). Kohti laadukasta lainsäädäntöstrategiaa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 228. Helsinki, s. 14 ja hänen viittaamansa keskustelu ulkomailta.

11 Ks. myös *Office of Fair Trading* (2002). Guidelines for competition assessment. A guide for policy makers completing Regulatory Impact Assessments. February 2002. OFT355, s. 13, jossa tosin todetaan, että yleistysten tekeminen ei ole aina perusteltua.

12 Ks. lähemmin *European Commission* (2009), s. 33 ja s. 40–41.

13 Ks. kansainvälisestä keskustelusta erityisesti *OECD* (2011a). Competition Assessment Toolkit. Volume 1 - Competition Assessment Principles ja *OECD* (2011b). Competition Assessment Toolkit. Volume 2 - Competition Assessment Guidance sekä kansallisesti esimerkiksi *Määttä, Kalle* (2012). Kilpailu ja sääntely. Edilex 26/2012.

Kilpailuvaikutusten arviointi on nähtävä myös kiinteänä osana parempaa sääntelyä (*better regulation*)¹⁴ tai viisasta sääntelyä (*smart regulation*)¹⁵. Kilpailuvaikutusten arvioinnin tavoitteena on välttää sellainen sääntely, joka tarpeettomasti rajoittaa kilpailua.¹⁶ Huolellisen kilpailuvaikutusten arvioinnin avulla voidaan myös jäljittää kaikki ne tahot, joihin säädösehdotus vaikuttaa, siis myös ne, joihin vaikutukset kohdistuvat välillisesti.¹⁷ Tässä voidaan viitata esimerkiksi *Australian* kokemuksiin. Siellä käynnistettiin 1990-luvun puolivälissä kilpailunedistämisreformi, jonka jälkeen maan taloudessa kasvu on ollut vahvaa ja tasaista ja Australia on noussut OECD:n talouksien keskikastista taloudellisesti parhaiten menestyvien OECD-maiden joukkoon.¹⁸ Lisäksi Australiassa kilpailunedistämisreformin on arvioitu tuottaneen keski-vertoperheelle noin 4 000 euron vuosittaisen hyödyn.¹⁹ Myös kansainväliset empiiriset vertailut ovat osoittaneet, että kilpailu on ollut omiaan parantamaan tuottavuutta, kun taas liiallinen sääntely on tukahduttanut tuottavuutta²⁰. Lisäksi on tähdennetty, että lainsäädännöllä ei tule rajoittaa kilpailua enempää kuin mikä on välttämätöntä politiikkatavoitteiden silti vaarantumatta. Tätä ajatusta voidaan kutsua vähimmän haitan periaatteeksi.²¹ Myös säädösehdotusten vaikutusarviointiohjeissa on korostettu samaa näkökohtaa²². Toisaalta on korostettu sitä, että mikäli kilpailua merkittävästi rajoittavaan sääntelyyn kuitenkin päädytään, tulisi säädösvalmistelussa aina selkeästi perustella, miksi kilpailun rajoittaminen on välttämätöntä yhteiskunnallisen tavoitteen saavuttamiseksi. Lisäksi Kilpailuviraston ja sittemmin Kilpailu- ja kuluttajaviraston lausuntokäytännössä on havaittavissa sangen selkeästi vähimmän haitan periaatetta korostava painotus²³.

14 Ks. esimerkiksi *OECD* (2005). Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance.

15 Ks. esimerkiksi *Euroopan komissio* (2010). Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaaliskomitealle sekä alueiden komitealle. Järjestyksessä sääntely Euroopan unionissa. Bryssel 8.10.2010. KOM(2010) 543 lopullinen.

16 On hyvin ristiriitaista suhtautua elinkeinonharjoittajien kilpailunrajoituksiin erittäin tuomitsevasti, jos samanaikaisesti oikeudellisen sääntelyn aiheuttamiin - taloudellisesti ehkä merkittävämpiin - kilpailua rajoittaviin menettelytapoihin suhtaudutaan sallivasti.

17 *OECD* (2009). OECD Reviews of Regulatory Reform. Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence, s. 124.

18 *OECD* (2011a), s. 3–4.

19 *OECD* (2011b), s. 11.

20 Ks. esimerkiksi *Ennis, Sean* (2010). Competition Assessment. OECD February 12 2010, jossa verrataan Japania ja Yhdysvaltoja toisiinsa.

21 *OECD* (2011a). Ks. myös *OECD* (2005), jonka mukaan kilpailun esteet on purettava, ellei selvä evidenssi osoita, että ne ovat paras tapa edistää yleistä etua. Ks. myös *Ennis* (2010), jonka mukaan kilpailuvaikutusten tarkempi analyysi korostuu erityisesti silloin, jos alustavan arvion perusteella sääntelyvaihtoehto on omiaan aiheuttamaan kilpailuhaittoja.

22 *OM 2007:6*. Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohjeet. Helsinki, s. 19–20.

23 Ks. esimerkiksi Kilpailuvirasto Dnro 710/14.00.20/2010, 14.7.2010 ja Kilpailuvirasto Dnro 1025/14.00.20/2010, 4.11.2010. Ks. laajemmin *Määttä* (2012).

Hallituksen esitysten laatimisohteet

Valtioneuvosto antoi kesäkuussa 2004 hallituksen esitysten laatimisohteet eli HELO-ohjeet.²⁴ Tässä yhteydessä korostettiin muun muassa sitä, että esityksiä valmisteltaessa kiinnitetään huomiota siihen, vaaditaanko haluttujen tavoitteiden saavuttamiseksi välttämättä lainsäädäntöä, vai onko mahdollista hoitaa asia jollakin muulla tavalla. Vaihtoehtojen selvittämisen ohella laatimisohteissa kiinnitetään erityistä huomiota vaikutusten arviointiin. HELO-ohjeissa mainitaan seitsemän hallituksen esitysten laatimisperiaatetta, joista ainakin seuraavat kolme ovat relevantteja kilpailuvaikutusten arvioinnin näkökulmasta. Ensinnäkin on selvitettävä, miksi ehdotettava laki on tarpeen. Lakiesityksessä on myös eriteltävä lakiehdotuksen tavoitteet²⁵. Toiseksi hallituksen esityksen tie-topohjan on oltava hyvä²⁶. Kolmanneksi vaikutukset ja vaihtoehdot on arvioitava ja selostettava.²⁷ Viimeksi mainittuun liittyen voidaan mahdollisuuksien mukaan käyttää hyväksi kustannus-hyötyanalyysia. Eri-tyisen tärkeänä tätä on pidetty laajoissa tai merkittävässä hankkeissa.²⁸

Kilpailuvaikutuksia analysoitaessa keskeinen merkitys on hallituksen esityksistä ilmenevillä taloudellisilla vaikutuksilla. Taloudellisilla vaikutuksilla ymmärretään kaikkia sellaisia muutoksia yhteiskunnan, yhteisöjen ja yksilöiden taloudellisessa tilassa ja toiminnassa, jotka aiheutuvat säädöksen toimeenpanosta ja noudattamisesta. Säädöksen taloudelliset vaikutukset voivat olla kohdetahosta riippuen joko hyöty- tai haittavaikutuksia.²⁹ Elinkeinoelämään vaikuttavien lakiesitysten osalta on tarvittaessa selvitettävä, kuinka vaikutukset kohdistuvat erisuuruisiin yrityksiin³⁰. HELO-ohjeiden mukaan, jos lakiehdotuksella on huomattavia taloudellisia vaikutuksia yhteiskunnassa, on lisäksi esitettävä arvio esityksen kokonaistaloudellisista vaikutuksista, kuten vaikutuksista kilpailukykyyn, markkinoihin ja investointeihin³¹.

Taloudelliset vaikutukset on pyrittävä esittämään euromääräisinä.³² Jollei tämä ole mahdollista, on esitettävä vaikutusten suuruusluokka.

²⁴ OM 2004:4. Hallituksen esitysten laatimisohteet. Helsinki.

²⁵ OM 2004:4, s. 14.

²⁶ Ks. myös *European Commission* (2009), s. 18–20.

²⁷ OM 2004:4, s. 9.

²⁸ OM 2004:4, s. 14. Ks. yleiskatsaus sääntelyä koskevaan kustannus-hyötyanalyysiin *Hahn, Robert - Hird, John A.* (1991). *The Costs and Benefits of Regulation: A Review and Synthesis.* *Yale Journal of Regulation*, 233–278.

²⁹ OM 2004:4, s. 15.

³⁰ OM 2004:4, s. 16. Yllä mainittua voi perustella erityisesti sillä, että hallinnollinen taakka ja sääntely-taakka kohdistuvat suhteellisesti raskaampana pienyrityksiin kuin suuryrityksiin.

³¹ OM 2004:4, s. 16.

³² Myös Kilpailuvirasto on joskus vaatinut euromääräisten vaikutusten esittämistä, ks. Kilpailuvirasto Dnro 934/14.00.20/2010, 30.9.2010.

Myös erilaisia tunnuslukuja, kuten suorite- ja asiakasmäärät, voidaan käyttää vaikutusten kuvaamiseen. Määrällisten mittauskeinojen ohella vaikutuksia arvioidaan tarvittaessa myös laadullisin menetelmin.³³ HELO-ohjeissa kiinnitetään siis huomiota yhtä lailla vaikutusten esitystapaan kuin arviointimenetelmiin, vaikkei kovin seikkaperäistä erittelyä esimerkiksi menetelmien hyödyntämisestä eri tilanteissa tehdäkään. Taloudellisia vaikutuksia koskien arviossa tulee esittää sekä lyhyen että pitkän ajan vaikutukset. Kustannuksista tulee selostaa erikseen kerta-kustannukset ja vuosittain toistuvat kustannukset eri tahoille. Vaikutusarvion perusteet ja olettamukset sekä niihin liittyvät epävarmuustekijät on kuvattava. Jos taloudellisia vaikutuksia ei ole voitu määrällisesti arvioida, niiden muodostumista, niihin vaikuttavia tekijöitä, vaikutusketjuja ja vaikutusten mittaluokkaa on kuitenkin kuvattava laadullisesti.³⁴ Nämä kriteerit muodostavat osaltaan mittatikkuja arvioitaessa sitä, kuinka hyvin kilpailuvaikutukset on onnistuttu ottamaan huomioon lakiesityksissä.

Hallituksen esitysten laatimisohjeet vaikenivat sellaisenaan kilpailuvaikutuksista. Tätä ei pidä kuitenkaan ymmärtää siten, että laatimisohjeilla ei olisi painoarvoa myös kilpailuvaikutusten analysoinnin näkökulmasta. Ensinnäkin ohjeissa viitataan markkinavaikutusten selvittämiseen tilanteessa, jossa lakiehdotuksella on huomattavia taloudellisia vaikutuksia yhteiskunnassa. Toiseksi on aiheellista korostaa sitä, että hallituksen laatimisohjeet tarjoavat yleisen kehikon vaikutusarviointille, mukaan lukien kilpailuvaikutusten arviointille. Ottaen huomioon hallituksen esityksen laatimisohjeiden luonteen ja suppeuden onkin ymmärrettävää, ettei niissä puututa jokaiseen vaikutuslajiin erikseen.

Säädösehdotusten vaikutusarviointiohjeet

Valtioneuvosto antoi ohjeet säädösehdotusten vaikutusten arvioinnista 1.11.2007.³⁵ Vaikutusarviointiohjeet täydentävät Hallituksen esityksen laatimisohjeita, joissa edellytetään, että hallituksen esityksissä selostetaan ehdotettujen säännösten vaikutukset.³⁶ Viimeksi mainittuihin

³³ OM 2004:4, s. 16.

³⁴ OM 2004:4, s. 16.

³⁵ OECD (2010), *Better Regulation in Europe: Finland 2010*, s. 15 pani vaikutusarviointiohjeet myönteisesti merkille, vaikka totesikin samalla, että ennakkolisessä vaikutusarvioinnissa oli edelleen kehittämistarpeita.

³⁶ Esimerkiksi Isossa-Britanniassa on sovellettu erillisiä kilpailuvaikutusten arviointia koskevia suunta-avivoja, *Office of Fair Trading* (2007). *Completing competition assessments in Impact Assessments. Guideline for policy makers*. August 2007. OFT876.

ohjeisiin liittyen vaikutusarviointiohjeissa on todettu, että hallituksen esityksen perusteluihin kirjataan seuraavat seikat:³⁷

- 1) Mitkä ovat vaikutusarvioinnin keskeiset tulokset?
- 2) Miten arviointi on suoritettu?
- 3) Mitä tietolähteitä arvioinnissa on käytetty?
- 4) Miten asiantuntijoita tai sidosryhmiä on kuultu vaikutuksista?
- 5) Mihin oletuksiin arviointi perustuu?

Vaikutusarviointiohjeissa painotetaan, että arviointi kattaa säädos-
sehdotuksen taloudelliset vaikutukset, vaikutukset viranomaisten toi-
mintaan, ympäristövaikutukset ja muut yhteiskunnalliset vaikutukset.

Vaikutukset yrityksiin nostetaan taloudellisia vaikutuksia käsi-
teltäessä omaksi alaluvukseen. Tällöin on korostettu sen hahmotta-
mista, minkälaisille yrityksille tai yritysryhmille vaikutuksia aiheutuu
sekä kuinka suuri asianomainen yritysryhmä on. Samoin tähdennetään
kuvan muodostamista siitä, millainen on sääntelyn kohteena olevien
yritysten toimintaympäristön ja markkinoiden nykytila sekä millaiset
ovat yritystoiminnan reunaehdot.³⁸ Yritysvaikutuksia eriteltäessä huo-
miota kiinnitetään myös lainsäädäntöön sopeutumisesta ja sen noudat-
tamisesta aiheutuviin liiketoimintakustannuksiin³⁹. Samalla tunniste-
taan se, että lainsäädännöllä voidaan lisätä yritysten toimintavapautta
ja -vaihtoehtoja. Lisäksi viitataan hallinnollisiin kustannuksiin, joita
aiheutuu esimerkiksi ilmoitus-, lupa-, raportointi- ja rekisteröintime-
nettelyistä. Viimeksi mainittuun liittyen tähdennetään sitä, että hallin-
nolliset kustannukset kohdistuvat tavallisesti suhteellisesti raskaampina
pienyriksiin ja toimintansa aloittaviin yrityksiin.⁴⁰ Kaikilla mainituilla
seikoilla on merkitystä myös terveen ja toimivan kilpailun kannalta.

Erikseen korostetaan sitä, onko säädossehdotuksella vaikutuksia yri-
tysten väliseen kilpailuun ja markkinoiden toimivuuteen.⁴¹ Vaikutus-
arvioinnissa on siten tunnistettava estäkö, rajoittaako tai vääristääkö
ehdotus kilpailua yritysten välillä. Lainsäädännöllä voidaan vaikuttaa
uusien yritysten markkinoille pääsyyn ja markkinoiden keskittymisas-
teeseen sekä yritysten toimintaan markkinoilla ja kilpailun tasapuoli-
suuteen. Mikäli säädosvalmistelussa todetaan, että uudistus estäisi tai
vääristäisi kilpailua, tulee toisaalta arvioida, onko lainsäädännön tavoit-
teiden saavuttamiseksi olemassa kilpailua vähemmän rajoittavaa toteut-

³⁷ OM 2007:6, s. 11.

³⁸ OM 2007:6, s. 18.

³⁹ Tutkimuskirjallisuudessa liiketoimikustannuksista käytetään usein nimitystä *transaktiokustannukset*.

⁴⁰ OM 2007:6, s. 19.

⁴¹ OM 2007:6, s. 19–20.

tamisvaihtoehtoa. Uusien yritysten markkinoille pääsyyn, markkinoilla toimivien yritysten määrään ja markkinoiden keskittymisasteeseen vaikuttavat esimerkiksi erilaiset yksinoikeudet, toimilupakäytännöt ja yrityksiä koskevat vaatimukset. Yritysten toimintaan markkinoilla voidaan vaikuttaa muun muassa sääntelemällä yritysten kilpailukeinojen käyttöä taikka välillisesti vähentämällä yritysten kannustimia kilpailla keskenään.

Vaikutusarviointiohjeissa käsitellään myös säädösehdotusten jälkiarviointia, kylläkin lyhyesti. Tällöin on korostettu sitä, että ”seurannan tarkoituksena on tuottaa tietoa siitä, miten lainsäädännön tavoitteet on saavutettu ja mitä muutostarpeita mahdollisesti on.”⁴² Vaikutusarviointiohjeet eivät kokonaisuutena arvioiden tarjoa tarvittavia suunta- viivoja asianmukaisen jälkiseurannan tekemiseksi. Toivottavaa olisikin, että jälkiarvioinnille annettaisiin suurempi painoarvo vastedes säädösvalmisteluohjeissa samoin kuin itse säädösvalmistelussa. Toisaalta jälkiarviointi ei ole suinkaan itseisarvo, vaan siinä havaittujen epäkohtien perusteella on ryhdyttävä myös toimenpiteisiin.

Lakiehdotuksiin palautuvat kilpailuneutraliteettihäiriöt

Kilpailuneutraliteetti on noussut esille hyvin monenlaisen lainsäädännön ja lakiesitysten kohdalla⁴³. Kilpailuneutraliteettihäiriöillä on myös useanlaisia taustatekijöitä⁴⁴. Ensinnäkin epätasapaino voi vallita pienyritysten ja suurempien yritysten kesken.⁴⁵ Tässä voidaan viitata kaivoslakiuudistukseen, jonka vaikutusarvioinnissa kiinnitettiin tähän seikkaan huomiota. Esitykseen sisältyvien velvoitteiden arvioitiin rasittavan pieniä ja keskisuuria yrityksiä suhteessa enemmän kuin suuria yrityksiä. Toisaalta tarkoituksena oli helpottaa näiden yritysten asemaa kaivosviranomaisen ohjeistuksella ja koulutuksella. Lisäksi pidettiin mahdollisena, että pienten esiintymien hyödyntämiskynnyks voisi nousta, millä saattaisi olla vaikutuksia pienten ja keskisuurten yritysten edellytyksiin harjoittaa kaivostoimintaa.⁴⁶ Elintarvikelain muutosesitykseen HE

⁴² OM 2007:6, s. 13.

⁴³ Ks. myös OECD (2005), jossa korostetaan kilpailuolosuhteiden tasapuolisuuden merkitystä sääntelyssä.

⁴⁴ Ks. esimerkiksi HE 99/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi valmistatkalikiikkeitä ja rikoslain 30 luvun muuttamisesta.

⁴⁵ Ks. toisaalta *Euroopan komissio* (2010), s. 5, jossa komissio kannustaa jäsenvaltioita käyttämään EU:n lainsäädännön tarjoamia mahdollisuuksia vapauttaa pienet ja keskisuuret yritykset lakisääteisistä velvollisuuksista. Ks. myös Kilpailuvirasto Dnro 1014/72/2008, 17.12.2008.

⁴⁶ HE 273/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle kaivoslain ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

108/2008 vp liittyen maa- ja metsätalousvaliokunta ilmaisi huolensa pienyrittäjien asemasta. Tältä osin nostettiin esille se, että elintarvikelainsäädännön vaatimukset olivat muodostuneet pienyritysten osalta erittäin vaikeiksi noudattaa ja että tämän vuoksi pienyrittäjien asemaa tulisi helpottaa jatkossa säännöksiä yksinkertaistamalla.⁴⁷

Toiseksi epätasapaino voi vallita markkinoilla jo olevien yritysten ja alalle vasta tulossa olevien yritysten kesken. Esimerkiksi kansainvälisessä keskustelussa on viitattu eräisiin ympäristöoikeudellisiin normeihin (*grandfather clauses*), jotka eivät velvoita olemassa olevia toiminnanharjoittajia ympäristön kuormituksen vähentämiseen yhtä lailla kuin markkinoille vasta tulossa olevia uusia yrityksiä.⁴⁸ Toisaalta tätä lainsäädäntöratkaisua on perusteltu sillä, että olemassa olevilla yrityksillä on uponnut kustannuksia aikaisempiin investointeihinsa. Haitallisia kilpailuvaikutuksia voidaan tällöin lieventää muun muassa sillä, että vanhojen yritysten helpotuksista säädetään määräaikaista.⁴⁹

Kolmanneksi lainsäädäntömuutoksen taustalla oleva kilpailuepätasapaino voi vallita kotimaisten ja ulkomaisten yritysten välillä. Esimerkiksi hallituksen esityksessä HE 187/2009 vp arvopaperimarkkinalain yms. muutokseksi todettiin, että ehdotuksella vahvistettaisiin suomalaisten yhteisöjen kilpailukykyä varmistamalla, että ulkomaiset selvitysyhteisöt ovat yhtiöoikeudellisessa kotivaltiossaan vastaavan sääntelyn ja velvoitteiden piirissä. Yleisellä tasolla ajatus ilmaistiin hallituksen esityksessä HE 172/2009 vp maksulaitoslakia koskien: ”Yhtenäiset säännöt helpottavat yritysten mahdollisuuksia tarjota palveluitaan rajan yli Euroopan talousalueella.”

Neljänneksi lainsäädäntömuutoksen taustalla voi olla kilpailullinen epätasapaino yksityisten elinkeinonharjoittajien ja julkisen sektorin toiminnanharjoittajien välillä. Julkisen sektorin tuotantoyksikön toimiessa elinkeinonharjoittajana markkinoilla saattaa syntyä kilpailuneutraliteettihäiriöitä muun muassa, jos julkinen tuotantoyksikkö käyttää toimintaansa verovaroja tarjoamiensa hyödykkeiden alihinnoitteluun⁵⁰. Tähän liittyen kilpailupoliittinen suositus onkin selvä: kilpailuneutraliteetin toteutumisen näkökulmasta viranomaisen ei tulisi asettaa markkinoilla toimivia omia organisaatioitaan edullisempaan

⁴⁷ Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö 11/2008 vp. MmVM 11/2008 vp - HE 108/2008 vp. Hallituksen esitys laiksi elintarvikelain muuttamisesta.

⁴⁸ Ks. esimerkiksi Nash, Jonathan Remy – Revesz, Richard L. (2007). Grandfathering and Environmental Regulation: The Law and Economics of New Source Review. Northwestern University School of Law, Vol. 101, No. 4, 1677–1734.

⁴⁹ OECD (2009), s. 135.

⁵⁰ Ks. esimerkiksi Kilpailuvirasto Dnro 656/14.00.20/2009, 31.8.2009.

asemaan suhteessa muihin markkinoilla toimiviin osapuoliin⁵¹. Eräissä tapauksissa KKV on joutunut kiinnittämään huomiota potentiaaliisiin neutraliteettihäiriöihin julkisten ja yksityisten organisaatioiden välillä. Esimerkiksi lausunnossa Kilpailu- ja kuluttajavirasto Diaarinumero KKV/1507/03.02/2015, 4.1.2016 todettiin, että ehdotettuihin kansalliseen palveluväylään, palvelutietovarantoon ja palvelunäkymään liittyviä palveluja tarjotaan maksutta sekä julkisten että yksityisten organisaatioiden käyttöön. Näin ollen ehdotukseen saattaa sisältyä kilpailuneutraliteettiin kohdistuvia vaikutuksia. Julkisyhteisön tarjotessa maksutta palveluja, joiden kaltaisia palveluja myös yksityiset elinkeinonharjoittajat tarjoavat tai voisivat tarjota, yksityisten elinkeinonharjoittajien mahdollisuudet kilpailla maksullisilla palveluillaan maksuttomien julkisyhteisöjen tarjoamien maksuttomien palvelujen kanssa saattavat heikentyä merkittävästi. Tosin esityksen perusteluissa todettiin, että esityksellä ei arvioitu olevan yksityisen ja julkisen elinkeinotoiminnan kilpailuedellytysten tasapuolisuuteen kohdistuvia vaikutuksia. KKV totesi kuitenkin lausunnossaan, että esityksessä tulisi avata enemmän sitä, millä perusteilla esityksessä on päädytty toteamaan, että esityksellä ei ole kilpailuneutraliteettiin kohdistuvia vaikutuksia.⁵²

Viidenneksi kilpailuneutraliteettihäiriöt ovat omiaan kumpuamaan siitä, että osa elinkeinonharjoittajista turvautuu lainvastaisiin menettelytapoihin, ja saa sillä tavalla ansiottoman kilpailuedun. Kuudenneksi julkisen palveluvelvoitteen saaneille elinkeinonharjoittajille myönnetty taloudellinen tuki saattaa ilman tehokasta valvontaa johtaa neutraliteettihäiriöihin⁵³. Epätasällinen lainsäädäntö – ja siihen liittyen esimerkiksi lupamenettelyn alueellinen vaihtelevuus – on myös johtanut eräissä tapauksissa neutraliteettihäiriöihin⁵⁴. Lisäksi Kilpailu- ja kuluttajavirasto on pitänyt positiivisena teknologianeutraalia lähestymistapaa muun muassa tapauksessa, jossa ehdotusta sovellettaisiin kaikkiin verkkosisältöpalveluihin käytettävistä laitteista tai tekniikasta riippumatta⁵⁵.

Erikseen on syytä käsitellä harmaan talouden torjuntaa, koska näissä lakiesityksissä on usein ollut nähtävissä pyrkimys kilpailuneutraliteettihäiriöiden ehkäisemiseen⁵⁶. Kilpailuneutraliteettihäiriöiden syy on ollut

51 Ks. esimerkiksi Kilpailuvirasto Dnro 1271/14.00.20/2010, 13.1.2011 ja Kilpailuvirasto Dnro 500/14.00.20/2011, 21.7.2011.

52 Kilpailuneutraliteettiin on viitattu myös muun muassa lausunnossa Kilpailu- ja kuluttajavirasto Diaarinumero KKV/804/03.02/2015, 23.11.2015.

53 Kilpailuvirasto Dnro 1191/14.00.20/2009, 4.1.2010.

54 Ks. laajemmin epäyhtenäiseen viranomaiskäytäntöön liittyen *Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 1/2014*. Viranomaiskäytännön yhtenäisyys ja kilpailun edistäminen. (Mäkeläinen, Laura – Määttä, Kalle).

55 Ks. lähemmin Kilpailu- ja kuluttajavirasto Diaarinumero KKV/1604/03.02/2015, 14.1.2016.

56 Ks. laajemmin harmaan talouden torjunnan vaikuttavuudesta ja vaikutuksista Suomessa *Hirvonen, Markku – Määttä, Kalle* (2015). Harmaan talouden torjunta. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu.

ilmeinen: elinkeinonharjoittajat voivat lainvastaisen menettelyn avulla saavuttaa ansiotonta kilpailuetua markkinoilla. Kysymys ei ole tällöin ainoastaan siitä, mitkä neutraliteettihäiriön vaikutukset ovat tässä ja nyt, vaan myös siitä, että neutraliteettihäiriöt voivat saada aikaan kierre-teen, jossa rehelliset yritykset saattavat ajautua ennen pitkää harmaan talouden puolelle. Lainvastaisuuksia ei pidä tarkastella myöskään yksittäisiä säännöksiä vasten peilaten, vaan ottaen huomioon harmaa talous ja sen torjunta kokonaisuutena.

Esteetön markkinoille tulo

Markkinoille tulon esteet johtavat lähes vääjäämättä siihen, että markkinoilla jo olemassa olevien yritysten markkinavoima kasvaa. Tästä aiheutuvat haitat on näin ollen suhteutettava tarkkaan niihin hyötyihin, joita alalle tulon rajoituksilla on saavutettavissa. Markkinoille tulon esteet voivat olla luonteeltaan monenlaisia, kuten yksinoikeuden tarjoaminen tietylle elinkeinonharjoittajalle; toimiluvan edellyttäminen elinkeinotoiminnalta; huomattavat markkinoille tulon tai markkinoilta poistumisen kustannukset; tai maantieteellisten rajoitusten säätämisen elinkeinotoiminnalle.⁵⁷ On myös luonnollista, että mitä enemmän säädös vähentää elinkeinonharjoittajien määrää tietyillä markkinoilla, sitä enemmän jäljellä jäävillä yrityksillä on markkinavoimaa. Vaikutukset eivät typisty säännellyille markkinoille, vaan voivat heijastua myös muille markkinoille. Kaiken lisäksi mitä vähemmän yrityksiä markkinoilla on, sitä helpompi niiden on muodostaa kilpailulain vastainen kartelli.⁵⁸ Kilpailuvaikutusten huolellista arviointia onkin pidetty tarpeellisena esimerkiksi silloin, kun tietylle yritykselle annetaan yksinoikeus tavaroiden tai palveluiden tarjontaan taikka jos yritykseltä edellytetään toimilupaa elinkeinotoiminnan harjoittamiselle⁵⁹. Kilpailuvaikutusten huolellisen arvioinnin tarvetta on korostettu yleisemminkin olosuhteissa, joissa säädös nostaisi olennaisesti markkinoille tulon tai sieltä poistumisen kustannuksia⁶⁰.

⁵⁷ OECD (2011a), s. 8–9.

⁵⁸ OECD (2009), s. 126. Yllä mainittu kuvastaa sitä, että julkisiin kilpailunrajoituksiin puuttuminen voi toimia samalla keinona ennakko- tai jälkikäteen vaikuttaa yksityisten kilpailunrajoitusten toimeenpanoa. Ks. myös *Määttä, Kalle* (2009). Oikeustaloustieteellinen näkökulma kotimaiseen lainvalmisteluun. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 242. Helsinki.

⁵⁹ Näin OECD (2009), s. 125.

⁶⁰ OECD (2009), s. 125.

Usein markkinoille tulon esteet ovat oikeudellisia⁶¹. Tärkeässä asemassa on tällöin panna merkille se, ovatko markkinoille tulon esteiden perustelut kantavia. Esimerkiksi viittausta siihen, että sääntelyä tarvitaan markkinoiden vakauden turvaamiseksi, ei ole pidettävä riittävänä⁶². Toisaalta ammattipätevyysvaatimukset ovat paikallaan erityisesti olosuhteissa, joissa kuluttajien on vaikea arvioida elinkeinonharjoittajan ja tämän palveluksessa olevien työntekijöiden pätevyyttä⁶³. Tätä taustaa vasten markkinoille tulon esteisiin ei siis ole suhtauduttava kategorisen kielteisesti.

Liialliset alalle tulon kustannukset ovat omiaan vähentämään elinkeinonharjoittajien määrää markkinoilla ja siten heikentämään kilpailupainetta. Näin voi tapahtua, jos tuotteiden laatuvaatimukset on säädetty liian kireiksi tai jos elinkeinonharjoittajille säädetään erittäin kireät koulutusvaatimukset. Toisaalta kilpailuhaittoja on joskus lievennetty pienyrityksille myönnettyillä vapautuksilla näistä vaatimuksista.⁶⁴ Viimeksi mainittua sääntelyvaihtoehtoa voi pitää osittain ongelmallisena. Ensinnäkin tiukat vaatimukset vapautuksineen aiheuttavat sääntelytaakkaa yritysälämälle. Vapautukset saattavat muodostua tietyissä tapauksissa myös pienyritysten kannalta ongelmallisiksi eivätkä siis niiden kilpailuhaittoja vähentäviksi.⁶⁵ Toisaalta jos vapautus toimii pienyritysten kannalta moitteettomalla tavalla, vaarana voi olla kynnysvaihtuksen muodostuminen, toisin sanoen yrityksillä ei ole kannustinta kasvattaa toimintaansa, koska se johtaisi lainsäädännöllisten velvollisuuksien ja siten kustannusten lisääntymiseen.

Markkinoille tulon kynnyksen alhaisuuteen tai vaihtoehtoisesti korkeuteen vaikuttavat joka tapauksessa hyvin monenluonteiset tekijät. Tämä näkökohta on noussut esille esimerkiksi hankintalainsäädännön kohdalla⁶⁶. Pienyrityksille tarjotaan mahdollisuus tehdä yhteistyötä yhteistarjouksen tekemiseksi, mikäli yritykset eivät pienen kokonsa vuoksi yksin kykenisi tarjousta tekemään. Yhteistyön hyväksyttävyyden edellytyksenä on kuitenkin se, että yhteistyöjärjestely lisää kilpailupainetta markkinoilla eikä suinkaan rajoita kilpailua.⁶⁷ Näin tulee hyvin

61 Ks. esimerkiksi *Määttä* (2009), s. 46–47. Ks. laajemmin *OECD* (2011b).

62 *OECD* (2009), s. 128.

63 Syynä sääntelylle on siis epäsymmetrisen informaation ongelma.

64 *OECD* (2011a), s. 11.

65 Ks. esimerkiksi *Määttä, Kalle* (2007). Kuluttajansuojalainsäädäntö pienyrityksen toiminnassa. *Defensor Legis* 4/2007, s. 602–617.

66 *HE 190/2009 vp*. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi julkisista hankinnoista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista annetun lain ja markkinaoikeuslain muuttamisesta.

67 Ks. myös Kilpailuvirasto Dnro 1192/14.00.20/2009, 2.12.2009.

esille se, että mahdollistamalla pienyritysten välinen yhteistyö alennetaan näiden yritysten markkinoille tulon kynnystä.⁶⁸

Lisäksi on syytä mainita erikseen toimiluvanvaraisuus markkinoille tulon esteenä. Toisaalta PL (731/1999) 18 §:n 1 momentissa säädetyn elinkeinovapauden periaatteen mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Säännöksen sanamuoto ”lain mukaan” viittaa mahdollisuuteen rajoittaa lailla elinkeinon harjoittamista esimerkiksi säättämällä se luvanvaraiseksi, vaikka elinkeinovapaus onkin pääsääntönä. Laissa säädettävien elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia, täsmällisiä ja tarkkarajaisia, oikeussuojakeinoiltaan riittäviä sekä välttämättömiä ja suhteellisia tavoitteeseen nähden. Suhteellisuusperiaate edellyttää muun muassa, että perusoikeusrajoituksella saavutettava tavoite ei ole lainkaan tai yhtä tehokkaasti saavutettavissa muilla, perusoikeuksiin vähemmän puuttuvilla keinoilla. Sääntelyn sisällön osalta on tärkeää, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta. Tältä kannalta merkitystä on muun muassa sillä, missä määrin viranomaisen toimivaltuudet määräytyvät sidotun harkinnan tai tarkoituksenmukaisuusharkinnan mukaisesti. Lisäksi viranomaisen toimivallan liittyy toimilupaan ehtoja tulee perustua riittävän täsmällisiin lain säännöksiin. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä luvanvaraistamiseen on rinnastettu rekisteröitymisvelvollisuus.⁶⁹

Sääntelytaakka ja sen vähentäminen

Sääntelytaakalla tarkoitetaan kaikkien lakisääteisten velvollisuuksien aiheuttamia kustannuksia elinkeinoelämälle, kotitalouksille ja julkisyhteisölle. Kyse on tällöin nimenomaan sellaisista toimista, joihin esimerkiksi yritys ei olisi ryhtynyt ilman lakisääteistä velvollisuutta. Sääntelytaakkaan luetaan ensinnäkin informointivelvoitteista aiheutuvat kustannukset eli hallinnollinen taakka. Tämä seikka osoittaa, että hallinnollinen taakka muodostaa vain osan sääntelytaakasta: muita säädöksistä johtuvia velvoitteita on näet lukuisia. Maksuvelvoitteiksi luetaan erilaisten maksujen ja verojen suorittamisesta aiheutuvat kustannukset.

⁶⁸ Ks. myös *HE 108/2016 vp*. Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lain-säädännöksi sekä *Määttä, Kalle – Turtiainen, Matti* (2014). Tarjousyhteistyö kilpailuoikeudellisenä haasteena. 2.9.2014, Edilex 2014/15.

⁶⁹ Ks. esimerkiksi *perustuslakivaliokunnan lausunto 58/2010 vp*. PeVL 58/2010 vp – HE 199/2010 vp. Hallituksen esitys jätelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Yhteistyövelvoitteet voivat esimerkiksi yrityselämän osalta olla sisäisiä tai ulkoisia. Valvontavelvoitteissa on kysymys muun muassa tuotantoprosessien ja käyttäytymisen valvonnasta ja seurannasta. Koulutusvelvoitteissa on nimensä mukaisesti kysymys siitä, että sääntelyllä asetetaan velvoite kouluttaa, kouluttautua tai järjestää koulutus. Lisäksi kyseessä voivat olla tavoitteiden täyttämismelvoitteet. Tällöin ei sääntelyssä ole määritelty tarkasti sitä, miten velvoite toimenpidetasolla on täytettävissä, vaan ratkaisevaa on se, että sääntelylle asetetut tavoitteet täyttyvät.¹

Euroopan komission vaikutusarviointiohjeissa mainitaan osana taloudellisia vaikutuksia ja erityisesti hallinnollista taakkaa muun muassa se, millä tavoin sääntelyvaihtoehto vaikuttaa elinkeinoelämälle säädettäviin tiedonantovelvollisuuksiin, kuten tarvittavan datan luonteeseen, raportointitihyteen sekä tiedonantovelvollisuuden monimutkaisuuteen. Erityistä huomiota kiinnitetään siihen, missä määrin hallinnollinen taakka lankeaa pk-yrityssektorille.² Hallinnollisen taakan vähentäminen parantaa kilpailuolosuhteiden toimivuutta monellakin tavalla. Ensinnäkin kilpailuolosuhteet pienempien ja suurempien yritysten välillä muodostuvat tasapuolisemmiksi eli kilpailuneutraliteetti paranee. Taustalla on se, että hallinnollisen taakan aiheuttama suhteellinen rasitus on pienyrityksillä suurempi kuin suuryrityksillä. Tämä korostuu erityisesti tilanteessa, jossa sääntelyn aiheuttamat kustannukset ovat luonteeltaan kiinteitä³. Näin ollen hallinnollisen taakan pieneeminen on myös yksi pidäke sille, etteivät markkinat keskity ainoastaan yksittäisten yritysten haltuun. Toiseksi hallinnollisen taakan minimoimisella voidaan edistää uusien yritysten markkinoille tuloa. Tämän taustalla on erityisesti se, että markkinoille tulijat ovat usein nimenomaan pienyrityksiä. Kolmanneksi hallinnollisen taakan vähentämisellä voidaan heikentää edellytyksiä yritysten välisten kiellettyjen kilpailunrajoitusten muodostamiselle yhtäältä siksi, että vähäisen hallinnollisen taakan olosuhteissa markkinoilla toimii useampia yrityksiä kuin muutoin ja toisaalta siksi, että potentiaalisia kilpailijoita on vaikea saada mukaan esimerkiksi kartelleihin. Lisäksi hallinnollisen taakan keventäminen on todettu lisäävän yritysten kasvuhaltua ja -edellytyksiä⁴.

Vaikka hallinnollisen taakan vähentäminen onkin omiaan vauhdittamaan kilpailua, tähän seikkaan ei lakiesityksissä ole olennaisessa mää-

1 Ks. lähemmin *Bertelsmann Stiftung* (2009a). Handbook for Measuring Regulatory Costs. Gutersloh ja *Bertelsmann Stiftung* (2009b). Regulatory Cost Measurement for Business, the Public Sector and Citizens. Summary. Gutersloh sekä *Määttä, Kalle – Tala, Jyrki* (2015). Mitä lainsäädäntö maksaa – Sääntelytaakan ja lainsäädännön kustannusten tarkastelua. Edilex, 10.3.2015.

2 *European Commission* (2009), s. 33.

3 *Office of Fair Trading* (2002), s. 13.

4 *Kauppa- ja teollisuusministeriö* (2006), s. 11.

rin syvennytty. Hallinnolliseen taakkaan on toki muutoin kiinnitetty huomiota useissa lakiesityksissä ja niiden taloudellisia vaikutuksia analysoitaessa⁵. Tosin usein on ollut kysymys ainoastaan lyhyestä lauseesta, jolla vaikutuksia on luonnehdittu ja lakiehdotusta legitimoitu⁶. Tämä on hyvä suhteuttaa säädösehdotusten vaikutusarviointiohjeiden toteutumukseen, jonka mukaan yrityksille aiheutuvien hallinnollisten kustannusten muutosten vaikutuksia voidaan yleensä arvioida määrällisesti⁷. Toisaalta kvantitatiivisten arvioiden tekeminen on kiistatta hankalaa, ja tätä voi olla syytä korjata sillä, että jälkikäteen tehdään arviot lainsäädäntöuudistusten vaikutuksesta hallinnollisen taakan määrään.

Hyvin monet ja monenlaiset seikat ovat omiaan johtamaan sääntelytaakan kasvuun ja toisaalta on useita keinoja myös alentaa taakkaa. Yksi keskeinen ongelmakohta on ollut säädösten paljous. Säädöspaljouden on havaittu olevan kilpailuintensiteetin heikkoudenkin taustalla. Normipaljouden on todettu hankaloittavan myös markkinoille tuloa. Toinen huomionarvoinen näkökohta on päällekkäisen sääntelyn karsiminen. Kolmanneksi lakisääteisille velvollisuuksille säädettävät kynnyksarvot auttavat pitämään hallinnollista ja yleisemmin sääntelytaakkaa kurissa. Myös sääntelyn virtaviivaistaminen on nähtävissä keinona, jolla lainsäädännön hallittavuutta ja ymmärrettävyyttä parannettaisiin sekä hallinnollista taakkaa ja kustannuksia pienennettäisiin.⁸ Sääntelyn yksityiskohtaisuuskin on koettu ongelmalliseksi monessa yhteydessä. Lisäksi yhden luukun periaate on kansainvälisestäikin tunnustettu ja sovellettu keino alentaa sääntelytaakkaa.

Toisaalta mihinkään ei päästä siitä, että lainsäädäntö ja sen uudistukset aiheuttavat sääntelytaakkaa ja muita kustannuksia yrityksille. Esimerkiksi harmaan talouden torjunnassa tärkeässä asemassa olevasta tilaajavastuulaista ja siinä säädetystä selvitysvelvollisuudesta aiheutuu yrityksille kustannuksia⁹. Toisaalta jotta kustannukset eivät nousisi kohtuuttomiksi saavutettuun hyötyyn nähden, on laissa säädetty tilanteista, jolloin selvityksiä ei tarvitse hankkia. Tätä taustaa vasten hallinnollisen taakan vähentäminen ei ole suinkaan itseisarvo, vaan tässäkin yhteydessä on paikallaan tehdä kustannus-hyötyanalyysi sääntelyn aiheuttamista haitoista ja hyödyistä.

5 Ks. esimerkiksi *HE 32/2012 vp*. Hallituksen esitys Eduskunnalle arvopaperimarkkinoita koskevaksi lainsäädännöksi.

6 Ks. esimerkiksi *HE 42/2012 vp*. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi työttömyysetuuksien rahoituksesta annetun lain muuttamisesta.

7 *OM 2007:6*, s. 25.

8 Ks. myös Kilpailuvirasto Dnro 990/14.00.20/2009, 15.10.2009 sekä KKV:n lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle. Kilpailuoikeudellista vahingonkorvausta koskeva työryhmämietintö (2015).

9 Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (1233/2006).

Kilpailukeinojen käytön vapaus

Kilpailukeinot kattavat kaikki ne keinot, joilla elinkeinonharjoittajat voivat erottautua toisistaan ja luoda itselleen kilpailuetua¹⁰. Kysymys voi olla muun muassa hinnoittelusta, markkinoinnista, palvelun laadusta, tuotevalikoiman laajuudesta sekä uudenaikaisista tuotteista. Kilpailukeinojen vapaan käytön näkökulmasta suositeltavaa on myös se, että yritykset itse saavat päättää toimintansa sijoittumisesta ja mittakaavasta. Esimerkiksi vähittäiskaupassa kaupan sijainti on yksi tärkeimmistä yritystysten kilpailukeinoista¹¹. Puheena olevassa yhteydessä merkittävänä uudistuksena voidaan pitää lakia vähittäiskauppojen sekä parturi- ja kampaamoliikkeiden aukioloajoista, joka kumottiin vuoden 2016 alussa.¹² Toisaalta aukioloaikalain kumoamisen vastapainoksi säädettiin kauppakeskuksessa tai vastaavassa myymäläkeskittymässä toimivalle pienyrittäjälle oikeus pitää liikkeensä suljettuna yhtenä päivänä viikossa. Säännös lisättiin lakiin sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa.¹³ Markkinoiden toimivuuden kannalta kilpailukeinojen käytön on oltava lähtökohtaisesti vapaata¹⁴. Toisaalta kilpailukeinojen käyttö ei saa olla epäasianmukaista eli kilpailuetu ei saa rakentua esimerkiksi harhaanjohtavan markkinoinnin varaan taikka maksamattomien verojen ja sosiaaliturvamaksujen tuoman hinnoitteluedun varaan.

Valaistaan asiaa hintasääntelyllä, joka on tyypiesimerkki kilpailukeinojen käytön rajoittamisesta. Muun muassa monopolitoimialoilla on ollut tyypillistä, että hintoja säännellään. Tätä on perusteltu kuluttajien edulla ja sillä, ettei kuluttajilla ole asianomaisilla markkinoilla vaihtoehtoja. Toisaalta ongelmallista on se, että hintasääntely on ulotettu myös markkinoille, joilla toimii useita elinkeinonharjoittajia.¹⁵ Hintasääntely voidaan jakaa kahteen ryhmään, joilla kummallakin on omanlaisensa ongelmat. Minimihintasääntelyssä vähäisillä tuotantokustannuksilla operoivilla elinkeinonharjoittajilla ei ole mahdollisuuksia valita lisää markkinaosuuksia yksinkertaisesti, koska ne eivät voi laskea hintaa säädetyn tason alapuolelle.¹⁶ Maksimihintasääntely koituu puo-

10 Ks. myös *Office of Fair Trading* (2002), s. 18.

11 Kilpailuvirasto Dnro 153/14.00.20/2011, 22.2.2011.

Ks. myös Kilpailuvirasto Dnro 495/14.00.20/2009, 8.6.2009.

12 Ks. tarkemmin *HE 88/2015 vp*. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi vähittäiskaupan sekä parturi- ja kampaamoliikkeen aukioloajoista annetun lain kumoamisesta ja sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annetun lain muuttamisesta.

13 Kauppojen aukioloa koskevat kysymykset samoin kuin eräät muut kaupan erityiskysymykset ovat olleet esillä verraten pitkään, ks. esimerkiksi *Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 4/2015*. Kilpailuvirasto kilpailupolitiikan suunnannäyttäjänä. (Määttä, Kalle – Reimavuo, Seppo).

14 Ks. esimerkiksi *OECD* (2005).

15 *OECD* (2011a), s. 12.

16 Ks. esimerkiksi *OECD* (2011a), s. 12.

lestaan ongelmaksi elinkeinonharjoittajille, jotka haluaisivat kehittää laadukkaampia, mutta kalliimpia tuotteita.¹⁷ Maksimihintasääntelyn taustalla ovat usein alalle tulon esteet. Näin ollen vaihtoehtona maksimihintasääntelylle on sallia vapaampi alalle tulo.¹⁸

Kohti laadukasta kilpailuvaikutusten arviointia

Laadukkaalle kilpailuvaikutusten arvioinnille voidaan asettaa useita ominaisuuksia. Esimerkiksi vaikutusarviointien on oltava kattavia: kaikki olennaiset lakiesityksen vaikutukset on arvioitava eikä keskittyminen pelkästään yksittäisiin vaikutuksiin, kuten kilpailuneutraliteettiin tai hallinnolliseen taakkaan ole riittävää. Näin ollen lainsäädännön sivuvaikutuksetkin on otettava arvioinnissa huomioon.¹⁹ Toiseksi taloudellisia vaikutuksia tulisi ensisijaisesti pyrkiä esittämään euromääräisinä²⁰. Samalla on kuitenkin tunnustettava, että euromääräisten arvioiden tekeminen ei aina ole mahdollista tai se on ainakin erittäin vaikeaa. Kansainvälisissäkin selvityksissä on pantu merkille, että useiden kilpailuun vaikuttavien tekijöiden vaikutusta on euromääräisesti hankala määrittää ja se voi olla myös tarpeetonta.²¹ Kolmanneksi laadukkaaseen vaikutusarviointiin kuuluu se, että lakiesitys rakentuu asianmukaiselle tietopohjalle. Näin ei ole, jos lakiehdotus arviointineen sisältää suhteellisen vähän esitystä tukevaa tilastotietoa. Toisaalta lakiesityksen perusteluihin voidaan sisällyttää erillinen jakso siitä, minkälaisen tietopohjan varassa vaikutusarviointi on tehty²², mitä voi varsinkin laajojen uudistusten kohdalla pitää informatiivisena ja suositeltavana.

Laadukkaan vaikutusarvioinnin kannalta keskeisessä asemassa on myös se, minkälaisen menetelmien varaan kilpailuvaikutusten arvioinnit ovat rakentuneet. Eräissä, kylläkin harvoissa, tapauksissa kilpailuvaikutusten arviointi on tapahtunut tilastollisin menetelmin, mitä voi pitää yhtäältä tavoiteltavana mutta samalla haastavana lähestymistapana. Vaikutusarvioinnissa voidaan tukeutua myös kyselyihin ja muun muassa elinkeinoelämän edustajien haastatteluihin. Viidenneksi on uskallettava hyödyntää myös perinteisestä poikkeavia näkökulmia, kuten käyttäytymistaloustieteen tutkimustuloksia, jolloin erityyppiset kognitiiviset

17 Ks. esimerkiksi *OECD* (2009), s. 131–132.

18 *OECD* (2011a), s. 12.

19 Ks. esimerkiksi Kilpailuvirasto Dnro 967/14.00.20/2010, 5.11.2010.

20 *OM 2004:4*, s. 16.

21 *OECD* (2011b), s. 16.

22 Ks. esimerkiksi *HE 199/2010 vp*. Hallituksen esitys Eduskunnalle jätelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

vinoumat ja heuristiikat sekä eräät muut psykologiset markkinahäiriöt nousevat avainasemaan.²³ Lisäksi vaikutusarviointeja ei voida tehdä täysin luotettavasti ja täydellä varmuudella, minkä vuoksi esille on nostettava ne epävarmuustekijät, jotka vaikutusarviointia leimaavat. Epävarmuus tulevasta johtaa puolestaan herkkyyssanalyysien tarpeeseen vaikutusarviointien tekemisessä.²⁴

Vaikutusarviot on myös nähtävä elimellisenä osana koko lainsäädäntöprosessia²⁵. Ensinnäkin nykytilan arviointi on tehtävä huolellisesti, jotta sääntelyn tai lainsäädäntömuutoksen tarve tulee asianmukaisesti analysoituksi. Toiseksi lakiesityksiin sisältyvissä kansainvälisissä vertailuissa olisi analysoitava, minkälaisia vaikutuksia vastaavalla lainsäädännöllä on ollut vertailumaissa, ei yksinomaan lainsäädännöllistä viitekehikkoa, jota asianomaisissa valtioissa sovelletaan. Kolmanneksi on syytä korostaa, että vaikutusarvioinnissa ei ole kysymys vain valitun sääntelyvaihtoehdon arvioinnista, vaan nimenomaan erilaisten toteuttamisvaihtoehtojen arvioinnista.

Lisäksi tärkeässä asemassa lainsäädännön vaikutusten jälkikäteinen arviointi. Tämä koskee erityisesti taloudellisilta vaikutuksiltaan merkittävimpiä lainsäädäntöhankkeita, mutta myös tilanteita, joissa lainsäädäntö on käynyt läpi useita pienempiä osittaisuudistuksia. Jälkiarviointi on tärkeää järjestää silloinkin, kun lainsäädännön ennakkollinen vaikutusarviointi on osoittautunut poikkeuksellisen vaikeaksi, ja vaikutusten voi kuitenkin olettaa olevan sangen merkittäviä. Samoin jälkikäteisen vaikutusarvioinnin tarve korostuu, jos lainsäädäntöä joudutaan soveltamaan hyvin dynaamisessa toimintaympäristössä tai jos kysymys on uudenlaisesta lainsäädännöstä. Edellä mainittuun nojaten onkin helppo yhtyä seuraavaan näkemykseen: ”Vaikutusten arviointi valmistelun aikana ei riitä, vaan sen lisäksi olisi panostettava vaikutusten seurantaan lain voimaantumisen jälkeen. Laajoille ja keskeisille hankkeille olisi aina järjestettävä seuranta.”²⁶

23 Ks. esimerkiksi *Stucke, Maurice E.* (2012). *The Implications of Behavioral Antitrust*. University of Tennessee Legal Studies Research Paper No. 192.

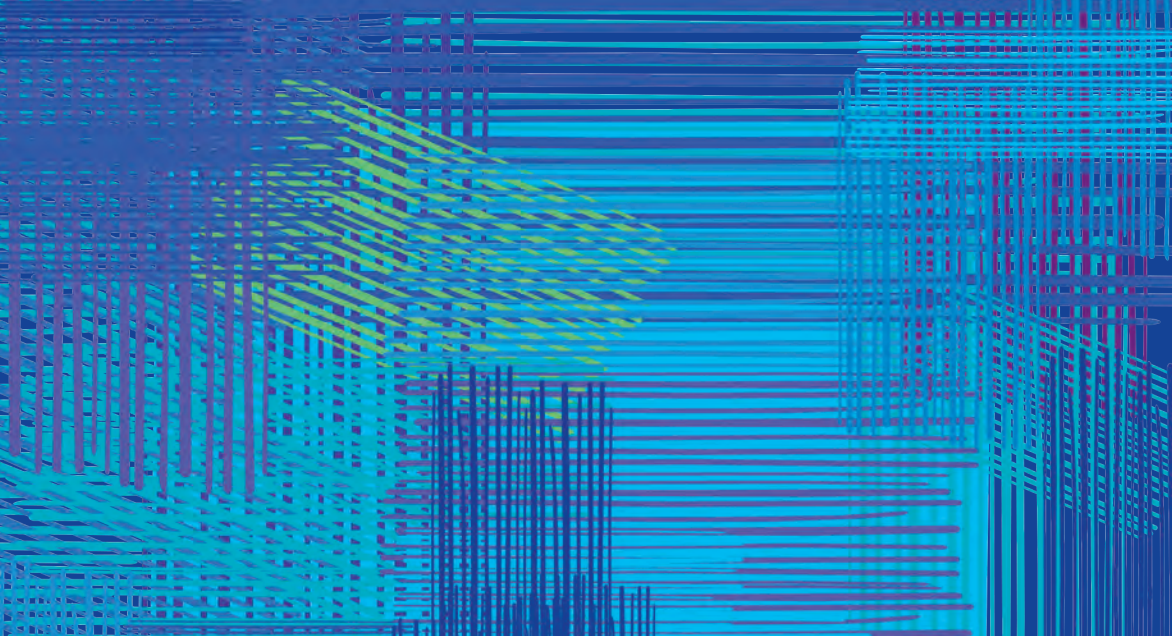
24 *European Commission* (2009), s. 25.

25 Ks. myös OM 2007:6, s. 9 ja *European Commission* (2009), s. 5.

26 *Oikeusministeriö. Mietintöjä ja lausuntoja 33/2011*. Näkökulmia parempaan sääntelyyn. Paremmän sääntelyn neuvottelukunnan loppuraportti. Oikeusministeriö, Helsinki, s. 19.

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

