

The background of the cover is a complex, abstract pattern. It features a grid of lines in various shades of blue and green, creating a sense of depth and movement. A prominent 3D cube is visible in the upper right quadrant, rendered with a grid of lines that recede into the distance. The overall effect is a dynamic, digital or architectural aesthetic.

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 ylläjohtajana. 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 Rajjas: | |
| 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 kilpailuneutraaliteettivalvontaan | 263 |
| Peter Berglund: | |
| Kilpailuviranomaisen tietoteknisen tutkinnan valmiuksien kehittyminen | 293 |
| Tietoa kirjoittajista | 312 |

Henrikki Oravainen:

Yksi yhdestä -periaate tuottavuuden, kilpailukyvyyn ja säädösvalmistelun laadun edistämiseksi

Johdanto

Sääntelyn yrityksille aiheuttamat kustannukset voivat heikentää tuottavuutta ja kilpailukykyä.¹ Näiden vahingollisten vaikutusten estämiseksi useiden maiden hallitukset ovat viime vuosina ottaneet ohjelmiinsa sääntelytaakkaa kontrolloivia ja keventäviä tavoitteita.

Esimerkiksi Alankomaissa, Tanskassa ja Ruotsissa hallitukset ovat asettaneet määrällisiä tavoitteita taakan keventämiseksi. Saksassa, Ranskassa ja Kanadassa sovelletaan puolestaan niin sanottua yksi yhdestä -sääntöä. Säännön soveltaminen tarkoittaa, että hallitus sitoutuu keventämään yrityksiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa vastaavalla määrällä, jos jossain toisessa yhteydessä on ollut välttämätöntä esittää yrityksille lisävelvoitteita. Isossa-Britanniassa on menty muita maita pidemmälle: Isossa-Britanniassa aloitettiin vuonna 2010 yksi yhdestä -säännöllä, mutta nykyhallitus soveltaa jo kolme yhdestä -sääntöä ja tavoittelee samalla yhteensä 10 miljardin punnan taakan kevennystä toimintakautensa aikana.²

Myös Suomessa osana pääministeri Sipilän hallitusohjelmaa kokeiltiin yksi yhdestä -periaatetta maa- ja metsätalousministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön säädösvalmistelussa vuoden 2017 aikana.³ Hallituksen strategiaistunnossa syksyllä 2016 linjattiin yksi yhdestä -periaatteen kokeilu osana Sujuvoitetaan säädöksiä -kärkihanketta.

Yksi yhdestä -periaatteen soveltaminen tarkoittaa sitä, että lain yrityksille aiheuttama kustannuslisäys on korvattava vastaavan suuruisella

1 *Honkatukia, Juba – Rauhanen, Timo:* Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kokonaistaloudelliset vaikutukset. VATT, 31.1.2011, työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta tehty selvitys.

2 Ison-Britannian hallitus: Government going further to cut red tape by £10 billion. Tiedote 3.3.2016. Saatavilla osoitteessa: <https://www.gov.uk/government/news/government-going-further-to-cut-red-tape-by-10-billion>.

3 Pääministeri Juha Sipilän hallitus: Ratkaisujen Suomi: Puolivälin tarkistus Hallituksen toimintasuunnitelma vuosille 2017–2019. Hallituksen julkaisusarja 5/2017, s. 58–60. Valtioneuvoston kanslia 2017. *Oravainen, Henrikki – Mähönen, Erno:* Yksi yhdestä -kokeiluhankkeen loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 45/2017. Työ- ja elinkeinoministeriö 2017. *Tuominen-Thuesen, Minna – Sievänen, Riikka – Ljungman, Jan – Kuusela, Hanna – Ahonen, Pertti – Uusikylä, Petri:* ”Yksi yhdestä” -malli osana sääntelyn kehittämistä ja arviointia. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 13/2018. Valtioneuvoston kanslia 2018.

kustannussäästöillä toisessa yhteydessä. Yksi yhdestä -periaatteen lähtökohtana on tavoite konkretisoida sääntelyn yrityksille aiheuttamien kustannusten vähentämistavoite velvoittavaksi ja mahdollisimman yhteismitalliseksi sekä myös mitattavaksi arvioinniksi. ”Yksi yhdestä” tarkoittaa sitä, että jokaista sääntelyä koskevilla valinnoilla aiheutettavaa euron lisäkustannusta vastaan on osoitettava samansuuruinen säästö.

Lainsäädännön arviointineuvosto arvioi kokeilujen tulokset ja kokemukset hankkeiden loppuraporttien perusteella. Neuvosto katsoi 27.4.2018 antamassaan lausunnossa, että yrityksiin kohdistuvat vaikutukset ovat säädöshankkeiden tärkeä vaikutusalue. Neuvosto kannatti kokeilun jatkamista ja laajentamista.⁴

Kokeiluhankkeiden loppuraportit yhdessä lainsäädännön arviointineuvoston lausunnon kanssa antavat selkeitä viitteitä siitä, että soveltamisen vakiinnuttaminen toisi systemaattisen työkalun sääntelytaakan kontrollointiin ja tukisi siten tavoitteita tuottavuuden ja kilpailukyvyn parantamiseksi. Uuden säännön ja toimintatavan juurruttaminen säädösvalmisteluun aiheuttaa kuitenkin luonnollisesti myös haasteita.

Yksi yhdestä -kokeiluhankkeiden tuloksia ja kokemuksia on käsitelty laajasti niiden loppuraporteissa. Tässä kirjoituksessa käsitellään tiivistetysti soveltamisen hyötyjä ja haasteita. Yksi yhdestä -periaatteen soveltamista heijastellaan myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtäväkenttään, mikä on luontevaa juuri tämän kirjoituksen yhteydessä. Lopuksi luodaan katsaus tulevaisuuteen ottaen huomioon myös edellä mainittujen loppuraporttien jälkeisiä havaintoja alkuvuodesta 2018.

Yksi yhdestä -periaatteen hyödyistä

Työ- ja elinkeinoministeriössä laskettiin kokeilun yhteydessä, että yhteenlaskettuna periaatteen piiriin kuuluvat säädösehdotukset kevensivät yrityksiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa vuosittain 150 000 euroa. Summaa ei voi pitää kansatalouden mittakaavassa kovin suurena, mutta olennaista on kuitenkin taakan keveneminen.

Soveltamisen keskeisenä hyötynä on siis se, että sitoudutaan olemaan kasvattamasta yrityksiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa. Sitoutu-

⁴ Odotetusti myös Suomen Yrittäjät on pitänyt yksi yhdestä -kokeilua hyvänä. Yrittäjät asettavat riimaa jo kuitenkin korkeammalle esittämällä Kaksi yhdestä -säännön käyttöönottoa. Suomen Yrittäjät: 63 prosenttia pk-yrityksistä sanoo ryölistävänsä enemmän, jos normeja olisi vähemmän – Yrittäjät vaatii yrityssääntelyn kustannusten karsimista. Suomen Yrittäjät ry:n tiedote 28.3.2018. Saatavilla osoitteessa: <https://www.yrittajat.fi/tiedotteet/572952-63-prosenttia-pk-yrityksista-sanoo-tyollistavansa-enemman-jos-normeja-olisi>.

minen tuo säädösvalmisteluun jatkuvan mekanismin, joka jo sinänsä auttaa kontrolloimaan sääntelytaakan tasoa, kun siihen kiinnitetään systemaattisesti huomiota. Esimerkiksi Kanadassa on nähty yhtenä keskeisenä tuloksena se, että tietoisuus taakan tason minimoinnin tarpeesta on kasvanut.⁵ Vaikka Kanadassa sovelletaan yksi yhdestä -sääntöä, niin on huomattava, että nettomääräisesti taakka on kuitenkin selvästi keventynyt eikä vain pysynyt entisellä tasolla.⁶

Lisäksi aiempaan verrattuna hyödyksi voidaan katsoa jo se, että kokeilussa kehitetyn laskentamallin avulla on ylipäätään saatu euromääräinen näkymä sääntelytaakan kokonaismuutoksesta. Laskentamalli noudattaa myös oikeusministeriön vaikutusarviointiohjetta⁷ yritysvaikutuksista ja toimii siten yleisemminkin säädösvalmistelijoiden apuna. Lainsäädännön arviointineuvosto onkin kiinnittänyt huomiota siihen, että periaatteen soveltaminen voi lisätä läpinäkyvyyttä säädöshankkeiden yritysvaikutuksista ja antaa siten mahdollisuuden nostaa lainvalmistelun tasoa laajemminkin. Neuvosto toteaa lausunnossaan laskentamallin olevan käyttökelpoinen riippumatta siitä, otetaanko yksi yhdestä -menettelyä lopulta käyttöön.

Yksi yhdestä -periaatteen haasteista

Yksi yhdestä -soveltaminen ei ole ratkaisu kaikkeen. Soveltaminen kohdistuu vain kansallisten säädösten välittömästi yrityksiin aiheuttamaan sääntelytaakkaan. Esimerkiksi EU-sääntelyn aiheuttamaan taakkaan tulee siten vaikuttaa EU-sääntelyn valmistelussa. Välilliset vaikutukset voivat jossain tapauksissa olla merkittäviä ja ne on huomioitava erikseen. On myös huomattava, että paitsi kansallinen säädös itsessään, niin myös sen tulkinta ja soveltaminen voivat vaikuttaa lopullisen taakan määrään ja kilpailukykyyn. Tätä ongelmakenttää on avattu Mäkeläisen ja Määttä (2014) selvityksessä ”Viranomaiskäytännön yhtenäisyys ja kilpailun edistäminen”.⁸ Sen esipuheessa todetaan seuraavasti:

5 *Ritchot Jeannine*: Implementing the One-for-One Rule: Background, Mechanics, Results and Lessons, Treasury Board of Canada Secretariat. Konferenssisesitys: the 9th Conference on Measuring Regulatory Performance - Closing the Regulatory Cycle: Effective ex post Evaluation for Improved Policy Outcomes, Lissabon, 20.–21. kesäkuuta 2017.

6 Kanadan hallitus: Annual Report to Parliament for the 2016 to 2017 Fiscal Year: Benefits and Costs of Significant Federal Regulations, and the Implementation of the One-for-One Rule. Saatavilla osoitteessa: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/corporate/reports/annual-report-parliament-2016-2017-fiscal-year-implementation-one-for-one-rule.html>.

7 Oikeusministeriö: Säädoskehdotusten vaikutusten arviointi – Ohjeet. Oikeusministeriö, Julkaisu 2007:6, Helsinki 2007.

8 *Mäkeläinen, Laura ja Määttä Kalle*: Viranomaiskäytännön yhtenäisyys ja kilpailun edistäminen, Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 1/2014. Kilpailu- ja kuluttajavirasto 2014.

”Epäyhtenäinen viranomaiskäytäntö ei kannusta yrittämiseen ja uuden luomiseen, se luo liikkuvuusesteitä markkinoille ja antaa kilpailuetua yrityksille, jotka parhaiten taitavat säännöt, niiden tulkinnan ja kanssakäymisen viranomaisten kanssa.” Tuottavuus- ja kilpailukykytavoitteiden saavuttamiseksi tarvitaan siis ilmeisesti muitakin toimenpiteitä kuin vain taakan keventämistä säädösvalmistelussa. Selvityksessä esitetään yhtenäistämisen keinoiksi koulutusta ja yhteisiä tietokantoja sekä soveltamiskysymysten huomioimista ja ongelmakohtien korjaamista jo valmisteluvaiheessa.

Yksi yhdestä -soveltaminen kohdistuu lähtökohtaisesti vain yritysten sääntelytaakkaan. Tämä on perusteltua tuottavuuden ja kilpailukykyyn edistämisen näkökulmista, mutta samalla yksi yhdestä -laskentaan sisällytettävät vaikutukset ovat vain osa säädösten kokonaisvaikutuksia. Lainsäädännön arviointineuvostokin huomauttaa lausunnossaan, ettei yksi yhdestä -menettelyyn liittyvää vaikutusarviointia tulisi tehdä irrallisena vaikutusarvioinnin kokonaisuudesta. Neuvosto huomauttaa, että vaikutusarviointien tulee kattaa yritysvaikutusten ohella taloudelliset vaikutukset kotitalouksiin, julkiseen talouteen ja kansantalouteen. Näistä julkistalouteen kohdistuvien kustannusten arviointi voisi toisaalta olla myös kiinteä osa yksi yhdestä -laskentaa, koska julkishallinnon tehokkuus mahdollistaisi kilpailukykyisempää veroastetta.

Yksi yhdestä -sääntö toimii jatkuvana taakan kontrollointityökaluna. Edellä kuvatun määritelmän mukaisesti mekanismin tavoitteena on keventää sääntelytaakkaa, jos taakka on lisääntynyt toisessa yhteydessä. Tuottavuuden ja kilpailukykyyn parantamiseksi voi siten olla perusteltua, että säännön soveltamisen lisäksi tunnistetaan alueita, joihin kohdistuu erityistä taakkarasitetta ja asetetaan erikseen taakan keventämisen tavoitteita näihin.

Kaikesta sääntelystä ei kuitenkaan voida luopua taakan keventämisen nimissä. Päinvastoin, toimivat markkinat ja yhteiskunta edellyttävät sääntelyä. Esimerkiksi matkapakettien tarjoajille asetetut velvoitteet ovat perusteltuja kuluttajansuojan turvaamiseksi. Yritysten välinen kilpailu karsii tehottomuutta ja edistää kilpailukykyä. Säädöksillä, jotka avaavat markkinoita kilpailulle tai tehostavat kilpailua on lopulta sama tavoite kuin Yksi yhdestä -säännöllä. Toimenpiteet kilpailun avaamiseksi tai tehostamiseksi ovatkin esimerkiksi Irossa-Britanniassa rajattu taakan kevennystavoitteen ulkopuolelle. Tämä katsottiin perustelluksi myös työ- ja elinkeinoministeriön yksi yhdestä -kokeilussa. Yksi yhdestä -periaatteen soveltamisessa voidaan siis aiempaa herkemmin joutua punnitsemaan, onko jonkin säädösehdotuksen aiheuttama sään-

telytaakka perusteltu suhteessa tavoiteltaviin yhteiskunnallisiin hyötyihin. Tämä voidaan nähdä haasteena, mutta toisaalta se voidaan nähdä ennen kaikkea säädosvalmistelun läpinäkyvyyden ja laadun parantamisena. Ahsosen (2011) toimittama Kilpailukatsaus 2: Viisas sääntely – toimivat markkinat -selvitys käsittelee syvemmin edellisiä teemoja.

Yksi yhdestä -periaatteen soveltamisessa on luonnollisesti hyväksyttävä, että joskus yhteiskunnallisten hyötyjen saavuttaminen voi aiheuttaa taakan kasvua. Siten, kuten esimerkiksi Kanadassa, periaatetta sovellettaessa tavoitteena olisi rakentaa puskuria kustannussäästöistä, jotta tarvittaessa voidaan helpommin toteuttaa taakkaa kasvattavakin toimenpide.

Oman haasteensa periaatteen soveltamisessa aiheuttaa vielä itse käytännön työ säädosvalmistelussa. Soveltaminen edellyttää valmiuksia määrällisten arviointien tekemiseen. Määrällinen arvio edellyttää puolestaan tiedon keräämistä. Valmistelu vaatii enemmän aikaa ja suunnitelmallisuutta. On tunnistettavissa säädosvalmistelun kulttuurimuutos. Vaikutusarviointien on usein nähty tapahtuvan vasta valmistelun viime hetkillä. On myös huolella valmisteltuja vaikutusarviointeja, mutta yleensä kohdataan ensin mainittuja tilanteita. Soveltaminen edellyttää kouluttautumista, perehtymistä sekä säädosvalmisteluprosessin ja -hankkeen suunnittelua. Tavoitteeseen pääsemiseksi tarvitaan myös sitoutumista kaikilla tasoilla ja tehokasta muutosjohtamista kulttuuri muutoksen toteuttamiseksi.

Yhteenveto

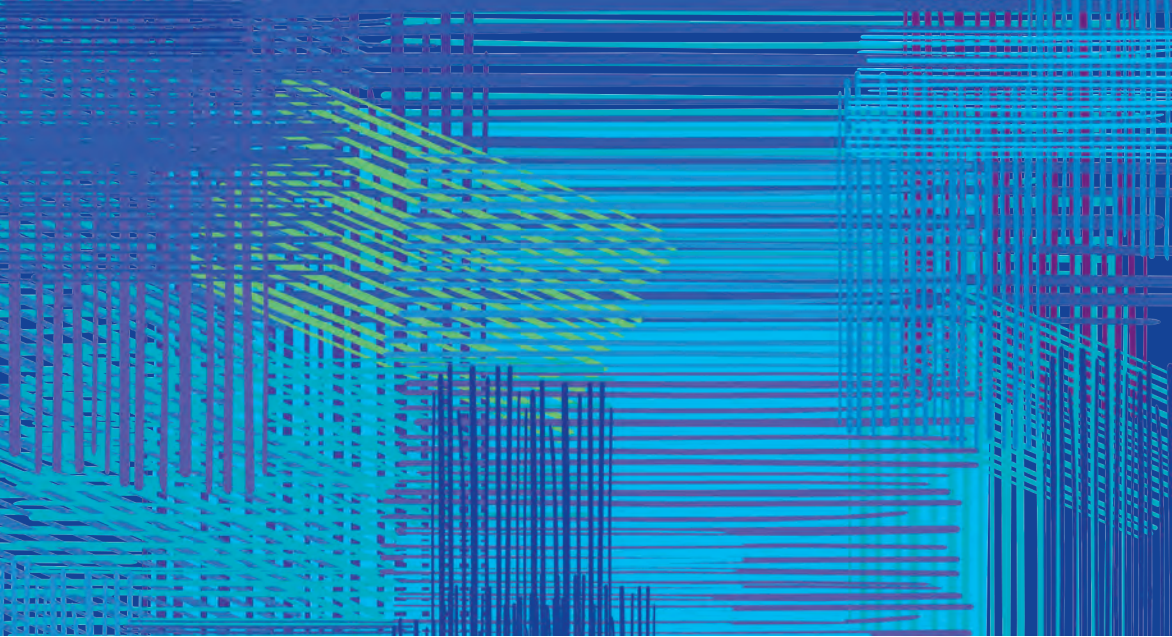
Tätä kirjoitettaessa (toukokuussa 2018) odotetaan hallituksen linjausta Yksi yhdestä -periaatteen kokeilun jatkosta ja laajentamisesta. Kun tarkastelee kirjoituksen sanamääriä edellä esitetystä seikoista, yksi yhdestä -periaatteeseen liittyvien haasteiden osuus vaikuttaa suuremmalta suhteessa hyötyihin. Hyötyjen vaakakupissa ovat kuitenkin sellaiset merkittävät asiat kuin yritysten tuottavuus ja Suomen kilpailukyky sekä säädosvalmistelun läpinäkyvyys ja laatutaso. On myös huomattava, että haasteiden puolella moni seikka paranisi sillä, että säädosvalmistelussa noudatettaisiin täsmällisemmin oikeusministeriön vaikutusarviointiohjetta. Yksi yhdestä -periaatteen soveltaminen ei tuo merkittävää lisätyötä säädosvalmisteluun, jos yritysvaikutukset on arvioitu riittävällä syvyydellä ja tarkkuudella vaikutusarviointiohjeen mukaisesti.

Pelkkien yritysvaikutusten lisäksi säädösvalmistelua on hyvä tarkastella ja kehittää laajemminkin paremman sääntelyn näkökulmasta. Kilpailu- ja kuluttajaviraston edellä mainitut selvitykset on julkaistu joitain vuosia sitten, mutta niiden toimenpide-ehdotusten äärelle on edelleen hyvä palata ja viedä käytäntöön.

Tässä kilpailussa on siis voitettavana tuottavuutta, kilpailukykyä ja laadukasta säädösvalmistelua. Kilpakumppanit Isosta-Britanniasta, Ranskasta, Saksasta ja Kanadasta ovat jo ottaneet pienen etumatkan. Eikä ole syytä unohtaa määrällisen taakan vähennystavoitteen valinnoita Alankomaita, Tanskaa ja Ruotsia. Suomessa on vuoden 2017 kokeiluhankkeilla luotu pohja yksi yhdestä -periaatteen soveltamiselle – työtä sen vakiinnuttamiseksi on hyvä jatkaa.

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, ylijohdaja KKV |
| Kalle Määttä | OTT, kilpailuasiainneuvos KKV |
| Antti Neimala | OTK, VT, osastopäällikkö TEM |
| Henrikki Oravainen | VTM, kehityspäällikkö KKV |
| Märt Ots | MSc, PhD (energy economics), General Director Konkurentsiamet |
| Anu Raijas | MMT, dosentti (kuluttajaekonomia), tutkimuspäällikkö KKV |
| Niina Ruuskanen | HTM, erikoistutkija KKV |
| Mia Salonen | KTM, tutkimuspäällikkö KKV |
| Dan Sjöblom | Jur kand, General Director Post- och telestyrelsen |
| Sanna Syrjälä | OTK, MA, tutkimuspäällikkö KKV |
| Maarit Taurula | OTK, tutkimuspäällikkö KKV |
| Pekka Timonen | OTT, kansliapäällikkö OM |
| Jarkko Vuorinen | OTT, VTK, LL.M, VT, erikoistutkija KKV |



KKV Kilpailu- ja
kuluttajavirasto

