



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

Anu Raijas:

Kilpailu- ja kuluttajapolitiikan tarkastelua markkinoiden toimivuuden näkökulmasta

Johdanto

Tämä päivän markkinat ovat globaalit ja Suomi on osa tätä toimintaympäristöä. Hyödykkeitä voidaan hankkia periaatteessa mistä tahansa, ja siksi hyödykkeiden alkuperä ja taustalla olevat arvoketjut voivat jäädä hämäräksi. Globaalissa toimintaympäristössä muutokset muiden maiden markkinoilla heijastuvat aina myös Suomeen. Markkinat ovat myös muutoin kuin maantieteellisestikin laajat ja toimijoilla on siellä monenlaisia rooleja, kuten käyttäjä, kuluttaja, tuottaja, välittäjä, tarjoaja ja myyjä. Tilannetta monimutkaistaa se, että digitaalisessa verkostotaloudessa sama toimija voi eri tilanteessa olla eri roolissa.¹

Kilpailullisilla markkinoilla yritykset kilpailevat keskenään. Ideaalitilanteessa yritysten liikkuvuus markkinoille ja markkinoilta on vilkasta. Yritysten välinen kilpailu kannustaa yrityksiä keksimään aiempaa parempia tai kokonaan uusia tuotteita sekä tehostamaan tuotannon ja toiminnan prosesseja. Kuluttajat hyötyvät kilpailusta, kun yritykset kilpailevat hinnoilla ja laadulla. Myös innovaatiot hyödyttävät kuluttajia, sillä niistä syntyy parempia ja uusia tuotteita. Markkinat toimivat tehokkaasti, kun yritysten ja kuluttajien välinen vuorovaikutus toimii: yritykset osaavat tuottaa oikeaan aikaan kuluttajille sopivia hyödykkeitä ja kuluttajat puolestaan reagoivat näihin markkinaärsyksiin. Kaikki tämä toiminta tuo talouteen kasvua ja parantaa elintasoa. Hyödykkeiden vaihdanta markkinoilla voi tapahtua tarjonta- tai kysyntälähtöisesti, jolloin yritysten ja kuluttajien toiminta markkinoilla voivat vaikuttaa toisiinsa.

Kilpailun vaikutukset kuluttajille ovat pääsääntöisesti myönteisiä, mutta siitä voi toisinaan aiheutua heille myös ongelmia². Vaikka tuotteet markkinoilla olisivat edullisia ja laadukkaita, ne eivät aina tuo

1 Raijas Anu (toim.) (2015) Kuluttajapolitiittinen katsaus 2015. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 2/2015.

2 Sylvan Louise (2004) Activating competition: The Consumer Protection – Competition Interface. Australian Competition & Consumer Commission. <https://www.accc.gov.au/system/files/20041029%20SA%20Uni%20Trade%20Practices%20Workshop.pdf>.

kuluttajille hyötyä, sillä niiden hankinta tai käyttö saattaa vahingoittaa heitä. Kuluttajien hyvinvointi ei kasva, vaan hyödykkeiden hankinnasta tai käytöstä aiheutuu heille haittaa: rahallisia ja ajan menetyksiä tai stressiä. Jotta kuluttajat osaisivat tehdä parhaita valintoja hyödykkeiden hankinnassa ja käyttää niitä tarkoitettulla tavalla, tulee heidän saada tämän tueksi riittävästi ymmärrettävää informaatiota. Laajasta valinnanvarasta ei ole kuluttajille hyötyä, jos päätöksenteko puutteellisen tiedon takia ei onnistu tai harhaanjohtava mainonta johtaa kuluttajat epäedullisiin valintoihin. Myös aggressiiviset myyntikäytännöt voivat painostaa kuluttajia väärin valintoihin.³

Niin yrityksiä kuin kuluttajia tulee suojata markkinahäiriöiltä, joiden luonne tänä päivänä on monimutkainen ja muotoaan koko ajan muuttava. Jotkut yritykset markkinoilla harjoittavat epäreiluja kauppatapoja, tarjoavat kuluttajien vaikeasti ymmärrettäviä sopimusehtoja ja tekevät palveluntarjoajan vaihtamisen kuluttajille hankalaksi. Yritysten toiminta voi myös olla muiden yritysten markkinoille pääsyä estävää ja määrittävää markkina-asemaa voidaan käyttää väärin.

Kuluttajien näkökulmasta toimivat markkinat ovat luotettavat. Milloin markkinoihin kuluttajat voivat sitten luottaa? Olennaista on ensinnäkin se, että markkinoilla on tarjolla valinnanvaraa sekä hyödykkeet ovat helposti saatavilla ja arvioitavissa, jolloin kuluttajille ei aiheudu suuria etsintäkustannuksia hyödykkeiden hankinnasta. Hyödyketuotannon lisäksi markkinoiden olosuhteiden tulee tukea kuluttajien päätöksentekoa – näin kuluttajat osaavat tehdä heille parhaiten sopivia päätöksiä. Myönteiset kokemukset ja luottamus markkinoihin saavat kuluttajien asioimaan toistuvasti markkinatoimijoiden kanssa; päinvastaisessa tapauksessa tätä vältetään.

Tässä artikkelissa tarkastelen kilpailu- ja kuluttajapolitiikan yhtymäkohtia markkinoiden toimivuuden näkökulmasta. Ensiksi kuvailen lyhyesti molempia politiikkalohkoja. Sitten esittelen viimeaikaisia tuloksia Suomen markkinoiden toimivuudesta Euroopan komission Kuluttajamarkkinoiden tulostaulujen pohjalta. Tämän jälkeen tarkastelen kilpailu- ja kuluttajapolitiikan yhdistämistä käytännön tasolla ulkomaisten esimerkkien avulla. Lopuksi esitän näkökohtia kilpailu- ja kuluttajapolitiikan vuorovaikutuksen hyödyistä.

3 Buttigieg Eugene (2006) Synergy between Consumer Policy and Competition Policy. Bank of Valletta Review 33, Spring 2006.

Kilpailu- ja kuluttajapolitiikalla yhteinen tavoite

Kilpailupolitiikan tavoitteena on varmistaa reilu kilpailu yritysten välillä ja tehokasta kilpailua tukeva toimintaympäristö. Tehokas kilpailu ruokkii yritysten pyrkimystä innovaatioihin. Yritysten välinen kilpailu markkinoilla näkyy laajana valikoimana, edullisina hintoina, laadukkaina tavaroina ja palveluina sekä teknologian uusiutumisena, jotka kaikki tuottavat etuja kuluttajille⁴. Kilpailupolitiikka keskittyy yritysten toimintaan: rajoittaviin sopimuksiin, kartelleihin ja kilpailua estäviin yrityskauppoihin.

Kuluttajapolitiikan tavoitteena on luoda olosuhteet, jossa kuluttajat voivat luottaa markkinoiden toimijoihin sekä kannustaa heitä aktiiviseen toimintaan markkinoilla. Aktiiviset kuluttajat haastavat yrityksiä tuottamaan laadukkaita hyödykkeitä, panostamaan palveluun sekä kehittämään uusia hyödykkeitä. Näin kuluttajat voivat toiminnallaan vaikuttaa yritysten toimintaan. Kuluttajapolitiikkaa tarvitaan kuluttajien suojaksi, koska kilpailupolitiikka ei pysty hoitamaan kaikkia kuluttajiin kohdistuvia markkinoiden toimintahäiriöitä tai epätäydellisyyksiä. Jos kuluttajille aiheutuu vahinkoa jonkin tuotteen hankinnasta tai käytöstä, tulee heidän saada tästä korvaus. Kuluttajat tarvitsevat suojaa myös epäedullisia sopimusehtoja vastaan, jotka he hyväksyvät tietämättään tai vastahakoisesti puutteellisten tietojen perusteella. Kuluttajapolitiikka tarkastelee yrityksen ja kuluttajan välistä suhdetta, jossa kuluttajat nähdään yrityksiä heikompana osapuolena.

Kilpailu- ja kuluttajapolitiikalla on sama tavoite: kummankin politiikkalohkon tavoitteena on aikaansaada ja ylläpitää toimivat markkinat, joissa yritykset kilpailevat keskenään hyödyketuotannossa, ja kuluttajilla on valinnanvaraa ja mahdollisuuksia tehdä hyviä valintoja. Tämä kaikki tuottaa kuluttajille hyvinvointia. Poliitiikan tulee tarvittaessa puuttua markkinahäiriöihin ja varmistaa kuluttajien oikeuksien toteutuminen. Tätä tavoitetta lähestytään eri suunnista: kilpailupolitiikka varmistaa kilpailun toteutumisen, jossa kuluttajilla on markkinoilla valinnanvaraa, ja jossa hyödykkeet ovat kohtuuhintaisia ja laadukkaita. Kuluttajapolitiikka liittyy markkinoiden sekä tarjontaan että kysyntään: yritysten toiminnassa vilpillisten ja epäreilujen kaupallisten käytäntöjen ehkäisyyn, tuoteturvallisuuteen sekä kuluttajien hyvään päätöksentekoon informaation, valistuksen ja tietoisuuden lisäämisen avulla. Kuluttajapolitiikassa informaation rooli on keskeinen; on olennaista

⁴ Buttigieg Eugene (2006).

puuttua mm. informaation asymmetriaan myyjän ja ostajan välillä, harhaanjohtavaan markkinointiin ja sopimusehtojen vaikeaselkoisuuteen.

Kilpailu- ja kuluttajapolitiikan lähestyminen keskeiseen toimijaan, kuluttajaan, on erilainen. Kilpailupolitiikassa kuluttajat ajatellaan usein homogeeniseksi taloudellisten toimijoiden ryhmäksi, jotka reagoivat ennustettavalla tavalla markkinasignaaleihin. Kilpailupolitiikka keskittyy yleisellä tasolla kaikkiin, tiettyä hyödykettä käyttäviin kuluttajiin. Kilpailu lisää talouden tehokkuutta ja sitä kautta tuo kuluttajille aggregaattitasolla hyötyä. Kuluttajansuojassa kuluttaja nähdään puolestaan keskimääräisenä toimijana, jolloin politiikka keskittyy yksittäisiin kuluttajiin tai tiettyihin kuluttajaryhmiin – ymmärretään, että jotkut kuluttajaryhmät tarvitsevat muita enemmän suojaa (heikot tai haavoittuvat kuluttajat). Kuluttajansuoja koituu yksittäisten kuluttajien eduksi.⁵ Todellisuudessa kuluttajien valinnat markkinoilla tapahtuvat kuitenkin paljon monimutkaisemmalla tavalla, joten molemmissa lähestymistavoissa on omat ongelmansa.

Viimeaikaiset muutokset markkinoilla ovat luoneet tarvetta lisätä kilpailu- ja kuluttajapolitiikan välistä vuoropuhelua. Markkinoiden kehittyminen, joka kuluttajamarkkinoilla on näkynyt erityisesti tavaroiden ja palveluiden lisääntyvänä monimutkaistumisena, tieto- ja viestintäteknologian kehittymisenä ja nopeana yleistymisenä sekä palvelukulutuksen lisääntymisenä, on luonut edellytyksiä epäterveille käytännöille, joissa kuluttajia voidaan huijata tai johtaa harhaan. Uudenlaisessa toimintaympäristössä kilpailu- ja kuluttajapolitiikan toisiaan täydentävyydestä on hyötyä, koska markkinoilla voi esiintyä samanaikaisesti niin kilpailu- kuin kuluttajaongelmia.

Markkinoiden avaaminen kilpailulle vaikuttaa kaikkiin markkina-toimijoihin. Kilpailun avaaminen saattaa markkinoilla johtaa siihen, että markkinoilla toimineet yritykset pyrkivät sitomaan asiakkaansa (lock-in) ja uudet yritykset voivat puolestaan harjoittaa aggressiivista markkinointia markkinoidensa laajentamiseksi⁶. Cseres onkin esittänyt, että erityisesti kilpailulle avatuilla markkinoilla tarvitaan kilpailu- ja kuluttajapolitiikan koordinoitua, jotta markkinan rauhoittamiseksi

5 Decker Christopher (2017) Concepts of the Consumer in Competition, Regulatory, and Consumer Protection Policies. *Journal of Competition Law & Economics* 13(1), 1 March, 151–184, <https://doi.org/10.1093/joclec/nhx005>.

6 United Nations Conference on Trade and Development (2014) The benefit of competition policy for consumers. Note by the UNCTAD secretariat. Trade and Development Board Trade and Development Commission. Intergovernmental Group of Experts on Competition Law and Policy. Fourteenth session. Geneva, 8–10 July 2014. http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ciclpd27_en.pdf.

ja normalisoidmiseksi⁷. Toimijoiden roolien muuttuminen markkinan vapautuessa voi myös hämmentää kuluttajia⁸.

Kuluttajien halukkuus vaihtaa palveluntarjoajaa liittyy niin kilpailu- kuin kuluttajapolitiikkaan. Aktiivisuus palveluntarjoajan vaihtamisessa voi ensinnäkin tehostaa kilpailua markkinoilla, koska yritykset joutuvat ponnistelemaan asiakkaiden pitämiseksi. Toiseksi, kuluttajat voivat palveluntarjoajan vaihtamisessa saada itselleen aiempaa paremman hyödykkeen tai saada säästöjä ja näin saavuttaa korkeampaa hyvinvointia. Yksi keskeinen elementti kuluttajien vaihtamiskäyttäytymisessä on markkinaa ja hyödykkeitä koskeva informaatio. Informaation keräämisen ja käsittelyn hankaluus parhaan tarjouksen löytämiseksi saattaa johtaa kuluttajat passiiviseen toimintaan markkinoilla: koska tarjousten vertaileminen nähdään hankalana ja aikaa vievänä, siihen ei haluta ryhtyä ja siksi pitäydytään vanhassa hyödykkeessä. Kuluttajien vaihtamishalukkuuteen voidaan vaikuttaa toimenpiteillä, jotka helpottavat informaation saatavuutta tai auttavat sen käsittelyssä. Näitä toimenpiteitä voivat käytännössä olla esimerkiksi erilaiset hintavertailusivustot tai hintojen ja laadun standardointi.⁹

Markkinoiden toimivuus EU:n komission Kuluttajamarkkinoiden tulostaulun valossa

Edellä toin esille markkinoiden toimivuuden kilpailu- ja kuluttajapolitiikalle yhteisenä tavoitteena. Tässä osiossa esittelen markkinoiden toimivuuden toteutumista Suomessa tutkimusaineiston, EU:n komission tulostauluaineiston, avulla.

EU:n komission tulostauluaineistot – Consumer Markets Scoreboard ja Consumer Conditions Scoreboard – perustuvat komission Kuluttajapolitiittiseen strategiaan vuosille 2007–2013. Aineistoja on kerätty vuodesta 2008.¹⁰ Niiden tavoitteena on ollut ensinnäkin tuoda poliittiseen päätöksentekoon ymmärrystä kuluttajien käyttäytymisestä ja parantaa säätelyn laatua. Toiseksi niitä käytetään kuluttajapolitiikan suunnittelussa ja toimenpiteiden seuraamisessa niin koko EU:n tasolla

7 Cseres Kati J. (2008) What has competition done for consumers in liberalized markets? The Competition Law Review 4(2), 77–121.

8 Armstrong Mark (2008) Interaction between competition and consumer policy. Competition Policy International 4(1), 97–148.

9 Garrod Luke, Hviid Morten, Loomes Graham & Price Catherine Waddams (2009) Competition remedies in consumer markets. Loyola Consumer Law Review 21 (4), 439–495.

10 European Commission (2017) Consumer scoreboards. https://ec.europa.eu/info/strategy/consumers/consumer-protection/evidence-based-consumer-policy/consumer-scoreboards_en.

kuin yksittäisissä jäsenmaissa. Aineistoon haastatellaan puhelimitse 500 satunnaisotannalla valittua kuluttajaa jokaisesta EU-maasta sekä Norjasta ja Islannista¹¹.

Kuluttajamarkkinoiden tulostaulu (Consumer Markets Scoreboard) kerää tietoa kuluttajamarkkinoista ja markkinoiden toimivuudesta 42 markkinalta, joista 29 on palvelu- ja 13 tavaramarkkinaa. Nämä markkinat kattavat 45 prosenttia kuluttajien kulutusmenoista. Tutkimukseen haastatellaan vain niitä kuluttajia, jotka ovat tavaraa tai palvelusta riippuen viimeisen vuoden tai kahden/kolmen vuoden aikana käyttäneet omalta kotimarkkinaltaan hankkimaansa tavaraa tai palvelua. Tutkimus mittaa kuluttajien asenteita ja mielipiteitä kutakin markkinaa kohtaan sekä käyttäytymistä niillä, jotka yhdessä siis kertovat markkinan toimivuudesta.¹² Kuluttajat arvioivat kunkin markkinan erilaisia elementtejä, jotka yhdessä muodostavat markkinan toimivuuden. Tällä hetkellä uusin käytössä oleva aineisto on kerätty kevätkesällä 2015, vuonna 2017 kerätyn aineiston tulokset julkaistaan syksyllä 2018.

Kuluttajamarkkinoiden tulostaulussa markkinoiden toimivuutta kuvaava komposiitti-indikaattori *Market Performance Indicator (MPI)* muodostuu viidestä eri komponentista: hyödykkeiden vertailtavuus, luottamus, odotusten täyttyminen, valinnanvara sekä kuluttajaongelmista aiheutuva haitta. Näistä kaikista kysytään kuluttajien mielipiteitä kultakin markkinalta. Kuluttajat määrittelevät kunkin komponentin tärkeyden, jonka perusteella kullekin komponentille asetetaan painoarvo. MPI:n suurin arvo on 100; mitä suurempi MPI, sitä paremmin kuluttajien mielestä markkina toimii.

MPI:n osakomponentit on määritelty seuraavasti:

- Vertailtavuus (comparability): Markkinoilla olevien hyödykkeiden vertailun vaikeus tai helppous tarjolla olevan hinta- ja laatuinformaation avulla.
- Luottamus (trust): Kuluttajan luottamus siihen, että myyjät tai palvelutarjoajat noudattavat kuluttajasuojalainsäädäntöä. Luottamus perustuu kokemuksiin myyjien tai palvelutarjoajien rikkomuksista, sopimattomista menettelytavoista, harhaanjohtavasta markkinoinnista tai kohtuuttomista sopimusehdoista.
- Odotukset (expectations): Kuluttajan tyytyväisyys, kuinka hyvin markkinoiden toiminta vastaa kuluttajan odotuksia.

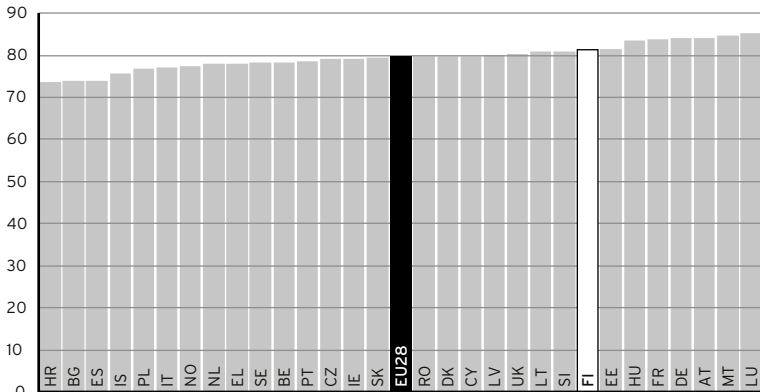
¹¹ Poikkeuksena Malta, Kypros ja Luxembourg, joissa haastatellaan vain 250 kuluttajaa.

¹² Tanskan Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen on tehnyt vuosina 2014 ja 2017 vastaavan tutkimuksen omassa maassaan, ks. <https://www.forbrug.dk/media/46213/20170615-forbrugerforholdsindex.pdf>.

- Valinnanvara (choice): Kuluttajan tyytyväisyys markkinoilla toimivien myyjien ja palveluntarjoajien määrään.
- Yleinen haitta (overall detriment): Kuluttajien osuus, jotka ovat kohdanneet ongelmia markkinoilla, ja haitta, joka ongelmista on heille aiheutunut.

MPI:n ulkopuolelta kuluttajamarkkinoiden tulostaulussa on myös kysytty kuluttajien alttiutta valittaa myyjälle/palveluntarjoajalle ja/tai kolmannelle osapuolelle kohtaamistaan ongelmista markkinalla (complaints) sekä myyjän/palveluntarjoajien vaihtamisesta tietyn ajanjakson aikana sekä arviota vaihtamisen helpoudesta tai syistä olla vaihtamatta (switching).

Kuviosta 1 nähdään, että suomalaisten kuluttajien mielestä markkinoiden toimivuus Suomessa on muihin EU-maihin verrattuna varsin hyvä.



Kuva 1. Market Performance Indicator maittain vuonna 2015

Markkinat toimivat aina tietyissä olosuhteissa, ja siksi esimerkiksi monet yhteiskunnalliset ja taloudelliset tekijät vaikuttavat kuluttajien arvioihin markkinoiden toimivuudesta, mikä ilmenee sitten maiden välisinä eroina. Eli maiden välisiin eroihin tietyllä markkinalla vaikuttavat muutkin tekijät kuin itse markkinan toiminta. Näitä tekijöitä ovat mm. maan taloudellinen tilanne ja kehitys (bruttokansantuote, hintakehitys ja kuluttajien luottamus talouden tilaan ja kehitykseen), markkinaolosuhteet ja kulttuurierot.

MPI:n ja sen osakomponenttien sekä maan bruttokansantuotteen (per capita, PPP) välillä on todettu olevan yhteys ($p > .05$). Vuonna 2015 heikkoa positiivista korrelaatiota oli nähtävissä MPI-arvojen ja bruttokansantuotteen välillä ($r = .307$) sekä osakomponenteista luottamuksen

ja bruttokansantuotteen välillä ($r=.424$) ja odotusten ja bruttokansantuotteen välillä ($r=.332$). Heikkoa negatiivista korrelaatiota oli puolestaan nähtävissä MPI:n osakomponenteista kuluttajaongelmien ja bruttokansantuotteen välillä ($r=-.358$), palveluntarjoajan vaihtamisen ja bruttokansantuotteen välillä ($r=-.306$) sekä vaihtamisen helppouden ja bruttokansantuotteen välillä ($r=-.250$). Toisin sanoen mitä korkeampi bruttokansantuote maassa on, sitä paremmaksi markkinoiden toimivuus koetaan, sitä luottavaisempia kuluttajat ovat markkinatoimijoihin ja sitä useammin he kokevat odotustensa täyttyvän. Hyvä taloustilanne vähentää kuluttajaongelmia sekä vaihtamisaktiivisuutta ja sen helpoksi kokemista. Nämä ovat hyvin odotettavia tuloksia.

MPI:n ja sen osakomponenttien sekä kuluttajahintojen (Harmolised Index for Consumer Prices, HICP) välillä on nähtävissä heikko negatiivinen korrelaatio ($p>.05$) seuraavasti:

- MPI-arvot ja hinnat ($r=-.156$)
- Vertailtavuus ja hinnat ($r=-.170$)
- Luottamus ja hinnat ($r=-.130$)
- Valitusten osuus ja hinnat ($r=-.171$)
- Odotukset ja hinnat ($r=-.217$)
- Valinnanvara ja hinnat ($r=-.317$)

Eli kuluttajahintojen nousu heikentää MPI:tä ja useita sen osakomponentteja, tosin vaikutus on hyvin vähäinen. Eniten kuluttajahintojen muutoksella on vaikutusta kokemuksiin valinnanvarasta ja odotusten täyttymisestä, joita molempia kuluttajahintojen nousu siis heikentää.

Lisäksi myös kuluttajien ominaisuudet vaikuttavat heidän suhtautumiseensa markkinoilla toimiviin yrityksiin ja hyödykkeisiin; MPI-arvot vaihtelivat erilaisten kuluttajien välillä. Naisilla MPI-arvo oli miehiä korkeampi ($p>.01$). Iän suhteen tarkasteltuna arvo oli korkein 18–34-vuotiailla, alhaisin puolestaan 55-vuotiailla ja sitä vanhemmilla ($p>.05$). Hyvässä taloudellisessa asemassa olevat kuluttajat arvioivat markkinoiden toimivuuden parhaimmaksi, taloudellisista vaikeuksista kärsivät puolestaan heikoimmaksi ($p>.001$). Toisin sanoen markkinoiden toimivuuden kokevat parhaimmaksi naiset, nuoret ja hyvässä taloudellisessa asemassa olevat. Sen sijaan maan eri osissa, eri koulutustasoilla ja ammattiasemissa sekä internetin käytön suhteen ei ilmennyt eroja MPI-arvoissa. Demografisten ominaisuuksien lisäksi myös kuluttajien kulutustottumukset vaikuttavat heidän suhtautumiseensa ja näkemyksiinsä markkinoiden toimivuudesta.

Vuonna 2015 parhaiten toimivia tavaramarkkinoita Suomessa olivat kuluttajien mielestä kulkuvälineiden polttoaineet, alkoholittomat juomat, viljatuotteet, käsikauppaläkkeet, uudet autot sekä viihde-elektroniikka. Eniten parannusta vuodesta 2013 oli tapahtunut ICT-tuotteiden, kulkuvälineiden polttoaineiden, alkoholittomien juomien, lihan ja lihatuotteiden sekä käytettyjen autojen markkinoilla. Palveluissa puolestaan parhaita markkinoita koettiin olleen lomamajoitus, kulttuuri ja viihde, paikallisjoukkoliikenne, vesi, asuntolainat sekä pankkitilit. Eniten parannusta palveluissa oli tapahtunut matkapuhelinpalvelu-, sähkö-, pankkitili-, TV-maksukanava-, junamatka- sekä paikallisjoukkoliikennemarkkinoilla. Palvelumarkkinoilla kaiken kaikkiaan kuluttajat näkivät markkinoiden toimivuuden parantuneen, sillä jopa yhdeksän palvelumarkkinaa oli heidän mielestään parantunut vuodesta 2013. Parhaiten toimivat palvelumarkkinat liittyvät usein vapaa-ajan viettoon. Palvelumarkkinoista voisi erikseen nostaa esiin asuntolainamarkkinat, joiden toimivuuden Suomessa nähtiin olleen parasta kaikista EU28-maista. MPI:n osakomponenteista niin tavaroissa kuin palveluissa suomalaisilla erityisesti luottamus ja odotusten täyttyminen olivat parantuneet ja valittaneiden osuus vähentynyt. Kuluttajat kuitenkin kokivat vertailtavuuden heikentyneen, mikä on todennäköisesti aiheutunut samaan aikaan tapahtuneesta valinnanvaran lisääntymisestä ja markkinoiden monimutkaistumisesta.

Heikoimmin toimivat markkinat Suomessa vuonna 2015 olivat tavaroissa käytetyt autot, kirjat ja lehdet, ICT-tuotteet, liha ja lihatuotteet, hedelmät ja vihannekset sekä sähkölaitteet. Eniten heikentyneet tavaramarkkinat vuodesta 2013 olivat ajanvietetavarat (lelut, pelit, soittovälineet), kirjat ja lehdet, sähkölaitteet sekä hedelmät ja vihannekset. Palveluista heikoimmin toimivat markkinat olivat tv-maksukanavat, nettiliittymät, sijoitus-, eläke- ja vakuutuspalvelut sekä kiinteistö- ja puutarhahuolto. Eniten heikentyneet markkinat palveluista olivat laki- ja kirjanpito- ja palvelut, kulttuuri- ja viihdepalvelut, postipalvelut, kahvilat, baarit ja ravintolat, lainat sekä luotot ja luottokortit. Heikoista markkinoista kirja- ja lehtimarkkinoiden koettiin Suomessa toimineen selvästi muita EU28-maita heikommin.

Markkinoiden toimivuus vaihtelee eri tavoin eri maissa. Pienimmät erot maiden välillä esiintyvät vapaa-ajan palveluissa sekä (puoli)kestävissä kulutustavaroissa (esim. kodinkoneet, elektroniikka, ICT-laitteet, huonekalut, rakennusten ja puutarhan huoltotarvikkeet sekä kirjat ja lehdet). Toimivuuden kokeminen samankaltaiseksi johtunee yhtäältä kuluttajien pääsääntöisesti yleisestä myönteisestä suhtautumisesta näi-

hin hyödykkeisiin ja toisaalta hyödykkeiden samankaltaisuudesta eri maissa. Suurimmat erot markkinoiden toimivuudessa löytyvät puolestaan palvelumarkkinoilta. Näitä markkinoita ovat junamatkat, sähkö- ja vesipalvelut, asuntolainat sekä matkapuhelinpalvelut. Näissä kaikissa markkinat ovat kansalliset ja siksi ne poikkeavat eri maissa paljon toisistaan.

Markkinoiden toimimattomuudesta aiheutuvassa kuluttajahaitassa ei ilmennyt suurta eroa eri markkinoiden välillä. Vähiten haittaa Suomen markkinoilla koettiin tavaroiden osalta alkoholittomissa juomissa ja viljatuotteissa, palveluiden osalta kulttuuri- ja viihdepalveluissa sekä online-rahapeleissä. Eniten haittaa Suomen markkinoilla puolestaan koettiin tavaramarkkinoilla kirjoissa ja lehdissä sekä käte-tyissä autoissa; palvelumarkkinoilla laki- ja kirjanpito palveluissa sekä kotivakuutuksessa.

Palveluntarjoajan vaihtamisessa suomalaiset olivat varsin passiivisia, sillä vain joka kymmenes oli vuoden 2015 aikana vaihtanut palveluntarjoajaa. Tosin eri markkinoiden välillä oli suurta eroa vaihtamisaktiivisuudessa. Vähiten Suomessa vaihdettiin asuntolainan tarjoajaa (4 % vastaajista), eniten sähköntarjoajaa (16 %), TV-maksukanavia (16 %) ja urheilupalveluita (15 %). Kolme neljäsosaa vaihtaneista koki vaihtamisen helpoksi, seitsemän prosenttia vaikeaksi. Yleisimmäksi syyksi vaihtamattomuudelle suomalaiset mainitsivat kiinnostuksen puutteen vaihtamiseen (75 % vastaajista).

Markkinoiden toimivuus on monitahoinen ilmiö, joka koostuu monesta eri osakomponentista. Markkinasta riippuen, niiden vaikutus ja merkitys markkinoiden toimivuuteen vaihtelee ja myös eri kuluttajat ajattelevat niistä eri tavoin. Markkinan toimivuuteen vaikuttavat yritysten toiminnan ohella toimintaympäristön monet eri tekijät, kuten esimerkiksi yhteiskunnallinen infrastruktuuri, toimintaympäristön muutokset, taloudellinen kehitys ja kuluttajien ominaisuudet. Komission teettämät tutkimukset antavat maittain kuvan eri markkinoiden toimivuudesta ja tuovat erityisen hyvin esille markkinoilla esiintyvät ongelmat kuluttajien näkökulmasta. Tuloksia on tarkoituksenmukaista tarkastella maatasolla, koska kansalliset muutokset markkinalla heijastuvat kuluttajien vastauksissa. Suomen tuloksissa korostui luottamus kuluttajansuojalainsäädännön noudattamista kohtaan, mutta myös vertailtavuuden ongelmat, mikä voi edellä mainitun kiinnostuksen puutteen ohella johtaa passiivisuuteen palveluntarjoajan vaihtamisessa. Komission tutkimuksissa mielenkiintoista on seurata ajallista muutosta, josta

Suomenkin osalta oli nähtävissä joidenkin heikkojen markkinoiden parantuneen ajassa.

Käytännön esimerkkejä kilpailu- ja kuluttajapolitiikan toiminnallisesta yhdistämisestä

Kilpailu- ja kuluttajapolitiikan voidaan ajatella korvaavan ja täydentävän toisiaan. Jos ja kun näin on, ne voivat vuorovaikutteisella ja toisiaan tukevalla rinnakkaisella toiminnalla vahvistaa markkinoiden toimivuutta.¹³

Mitä hyötyä kilpailu- ja kuluttajapolitiikan vuorovaikutuksesta ja yhteistyöstä voisi olla? Hyödyketarjonnan muuttuessa tämän päivän markkinoilla esiintyvät ongelmat ovat usein laajoja ja moniulotteisia, ja niissä voi esiintyä usein samaan aikaan niin kilpailu- ja kuluttajaongelmia. Erityisesti yritysten uudenlaiset toimintamuodot ja esimerkiksi jakamistalouden toiminta haastavat niin sääntelyä kuin valvontaa usean eri politiikan alueella. Poliittikkalohkojen koordinoinnilla voidaan yleisesti saavuttaa tehokkaampia tuloksia ja ehkäistä laaja-alaisesti haitallisia vaikutuksia. Käyttäytymisen taloustieteen näkemysten hyödyntäminen on järkevää ottaa huomioon eri niin yritysten kuin kuluttajien toiminnassa. Deregulaatio voi lisätä kilpailua ja informaation asymmetriaa, jolloin ongelmien syntymisen välttämiseksi eri politiikkajärjestelmien huomioon ottaminen on hedelmällistä. Haasteellista on kuitenkin löytää paras tapa koordinoita erilaisia institutionaalisia lähestymistapoja, koska selkeitä parhaita käytäntöjä ei juurikaan ole olemassa.¹⁴

Kilpailu- ja kuluttajapolitiikan koordinointi ja kokonaisvaltainen lähestymistapa markkinoiden valvontaan voitaisiin yksinkertaisimmillaan toteuttaa viranomaisten keskinäisellä tiedon jakamisella sekä valvonta- ja advocacy-toimenpiteiden koordinoinnilla. Poliittikkalohkojen koordinaatiossa olennaista on kilpailu- ja kuluttajapolitiikan välisten jännitteiden tunnistaminen. Tärkeää on varmistaa poliittisen toiminnan johdonmukaisuus markkinoiden ongelmien ratkaisemisessa ja taroituksenmukaisimpien poliittisten toimenpiteiden valitseminen.¹⁵

Kilpailu- ja kuluttajaviranomaisten yhdessä toimiminen voi tuottaa monenlaista hyötyä. Ensinnäkin, valvontaa voidaan keskittää ja

¹³ OECD (2008) The Interface between Competition and Consumer Policies. Global Forum on Competition. Directorate for Financial and Enterprise Affairs. Competition Committee. DAF/COMP/GF(2008)10. <http://www.oecd.org/regreform/sectors/40898016.pdf>.

¹⁴ Avery Peter (2012) Presentation in Session 1: Interface between competition and consumer protection issues. Ad hoc Expert Meeting on Consumer Protection. UNCTAD. Geneva, 12 July 2012. http://unctad.org/meetings/en/Presentation/ciclp2012_EMCP_S1_Avery_en.pdf.

¹⁵ United Nations Conference on Trade and Development (2014).

siten saada resurssit tehokkaampaan käyttöön. Toiseksi, yhteistyöllä voidaan tehostaa toimintaa ja synnyttää hedelmällistä vuorovaikutusta (cross-fertilization), jota muutoin ei saataisi aikaiseksi. Kolmanneksi voidaan lisätä toiminnan vaikuttavuutta. Yhdessä toimiminen ei ole kuitenkaan yksinkertaista. Haasteita tuovat politiikkalohkojen koordinoinnin vaikeus, erilaisten toimintojen yhteensovittaminen, kuluttajapolitiikan toiminnan kohteiden hajanaisuus verrattuna kilpailupolitiikkaan ja politiikkalohkojen välinen kilpailu niukoista resursseista.¹⁶

Viranomaisyhteistyössä kilpailu- ja kuluttajaviranomaiset voivat toimia joko kokonaan tai osittain yhdistyneenä viranomaisena tai sitten itsenäisinä viranomaisina, jolloin silloinkin voidaan tehdä yhteistyötä. Euroopan maissa yhdistynyt kilpailu- ja kuluttajaviranomainen on olemassa Hollannissa, Irlannissa, Maltalla, Puolassa, Ranskassa, Suomessa, Tanskassa ja Britanniassa.¹⁷

Tarkastelen seuraavaksi ulkomaisten viranomaisten nettisivuilla tarjolla olevan materiaalin avulla, kuinka neljässä Euroopan maassa – Hollannissa, Irlannissa, Tanskassa ja Iso-Britanniassa – kilpailu- ja kuluttajapolitiikkaa on yhdistetty viranomaistasolla. Tuon esille niitä seikkoja, joita näiden neljän maan viranomaiset julkisessa materiaalissaan korostavat. Esitetyt asiat ovat luonnollisesti yleisiä kilpailun ja kuluttajasuojan periaatteita, mutta viranomaisten välillä esiintyy joitakin vivahde-eroja esille tuoduissa seikoissa. Tarkastellun neljän maan virastoyhdistymiset ovat tapahtuneet 2010-luvulla.

Alkuun lyhyt esittely virastojen yhdistymisestä.

Hollannissa yhdistettiin vuonna 2013 kilpailu- ja kuluttajaviranomaiset sekä posti- ja televiestintäviranomainen. Viranomaisen (Autoriteit Consument & Markt, ACM) toimivaltaan kuuluvat kilpailuvalvonta ja kuluttajansuoja sekä televiestinnän, postin, energian ja liikenteen sääntely.¹⁸

Irlannin Competition & Consumer Protection Commission, CCPC perustettiin vuonna 2014 yhdistämällä kilpailuviranomainen ja kuluttajavirasto.¹⁹

Tanskassa kilpailuviranomainen ja kuluttajavirasto yhdistyivät vuonna 2010. KFS:ssä (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen) toimii kuluttajavalituslautakunnan sihteeristö ja Tanskan kuluttaja-asiamies,

¹⁶ Avery Peter (2012).

¹⁷ FTC (2018) Competition & Consumer Protection Authorities Worldwide. <https://www.ftc.gov/policy/international/competition-consumer-protection-authorities-worldwide>.

¹⁸ The Netherlands Authority for Consumers and Markets, <https://www.acm.nl/en/about-acm/our-organization/the-netherlands-authority-for-consumers-and-markets>.

¹⁹ Competition & Consumer Protection Commission, <http://www.ccpce.ie/>.

joka on itsenäinen viranomainen ja valvoo Tanskan markkinaoikeuden noudattamista. Tanskan kilpailu- ja kuluttajaviranomainen on teollisuus-, elinkeino- ja valtiovarainministeriön alainen valtion virasto.²⁰

Ison-Britannian kilpailu- ja kuluttajaviranomainen Competition and Markets Authority, CMA perustettiin vuonna 2014 yhdistämällä Competition Commission ja the Office of Fair Trading.²¹

Seuraavaksi käyn läpi näiden neljän organisaation toimintaa strategisen määrittelyn, organisaatorakenteen, intressien yhteensovittamisen ja käytännön toiminnan osalta. Keskityn tarkastelussa kilpailu- ja kuluttaja-asioiden yhdistämiseen ja vuorovaikutukseen käytännön viranomaistyössä.

Toiminnan tavoitteet tarkasteluilla viranomaisilla ovat hyvin yhteneväiset. Strategisella tasolla viranomaiset esittävät julkisissa dokumenteissaan vahvaa pyrkimystä kilpailu- ja kuluttaja-asioiden yhdistämiseen.

Hollannin viranomaisen (Autoriteit Consument & Markt, ACM) toiminnan ensisijaisena tavoitteena on lisätä kuluttajien hyvinvointia sekä edistää niin yritysten kuin kuluttajien toimintamahdollisuuksia markkinoilla. Kaikille toimijoille halutaan taata markkinoilla tasapuoliset toimintaedellytykset siten, että kaikki yritykset noudattavat lainsäädäntöä ja tietoiset kuluttajat voivat toteuttaa oikeuksiaan. ACM:n toiminnassa korostuu kilpailullisten olosuhteiden tukeminen, epäreilun kilpailun estäminen, markkinahäiriöihin puuttuminen ja yritysten markkinoillepääsyn helpottaminen. Kilpailua edistävää innovatiivista toimintaa eli uusien tuotteiden, palveluiden ja yritysten syntymistä halutaan tukea. Kilpailun nähdään tuovan etuja kuluttajille lisääntyvän valinnanvaran myötä. Kuluttajien halutaan tekevän päätöksiään relevantin informaation pohjalta, mikä tarkoittaa yrityksille velvollisuuksia informaationtuotantoon. ACM haluaa myös edistää kuluttajien tietoisuutta oikeuksistaan.

Irlannin CCPC ilmoittaa toiminnan tavoitteekseen kilpailun edistämisen ja kuluttajien hyvinvoinnin lisäämisen. CCPC:n visiona on saada aikaan ja ylläpitää avoimia ja kilpailukykyisiä markkinoita, joilla yritykset kilpailevat aktiivisesti keskenään ja kuluttajansuoja toteutuu. CCPC:n toiminnan tavoitteissa korostuu rinnakkain kilpailu- ja kuluttajansuojalainsäädännön noudattamisen valvonta sekä kilpailun edistäminen ja kuluttajien etujen toteutuminen. CCPC on määritellyt toiminnalleen priorisointiperiaatteet, joilla osoitetaan toiminnan läpinä-

²⁰ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, <https://www.en.kfst.dk/>.

²¹ Competition and Markets Authority, <https://www.gov.uk/government/organisations/competition-and-markets-authority/about>.

kyvyys asetetun mission – markkinoiden toimivuuden parantaminen kuluttajille ja yrityksille – toteuttamisessa. Priorisointiperiaatteet asioiden käsittelyssä ovat seuraavat: kuluttajille aiheutuva taloudellinen ja/ tai fyysinen haitta, toiminnan vaikuttavuus ja strateginen merkitys sekä riskit, resurssit ja kustannukset. Päätöksenteko tehdään aina eri tahoilta kerättävän tiedon perusteella. Tietoa kerätään markkinatutkimuksista, kuluttajayhteydenotoista, yleisistä tutkimuksista sekä kansainvälisistä hyvistä käytännöistä.

Tanskan KFS ilmoittaa kilpailu- ja kuluttajapolitiikan liittyvän läheisesti toisiinsa asetetun yhteisen mission (markkinoiden toimivuus) ja vision (kasvun ja kuluttajien hyvinvoinnin edistäminen) kautta. KFS korostaa toimivien markkinoiden vaikutusta yritysten innovointihalukkuuteen, mikä edistää talouden kasvua. Aktiiviset ja tietoiset kuluttajat nähdään kilpailun kannalta merkityksellisinä, koska he uskaltautuvat vaatia yrityksiltä edullisia ja korkealaatuisia hyödykkeitä sekä hyvää palvelua. Siksi pidetään tärkeänä kannustaa ja tukea kuluttajien aktiivisuutta.

Ison-Britannian CMA:n toiminnan tavoitteena on toimivien markkinoiden takaaminen kuluttajille, yrityksille ja yleisesti koko talouteen. Markkinoiden toimivuuden edellytyksenä on, että yritykset noudattavat samoja sääntöjä keskinäisessä kilpailussa. Hyvin toimivilla markkinoilla kuluttajat voivat luottaa siihen, että yritykset tuottavat heille hyvinvointia luovia hyödykkeitä, jotka ovat kohtuuhintaisia ja laadukkaita. Yritykset pitävät tärkeänä myös palvella kuluttajia hyvin. Hyödykevalikoima on laaja ja yritykset pyrkivät uudistamaan sitä jatkuvasti luomalla innovaatioita. Hyvin toimivilla markkinoilla yritykset pyrkivät toimimaan tehokkaasti ja kasvamaan näin tuottavuutta. CMA kohdentaa resurssinsa vaikuttaakseen sellaiseen epäterveeseen toimintaan markkinoilla, joka uhkaa eniten kuluttajien hyvinvointia ja tuottavuuden kasvua, sekä estääkseen tällaisen toiminnan markkinoilla.²²

Vaikka strategisella tasolla kilpailu- ja kuluttajapolitiikan yhteisyyttä korostetaan, **organisaatorakenteessa** eri poliittikalohkojen virkamiehet toimivat yleisesti omissa yksiköissään.

Hollannissa ja Tanskassa kilpailu- ja kuluttaja-asioita hoitavat virkamiehet työskentelevät omissa yksiköissään. Hollannissa voidaan kuitenkin eri puolien tapauskäsittelijöistä muodostaa tiimejä, jotka tekevät esimerkiksi markkinatutkimusta tai yhteistyötä pääekonomistin toimiston kanssa. Virkamiesten ilmoitetaan voivan myös siirtyä vastuualueelta

22 Competition and Markets Authority (2014) Prioritisation principles for the CMA. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/299784/CMA16.pdf.

toiselle. Virastossa myös hyödynnetään yli vastuualuerajojen samaa tietoa ja samoja työkaluja.

Irlannin CCPC:n nettisivuilla erotetaan selkeästi kuluttajia ja yrityksiä koskevat asiat. Myös organisaatorakenne osoittaa kilpailu- ja kuluttaja-asoiden erillisyyden. CMA:n organisaatorakenteessa kilpailu- ja kuluttaja-asioita hoidetaan samoissa osastoissa²³.

Kilpailu- ja kuluttaja-asoiden käsittely halutaan ensisijaisesti pitää erillään, koska molemmat osa-alueet vaativat erityisasiantuntemusta. Kuitenkin pyrkimys **intressien yhteensovittamiseen** nähdään tärkeänä tapauskäsittelyssä, jotta päätöksenteosta tulisi laaja-alaisempaa ja markkinoiden toimintaa kokonaisvaltaisesti huomioonottavaa.

Vaikka työskentely kilpailu- ja kuluttajapolitiikan parissa tapahtuu pääsääntöisesti erillisissä yksiköissä, esitetään eri politiikkalohkojen yksiköissä työskentelevien virkamiesten tekemän tarkasteltavissa organisaatioissa kuitenkin yhteistyötä tapauksia ja asioita käsiteltäessä ja etenpäin virastossa vietäessä. Niin kilpailu- kuin kuluttajapolitiikan intressit ja näkökulmat pyritään pitämään samanaikaisesti mukana viranomais-ten työssä.

Hollannissa ja Isossa-Britanniassa kilpailu- ja kuluttajanäkökulmat ilmoitetaan otettavan esille aina priorisoinnin alkuvaiheesta lopulliseen päätöksentekoprosessiin saakka. Hollannissa ACM on viime aikoina toimintansa strategisissa valinnoissa painottanut digitaalisia markkinoita, ja pyrkinyt ratkaisemaan kilpailu- ja kuluttajasääntelyn ongelmia näillä markkinoilla tehokkaasti hyödyntämällä samanaikaisesti molempia politiikkalohkoja.

Irlannin CCPC pitää tärkeänä molempien politiikkalohkojen näkökulmien huomioonottamista aina paitsi silloin, kun tapaus selkeästi koskee vain toista politiikkaa. Jos tapauksessa näyttää selvästi esiintyvän niin kilpailu- kuin kuluttajansuojaongelmia, muodostetaan virastoon vastuualueiden välillä toimiva ryhmä, jolla varmistetaan molempien näkökohtien huomioon ottaminen. CCPC näkee molempien politiikkalohkojen yhtäaikaisen tarkastelun lisäävän toimintansa vaikuttavuutta. Poliittiseen päätöksentekoon vaikuttaminen nähdään tehokkaampana esimerkiksi kun tehdään lainsäädäntöaloitteita, joissa otetaan esille mahdolliset vaikutukset niin kilpailuun kuin kuluttajien hyvinvointiin. Virasto haluaa myös korostaa kilpailu- ja kuluttajapolitiikan yhdistämisen hyötyjä julkisessa keskustelussa ja toimia yleisemminkin kilpailun ja kuluttaja-asoiden edistäjänä yhtä aikaa.

²³ Competition and Markets Authority (2018) CMA structure. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/690893/CMA_organogram.pdf.

Käytännön toiminnan tasolla viranomaiset ovat havainneet **markkinatutkimukset tai -katsaukset**²⁴ hyväksi keinoksi muodostaa kilpailu- että kuluttajanäkökulmat huomioon ottava kokonaiskuva markkinoista. Markkinatutkimuksilla saadaan ajantasaista ja toiminnassa hyödynnettävää tietoa kilpailutilanteesta ja kuluttaja-asioista tietyllä markkinalla. Tutkimuksissa havaitut ongelmat voidaan ottaa sitten tarkempaan tarkasteluun ja pohtia niille mahdollisia toimenpiteitä²⁵.

Irlannin CCPC ilmoittaa tutkivansa markkinoita kilpailun ja kuluttajansuojan näkökulmista. Saatuja tuloksia voidaan hyödyntää kilpailun tai kuluttajien kokemusten parantamisessa.

Tanskassa tehdään niin ikään tarjonta- ja kysyntäpuolet huomioon ottavia markkinatutkimuksia, joissa kerätään laaja-alaisesti aineistoja ja analysoidaan niitä. Vaikka tutkimus olisi keskittynyt vain toiseen näkökulmaan, voi se toisinaan tuottaa löydöksiä myös toisesta näkökulmasta. Esimerkiksi vaikka tutkimusta on tehty kilpailun näkökulmasta, on tutkimuksen tuloksena voitu joskus ryhtyä kuluttajia aktivoiviin toimenpiteisiin vaikkapa julkaisemalla heille ohjeita tai antamalla suosituksia. Kuluttajien tyytyväisyyttä tutkiessa on myös voitu löytää markkinoita, joilla kilpailua tulisi vahvistaa. Tutkimuksia toteutetaan usein myös tietyn poliittisen kysymyksen ratkaisemiseksi.

Isossa-Britanniassa markkinatutkimuksissa yhdistetään usein sekä kilpailu- että kuluttajapuolen voimavarat, vaikka yleensä vain toisen puolen valtuuksia käytetään rikkomusten poistamiseen. CMA on laatinut ohjeistuksen markkinakatsauksille. Markkinakatsauksissa paneudutaan usein selvittämään syitä sille, miksi markkina ei toimi parhaalla mahdollisella tavalla tarkastelemalla laaja-alaisesti sen toimintaympäristöä sekä muita markkinaan vaikuttavia tekijöitä samoin kuin kuluttajien ja yritysten toimintaa. Jos ongelmia havaitaan, voidaan suositella toimenpiteitä kuten esimerkiksi kuluttajainformaation saatavuuden ja laadun parantamista, toimialan kannustamista itsesääntelyyn, jonkin kilpailu- tai kuluttajaoikeudellisen valvontatoimenpiteen toteuttamista tai suosituksia muuttaa ohjauskeinoja tai säännöksiä.²⁶

Neljän ulkomaisen viranomaisen tarkastelu osoitti kilpailu- ja kuluttajapolitiikan samanaikaista hyödyntämistä käytännössä, tuoden samalla kuitenkin esille myös sen haasteellisuuden. Yhteinen tavoite on hyvä lähtökohta yhteistoiminnalle, mutta esimerkiksi erilliset lainsää-

²⁴ Englanniksi tästä käytetään yleisimmin termiä *market study*.

²⁵ United Nations Conference on Trade and Development (2014).

²⁶ Competition and Markets Authority (2017) Market Studies and Market Investigations: Supplemental guidance on the CMA's approach. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/624706/cma3-markets-supplemental-guidance-updated-june-2017.pdf.

dännöt estävät kaiken toiminnan kattavan yhteistyön. Olennaista onkin luoda yhteistyön muotoja tunnustamalla politiikkalohkojen omat intressit ja tavoitteet.

Mitä hyötyä kilpailu- ja kuluttajapolitiikan vuorovaikutuksesta on?

Niin kilpailu- kuin kuluttajapolitiikan tavoitteena on markkinoiden toimivuus, joissa yritykset kilpailevat keskenään samoja sääntöjä noudattaen, ja kuluttajilla on valinnanvaraa ja mahdollisuuksia tehdä hyviä valintoja. Markkinoiden toimivuus koostuu useasta elementistä, joihin kaikkiin voidaan vaikuttaa kilpailu- ja kuluttajapolitiittisin toimenpitein. Koska kyse on usein saman ilmiön eri näkökulmista, on näiden kahden politiikkalohkon välisestä yhteistyöstä hyötyä. Koska kilpailu- ja kuluttajapolitiikka tulevat monessa kohtaa samalle alueelle, voidaan yhteistyöllä parantaa toimenpiteiden vaikuttavuutta.

Edellä tarkasteltiin kansainvälisiä viranomaisia, joilla kilpailu- ja kuluttajavalvonta on yhdistetty samaan organisaatioon. Yhdistyneillä viranomaisilla korostui niiden keskinäinen riippumattomuus toisistaan, kilpailu- ja kuluttajapolitiikan yhteinen päämäärä, yhteisen ja laaja-alaisen markkinakuvan luominen, toiminnan perustaminen näyttöpohjaan sekä toimenpiteiden suuntaaminen niille alueille, joissa kuluttajien kokema haitta on merkittävää. Kilpailu- ja kuluttajasäännösten toimeenpano tapahtuu usein erillisissä yksiköissä, koska niiden katsoaan vaativan erilaista asiantuntemusta.

Valvontatehtävien ulkopuoliset markkinaolosuhteita selvittävät markkinatutkimukset voivat olla hyvä käytännön työkalu toteuttaa kilpailu- ja kuluttajapolitiikan yhteistä tavoitetta. Markkinatutkimuksiin kootaan tietoa kuluttajien ja yritysten käyttäytymisestä sekä sääntelystä ja taloudellisista olosuhteista markkinoilla. Monet kilpailuviranomaiset ovat ilmoittaneet markkinatutkimuksista olevan hyötyä valvontatoimiin valmistautumisessa markkinoilla, sääntelyn aiheuttamien kilpailuongelmien tunnistamiseen tai kuluttajavalitusten avoimeen ja perusteelliseen käsittelyyn.²⁷ Markkinatutkimuksia on tarkoituksenmukaista tehdä markkinoista, jotka eivät kuluttajien kannalta näytä toimivan hyvin. Tutkimuksesta saatujen tulosten avulla voidaan tehdä ehdotuksia toimivuuden parantamiseksi.

²⁷ OECD (2107) Market study methodologies for competition authorities. <http://www.oecd.org/daf/competition/market-study-methodologies-for-competition-authorities.htm>.

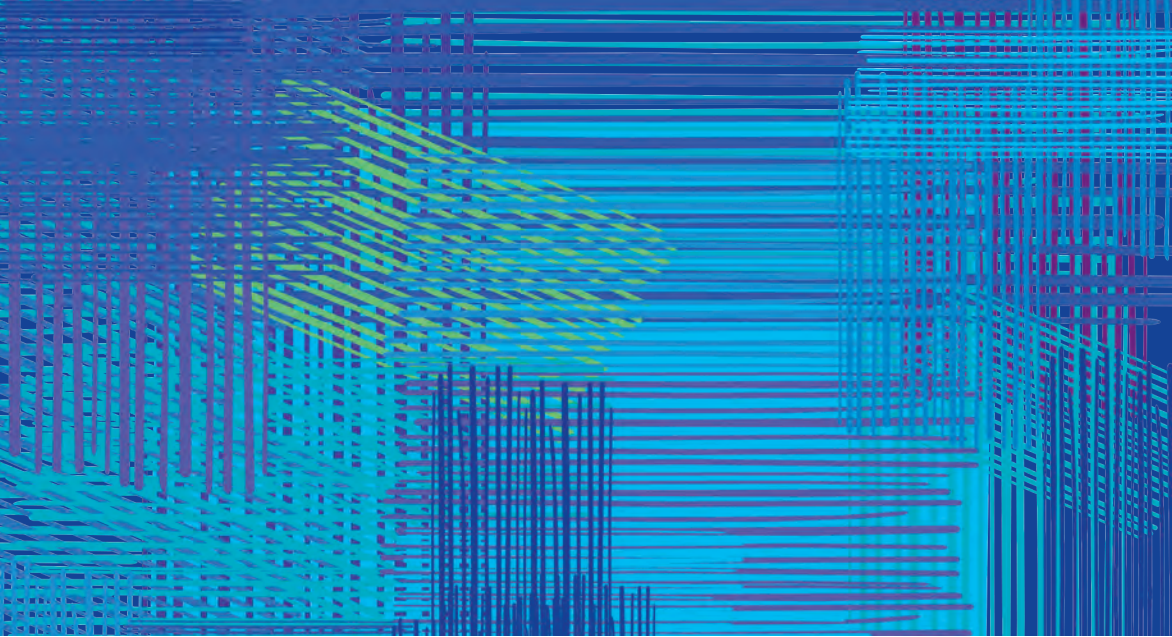
Monilla markkinoilla laaja-alaisella tarkastelulla voidaan parantaa päätöksentekoa. Erityisesti tämä tulee esille uudennaisilla markkinoilla ja uusissa toimintaympäristöissä, joissa haasteena on olemassa olevien säädösten soveltaminen uudessa kontekstissa ja uusiin ilmiöihin. Tällöin tarpeen on myös pyrkiä muodostamaan mahdollisimman monipuolinen käsitys markkinan ja sen keskeisten elementtien toiminnasta. Esimerkiksi alustataloudessa ja siinä käyttäjätietoihin perustuvassa liiketoiminnassa tiedon roolin ja taloudellisen arvon ymmärtäminen on keskeistä, samoin kuin se, kuka omistaa datan. Myös sääntely ja sen tarpeellisuus alustoilla tulee pohdittavaksi. Tarpeeton tai väärä sääntely voi vahingoittaa kuluttajia ja kilpailua markkinalla, joka toimii dynaamisesti ja innovatiivisesti. Tässä tilanteessa ei innovatiivisuuden varjolla kuitenkaan pitäisi sallia sopimattomia tai harhaanjohtavia käytäntöjä. Alustataloudessa kilpailu ja kuluttajan hyödyt saattavat olla keskenään ristiriidassa: samat ilmiöt, jotka aikaansaavat kuluttajille hyötyjä, voidaan tulkita toimivan kilpailun näkökulmasta ongelmallisiksi. Digitalisoituneen alustatalouden keskeisenä hyötynä alustan käyttäjille voidaan nähdä kuluttajan etsintä-, transaktio- ja yleisesti vaihtokustannusten pieneneminen, mitkä seikat myös ylläpitävät kilpailua. Samaan aikaan tämä voi aiheuttaa kilpailulle kitkatekijöitä, kuten kuluttajan lukkiutumista tietyille alustalle.²⁸

Yhteistyön luominen käytännön kilpailu- ja kuluttajapolitiikan välille on sekä tarpeellista että hyödyllistä. Yhteistyön muotojen luomissa helpottaa yhteinen tavoite, jonka päälle käytännön toimet suunnitellaan. Toimivalla yhteistyöllä rakennetaan parempia markkinoita, jossa kaikki toimijat voivat hyvin, ja jossa talouteen syntyy kasvua.

²⁸ Björkroth Tom, Järvelä Katja, Rajas Anu, Rosendahl Riikka, Saastamoinen Mika & Vuorinen Jarkko (2017) Alustat kilpailu- ja kuluttajaoikeudellisessa tarkastelussa. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 4/2017.

Tietoa kirjoittajista

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



KKV Kilpailu- ja
kuluttajavirasto

