

2.5.2023

Kilpailu- ja kuluttajaviraston ehdotukset hallitusohjelmaan:

Suomen kotimarkkinat ovat kansainvälisesti verrattuna melko keskittyneet ja heikosti kilpaillut. Kilpailun vähäisyys ja markkinoiden keskittyneisyys heikentävät tuottavuutta, supistavat yksityisten yritysten panostuksia tutkimus- ja kehitystoimintaan ja vähentävät innovaatioita. Kilpailupolitiikan vahvistamisella onkin syytä olla hyvin keskeinen rooli etsittäessä tuottavuutta parantavia ja yksityisiä tutkimus- ja kehityspanostuksia lisääviä politiikkatoimenpiteitä Suomessa. Kuluttajapolitiikan vahvistaminen edistää kuluttajien luottamusta markkinoiden toimintaan. Hyvin toimiva kilpailu, kuluttajien suojaaminen sopimattomilta menettelytavoilta ja julkisten hankintojen tehokkaampi kilpailuttaminen parantavat kuluttajien hyvinvointia ja säästävät julkisia varoja.

1. Lisätään kilpailua julkisissa hankinnoissa

Perustetaan Valtiokonttoriin tai Tilastokeskukseen keskitetty rekisteri julkisia hankintoja koskevalle datalle.

Rakennetaan riittävä analysointikapasiteetti julkisten hankintojen systemaattiseksi kehittämiseksi. Analysointikapasiteetin rakentaminen edellyttää KKV:n vuosittaisen määrärahan lisäämistä 0.5 miljoonalla eurolla.

Julkisia hankintoja tehdään vuosittain noin 45 miljardilla eurolla. Kilpailun lisäämisellä hankinnoissa olisi mahdollista saavuttaa merkittäviä säästöjä. Optimaalinen määrä kilpailua yksittäisessä hankinnassa on tutkimusten mukaan 4–6 tarjousta. Merkittävään osaan hankinnoista tarjouksia tulee huomattavasti vähemmän. Jos kilpailua ei ole riittävästi, julkinen sektori maksaa hankinnoistaan liikaa tai hankkii tarkoitukseen nähden epäoptimaalista laatua.

Hankintojen kehittämistyöltä puuttuu Suomessa analyttinen pohja. Julkisella sektorilla ei ole riittävästi yhteen koottua dataa omista hankinnoistaan, jotta hankintojen onnistumisia ja epäonnistumisia voitaisiin seurata. Julkisten hankintojen systemaattinen kehittäminen edellyttäisi keskitetyn rekisterin perustamista. Rekisteriin kerättäisiin kilpailutusta, hankintasopimuksia ja hankintoihin kohdistuvia ostoja koskevat tiedot hankintojen koko elinkaarelta kaikilta julkisen sektorin toimijoilta. Hankintayksiköille asetettaisiin velvoite kerätä ja toimittaa tietyt standardimuotoiset tiedot kilpailutuksista, hankintasopimuksista ja sopimuksille kohdistetuista ostoista. Toimitetut tiedot täytyisi pystyä yhdistämään toisiinsa niin, että hankintoja voitaisiin seurata kilpailutusvaiheesta aina sopimuksen päätymiseen asti. Tietojen toimittaminen toteutettaisiin aineistorajapintojen kautta, jotta tiedonsiirto tapahtuisi vaivattomasti ja luotettavasti.

2.5.2023

Rekisterin ylläpitäjä voisi olla joko Tilastokeskus tai Valtiokonttori. Pääsy rekisteritietoihin tulisi olla sekä hankintayksiköillä itsellään tiedolla johtamisen mahdollistamiseksi että toimivaltaisilla valtion viranomaisilla hankintojen ja hankintalainsäädännön kehittämiseksi. Yksityisille yrityksille tietoja olisi syytä antaa vain riittävän aggregoidussa muodossa. Yksityiskohtainen tieto kilpailevien yritysten tarjouksista voi vähentää kilpailua.

Jotta julkinen sektori voisi tehokkaasti kehittää hankintoja rekisteriin kerättävän datan pohjalta, olisi rakennettava myös riittävä analysointikapasiteetti. KKV:n vaikutusarviointiyksiköllä on valmiudet analysoida datamassoja, ohjata hankintojen tutkimusta ja tehdä suoraan päätöksentekoa ja hankintatoimen kehittämistä palvelevaa vaikutusarviointia.

Hankintojen houkuttelevuuden lisäämiseen tähtäävät toimenpiteet on syytä kohdentaa toimialoille ja alueille, joissa hankintojen nykyinen toteuttamistapa vähentää tarjousten määrää. Tämä edellyttää toimiala- ja aluekohtaista analyysiä tarjousten määrän vähäisyyden syistä ja hyvin onnistuneista hankinnoista. Lisäksi hankintoja voidaan kehittää analysoimalla hankinnoille asetettavien ylimääräisten tavoitteiden ja muiden hankintakäytäntöjen kustannusvaikutuksia. Annettavien suositusten ja muiden kehittämistoimien vaikuttavuutta on syytä seurata systemaattisesti ja suunniteltava tarvittavat jatkotoimenpiteet.

2. Puututaan huonosti toimiviin markkinoihin

Tehostetaan markkinoiden toimintaa lisäämällä KKV:n vaikutusarviointiyksikön määrärahaa 1.5 miljoonalla eurolla.

Markkinoiden toimivuuden parantamiseksi KKV puuttuu lainvastaiseen toimintaan kilpailu- ja kuluttajavalvonnan keinoin. Kuitenkin vain osa havaituista ongelmista on lainvastaisia. Kilpailun vähäisyys voi johtua myös kilpailun edellytyksiä haittaavasta sääntelystä tai markkinoiden rakenteesta. Sääntelyä myös tarvitaan, koska täysin vapaa markkina voi tuottaa kuluttajan kannalta kohtuuttomia tilanteita. Näiden ongelmien korjaamiseksi KKV tuottaa tutkimukseen perustuvia parannusehdotuksia sääntelyn kehittämiseksi.

KKV:n vaikutusarviointiyksikkö perustettiin vuonna 2019 tuottamaan markkinoiden toimintaan vaikuttavien lainsäädäntöuudistusten etukäteis- ja jälkikäteisarviointeja sekä selvityksiä markkinoiden toimivuudesta. Yksikköön rekrytoitiin kvantitatiiviseen analyysiin perehtyneitä ekonomisteja ja yksikkö tekee nyt korkeatasoisista kvantitatiivista ja kvalitatiivista tutkimusta. Virastoon on kertymässä ainutlaatuinen osaamiskeskittymä vaativien analyysien tekemiseen isoilla datamassoilla. Kilpailu- ja kuluttajavirastoon kertyy valvontatehtävien myötä paljon eri markkinoita ja kuluttajien asemaa koskevaa tietämystä ja

2.5.2023

aineistoa. Vaikutusarviointiyksikkö hyödyntää tätä osaamista sekä viraston ainutlaatuisia mahdollisuuksia saada kilpailuolosuhteiden selvittämiseksi myös liikesalaisia aineistoja. Epäilyjä huonosti toimivista markkinoista ja markkinoiden uudistustarpeista on huomattavasti enemmän kuin mitä vaikutusarviointiyksikön nykyisellä tutkijamäärällä voidaan tarkastella.

KKV:n vaikutusarviointiyksikkö tuottaa informaatiota ministeriöille ja poliittisille päätöksentekijöille markkinoiden sääntelyn kehittämiseksi. Tämän koko valtionhallintoa palvelevan yksikön resursoinnin vahvistaminen olisi hyödyllistä kansantalouden kannalta. Kilpailu- ja kuluttajaviranomaisen yhteydessä toimivien selvitysyksikköjen vaikuttavuudesta on saatu hyviä kokemuksia muista Euroopan maista. Esimerkiksi Ison-Britannian Competition & Markets Authority raportoi, että siellä markkinoiden toimivuuden tarkastelujen perusteella tehtyjen toimenpiteiden vuosittainen hyöty kuluttajalle on ollut yli 1,3 miljardia puntaa (CMA Impact Assessment 2021 to 2022).

KKV:n vaikutusarviointiyksikkö perustaa kvantitatiiviset analyysinsä suuriin data-aineistoihin, joista voidaan tehdä päätelmiä yritysten ja kuluttajien käyttäytymisestä nykyisen sääntelyn puitteissa sekä laskelmia eri sääntelyvaihtoehdoista. Viiveet datan hankkimisessa hidastavat reagointikykyä. KKV:n tiedonsaantioikeuksia markkinoiden toimivuuden edistämiseksi olisi siksi syytä vahvistaa.

Monissa maissa huoli kilpailun esteistä, joihin ei kilpailulailla voida puuttua, on johtanut nk. market investigation -työkalun rakentamiseen. Kilpailuviranomaiselle on annettu mahdollisuus puuttua markkinoiden heikkoon toimivuuteen silloinkin, kun lakia ei rikota. Iso-Britannia ja Islanti ovat menestyksekkäästi hyödyntäneet tällaista työkalua pitempään, ja vastaavatyypistä työkalua ollaan edistämässä mm. Norjassa, Tanskassa ja Saksassa. Market investigation -työkalulla viranomainen voi tarkoin määritellyn prosessin seurauksena toteuttaa kuluttajavalistusta, antaa suosituksia yrityksille itsesääntelystä, suositella poliittisille päätöksentekijöille sääntelymuutosta tai siirtää selvitystyön tulokset valvontapuolelle, jos selvityksen perusteella on syytä epäillä kilpailulain rikkomusta. Kilpailuviranomaiselle olisi siis Suomessakin mahdollista antaa järeämpiäkin työkaluja markkinoiden toiminnan edistämiseksi.

3. Kehitetään yritystukien vaikutusten arviointia

Lisätään KKV:n tehtäviin yritystukien vaikutusten arviointi ja lisätään KKV:n vuosittaista määrärahaa tämän tehtävän suorittamiseksi 0.5 miljoonalla eurolla.

Hyvin suunniteltuna yritystuilla on rooli markkinatalouden toiminnan kehittäjänä ja varmistajana. Suunnittelemattomina ne vääristävät kilpailua tai jopa tuhoavat markkinoita ja samalla heikentävät kuluttajien hyvinvointia.

2.5.2023

KKV:n tehtäviin ei toistaiseksi kuulu yritystukien arviointi, vaan vastuu tästä on hajautettu eri paikkoihin TEMin sektorilla. Yritystukia myöntää Business Finland. Uusista tuista lausunnon antaa TEMin yritystukineuvottelukunta. Neuvottelukunnan tutkimusjaosto tekee vuosiraportin ja teettää raportin taustaksi muutaman tutkimusraportin.

Systemaattista päätöksentekoa ja lainsäädäntötyötä tukevaa olemassa olevien ja esitettyjen yritystukien vaikutusarviointia ei nykyisistä tahoista tee kukaan. KKV:n vaikutusarviointiyksikön toimenkuvaan yritystukien vaikutusten analysoiminen sopisi erinomaisesti. Yksikköön kertyy jo nykyisin osaamista eri markkinoiden sääntely-ympäristöstä ja markkinoiden toimivuudesta. Yritystuet ovat kiinteä osa tätä.

4. Vahvistetaan kartellivalvontaa

Vahvistetaan kartellivalvontaa lisäämällä KKV:n vuosittaista määrärahaa 1.5 miljoonalla eurolla.

Kartellivalvonnan vahvistaminen lisää laittomien järjestelyn kiinnijäämisriskiä ennaltaehkäisten samalla uusien kartellien syntymistä. Kartellien kuluttajilta ja asiakkailta perimä ylihintaa on kansainvälisten tutkimusten mukaan keskimäärin 15–30 prosenttia. Kartellit myös hidastavat tuottavuuskasvua vähentämällä markkinoiden kilpailullisuutta. Tehokkaalla kartellivalvonnalla edistetään myös julkisen talouden kestävyttä, sillä julkiset hankinnat ovat otollinen kohde kartelleille.

KKV:lla on jo pitkään ollut tiedossa enemmän kartelliepäilyjä kuin nykyresursseilla pystytään käsittelemään. Kartellien paikallistaminen, alkuvaiheen vihjeiden seulominen, näytön kerääminen ja arviointi kymmenistä tuhansista asiakirjoista ja lukemattomista kuulemisista, asiakirjajulkisuuden ja puolustautumisoikeuksien toteuttaminen, seuraamusmaksuesityksen laatiminen ja näitä seuraavat vaativat oikeusprosessit edellyttävät kunkin kartelliepäilyn osalta mittavaa työpanosta useiden vuosien ajaksi. Kartellien paljastamisessa olisi vahvistetuilla resursseilla mahdollista myös soveltaa nykyistä laajemmin tilastollisia menetelmiä, joilla seulotaan kvantitatiivisesta aineistosta piirteitä, jotka viittaavat mahdolliseen kartelliin.

5. Ennaltaehkäistään markkinoiden keskittymistä

Vahvistetaan yrityskauppavalvontaa antamalla KKV:lle mahdollisuus ottaa tutkittavaksi liikevaihtorajojen alle jäävä yrityskauppa (ns. otto-oikeus). Lisätään KKV:n vuosittaista määrärahaa 0.5 miljoonalla eurolla tämän tehtävän suorittamiseksi.

2.5.2023

Yrityskauppavalvonnalla ehkäistään haitallista markkinoiden keskittymistä. Kilpailun vähenemistä kärsivät kuluttajat, tuotantopanosia kotimarkkinoilta ostavat yritykset sekä viime kädessä koko kansantalous hitaampana tuottavuus- ja talouskasvuna.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto voi tutkia ainoastaan yrityskaupat, jotka ylittävät kilpailulain mukaiset liikevaihtorajat. Vuoden 2023 alussa kilpailulaki muuttuu siten, että KKV:n tutkittavaksi tulevat yrityskaupat, joissa osapuolten yhteenlaskettu Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää 100 miljoonaa euroa ja vähintään kahden osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittää 10 miljoonaa euroa.

Uusien liikevaihtorajojen alle jää kuitenkin edelleen kilpailulle haitallisia yrityskauppoja. Monilla toimialoilla kilpailu on luonteeltaan paikallista. Esimerkki tällaisesta toimialasta on sosiaali- ja terveyspalvelut. Liikevaihtorajat ovat liian korkeat Suomen paikallisten markkinoiden kokoon nähden, minkä vuoksi suuri osa markkinoista on edelleen sääntelyn ulkopuolella. Liikevaihtorajan laskeminen niin alas, että paikalliset markkinat kuuluisivat sääntelyyn piiriin ei ole käytännössä mahdollista, koska se johtaisi ilmoitusmäärien moninkertaistumiseen ja huomattaviin hallinnollisiin kustannuksiin.

Liikevaihtorajoihin perustuvan ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle jäävät myös niin kutsutut arvoperusteiset yrityskaupat, joissa yrityksestä maksettava kauppahinta on moninkertainen sen liikevaihtoon nähden. Esimerkiksi digitaalisissa palveluissa sekä innovaatioihin ja tuotekehitykseen perustuvilla markkinoilla yrityksen liikevaihto ei usein ole oikea mittari kuvaamaan sen taloudellista merkitystä markkinoilla.

Yrityskauppavalvonnan soveltamisalaa pitäisi laajentaa siten, että valvonnalla pystyttäisiin tarvittaessa puuttumaan myös nykyisten liikevaihtorajojen alle jääviin yritysjärjestelyihin. Tämä edellyttäisi niin kutsutun otto-oikeuden lisäämistä kilpailulakiin, joka mahdollistaisi tiettyjen erikseen määriteltävien kriteerien täytyessä yrityskaupan ottamisen tutkittavaksi, vaikka liikevaihtorajat eivät täytyisi. Vastaava säännös sisältyy lakiin useissa Euroopan maissa sekä esimerkiksi Yhdysvalloissa. Pohjoismaista otto-oikeus on käytössä Ruotsissa, Norjassa ja Islannissa, ja säännöstä on ehdotettu lisättäväksi lakiin myös Tanskassa. Myös Virossa on suunnitteilla vastaava lakimuutos.

Otto-oikeuden sisällyttäminen vähentäisi yrityskauppavalvonnan ennakoitavuutta, kun yritykset eivät voisi etukäteen olla varmoja siitä, tulisiko viranomaisen ottamaan yrityskaupan tutkittavakseen. Ennakoitavuutta voidaan kuitenkin lisätä merkittävästi asettamalla otto-oikeuden soveltamiselle kriteerejä sekä mahdollistamalla ennakkoratkaisun hakeminen viranomaiselta. Tässä vaihtoehdossa yritykset voisivat hakea virastolta tietyn lyhyen määräajan puitteissa ennakkotiedon siitä, tuleeko virasto soveltamaan otto-oikeutta.

2.5.2023

6. Vahvistetaan hankintojen valvontaa

Vahvistetaan KKV:n hankintojen valvonnan resursseja lisäämällä KKV:n vuosittaista määrärahaa 0.5 miljoonaa euroa hankintojen valvonnan vahvistamiseksi.

KKV:n havaintojen perusteella julkisiin hankintoihin liittyy runsaasti lainvastaisia menettelyjä. Viraston on yleensä etsittävä lainvastaiset suoraankinnat oman selvitystoimintansa kautta, mikä on hyvin resurssi-intensiivistä. Hankintojen valvonnan nykyiset hyvin rajalliset resurssit on käytettävä kokonaisuudessaan lainvastaisiin menettelyihin puuttumiseen lainvastaisten suoraankintojen tehokkaaksi ehkäisemiseksi. KKV:lla ei ole tällä hetkellä resursseja hankintayksiköiden neuvontaan hankintojen kehittämiseksi. Valistustyöllä olisi merkittävä julkisten varojen käytön tehokkuutta parantava vaikutus.

7. Vahvistetaan kuluttajansuojavalvontaa

Vahvistetaan kuluttajien luottamusta markkinoiden toimintaan lisäämällä KKV:n kuluttajansuojavalvonnan vuosittaista määrärahaa 0.75 miljoonaa eurolla.

Kuluttajansuojasäännösten vastaisesta menettelystä aiheutuu kuluttajille huomattavaa haittaa ja merkittäviä taloudellisia menetyksiä. Komission selvityksen mukaan kuluttaja-ongelmia esiintyy kaikilla toimialoilla sekä verkko- että kivijalkakaupassa. Kuluttajamienestysten taloudellisen arvon on laskettu olevan noin 20,3–58,4 miljardia euroa vuosittain EU-maissa.

Komissio on uudistanut nopealla tahdilla kuluttajansuojalainsäädäntöä. Uudella säätelyllä on merkittävä vaikutus kuluttajamarkkinoihin. Kuluttaja-asiamiehen menestyksellinen valvontatoiminta edellyttää, että verkkoon ja digitaaliseen ympäristöön siirtynyttä markkinointia, kaupankäyntiä ja asiointia pystytään seuraamaan ja analysoimaan yhä paremmin riittävin teknisin työkaluin. Yritykset tarvitsevat myös linjauksia ja ohjeistusta uuden lainsäädännön soveltamisesta ja kuluttajat tietoa oikeuksistaan. Kuluttaja-asiamiehen tehokas toiminta kitkee epäasianmukaisia käytäntöjä, turvaa yritysten tasapuolista kohtelua ja edistää kuluttajien oikeuksien toteutumista ja näin kuluttajien luottamusta markkinoihin. Kuluttaja-asiamiehen valvottavaksi on tullut ja tulee jatkuvasti uutta lainsäädäntöä, mutta valvonnan resursseja ei ole vahvistettu lainsäädäntöä täyttämään pantaessa.

EU-komission kuluttaja-asioiden toimintaohjelmaan sisältyy teknisiä valvontakeinoja kehittävä eLab -hanke, jonka avulla vahvistetaan kansallisten viranomaisten valmiuksia torjua laittomia verkkokaupan käytäntöjä ja pyritään varmistamaan uskottava ja yhdenmukainen valvonta sisämarkkinoilla. Kuluttaja-asiamiehellä on oltava riittävät

2.5.2023

resurssit ja kyvykkyudet osallistua eLabin toimintaan ja työkalujen käyttämiseen toiminnan nyt varsinaisesti käynnistyessä.

8. Vahvistetaan kuluttajaneuvontaa

Vahvistetaan riita-asioiden kustannustehokasta selvittämistä osoittamalla kuluttajaneuvontaan 1 miljoona euroa lisää.

Kuluttajaneuvonnassa selvitetään ja sovitellaan yksittäisiä riita-asioita yhteensä noin 50 000 vuodessa. Riita-asioiden nopea ja sujuva selvittäminen on kansantaloudellisesti edullinen tapa vauhdittaa markkinoiden toimivuutta. Se vähentää painetta kuluttajariitalautakuntaan ja käräjäoikeuksiin, joissa asian käsittely on hitaampaa ja kalliimpaa. Digitalisaatio on tuonut markkinoille uusia, käteviä kaupankäynnin muotoja, mutta samalla ongelmatilanteet ovat usein aiempaa monitahoisempia. Palvelun kysyntä onkin kasvanut: yhteydenottojen määrä oli vuonna 2022 96 800, mikä on 14 % enemmän kuin edellisenä vuonna. Sähköisen asioinnin kysyntä ja käyttö on kasvanut puolestaan 14.5 % edelliseen vuoteen verrattuna. Puhelinpalvelun saavutettavuus on heikentynyt ja vain 41 % soittajista pääsi palveluun. Osan kysynnästä on ohjattu itsepalvelukanaviin. Lisäksi KKV on kehittänyt erilaisia asiakasohjauksen ja ryhmäkäsittelyn tapoja. Siitä huolimatta kysynnän kasvua ei ole mahdollista kokonaan korvata näillä keinoin asiakkaiden puuttuvien valmiuksien tai käsiteltävien asioiden monimutkaisuuden vuoksi.

KKV:n kuluttajaneuvonnan resursoinnin vahvistaminen olisi kuluttajille, yrityksille ja yhteiskunnalle kustannustehokkain tapa ratkaista tehokkaammin kuluttajien ja yritysten välisiä riita-asioita.

9. Keskitetään huijauksia koskevat yhteydenotot

Selvitetään mahdollisuutta keskittää eri tahojen huijauksia koskevat yhteydenotot yhdelle toimijalle, jotta saadaan tietoa huijausten kokonaismäärästä ja trendeistä sekä mahdollistetaan oikein ajoitetut riittävät toimenpiteet.

Suomessa huijauksia koskevat yhteydenotot ohjautuvat usealle toimijalle (poliisi, KKV, FIVA, Kyberturvallisuuskeskus, TSV, Kuluttajaliitto, pankit) eikä huijausten kokonaiskuvaa tai niistä seuraavia menetyksiä voida seurata keskitetysti. Huijaukset aiheuttavat menetyksiä sekä kuluttajille että pk-yrityksille, vähentävät luottamusta markkinoiden toimintaan ja liittyvät usein myös muuhun talousrikollisuuteen. Huijauksia koskevien yhteydenottojen keskittäminen mahdollistaisi paitsi huijauksien kokonaismäärän hahmottamisen, myös tekoälypohjaisen nopeamman tunnistamisen, kohderyhmän varottamisen sekä mahdollisesti tarvittavat jatkotoimet. Keskitetty yhteydenottopiste toimisi yhteistyössä poliisin ja muiden toimivaltaisten viranomaisten sekä luotettavien yhteistyötahojen kanssa. Iso-Britanniassa on poliisin yhteydessä toimiva, informaatiota jakava ja keskitetty

2.5.2023

yhteydenottopiste [Action Fraud](#), jonne ohjataan sekä yritysten että kuluttajien huijauksia koskevat yhteydenotot. Action Fraud ei tee jatkoselvitystä vaan neuvoo ja tukee yhteydenottajia.

10. Parannetaan kuluttajan mahdollisuutta saada hyvityksiä

Annetaan kuluttaja-asiamiehelle oikeus ajaa samalla kanteella lainvastaisen menettelyn kieltämistä ja siitä aiheutuneiden menetysten hyvittämistä kuluttajille.

Oikeusministeriön työryhmä on ehdottanut uutta lainsäädäntöä, jolla luodaan edustajakannemenettely tehostamaan EU:n kuluttajalainsäädännön toteutumista Suomessa.

Useassa EU-maassa on jo järjestelmä, jossa toimivaltainen taho voi samalla hakemuksella hakea sekä lainvastaiselle menettelylle kieltä että kuluttajille hyvityksiä menetyksistä, joita heille on lainvastaisesta toiminnasta aiheutunut. Suomessa, kuten muissakin Pohjoismaissa, kieltotoimenpiteet käsitellään markkinaoikeudessa ja hyvitykset ryhmäkanteina yleisissä tuomioistuimissa.

Samana asian käsittely kahdessa prosessissa pitkittää käsittelyä kohtuuttomasti sekä elinkeinonharjoittajan että kuluttajien näkökulmasta ja nostaa huomattavasti yhteiskunnan kustannuksia. Kuluttajien menetykset eräissä massahyvitystapauksissa ovat tyypiltään ja sisällöltään samanlaisia. Etenkin näissä tapauksissa on prosessieconomisesti perusteltua, että kuluttaja-asiamies voisi yhdellä hakemuksella saada tuomioistuimen käsiteltäväksi sekä lainvastaisen toiminnan kieltämisen että lainvastaisesta menettelystä koituneiden menetysten hyvittämisen.

Uudistetaan kuluttajansuojalain säännöksiä siten, että kuluttajilla on oikeus selkeästi säänneltyyn hyvitykseen silloin, kun elinkeinonharjoittaja on toiminut kuluttajansuojalain markkinointisäännösten vastaisesti ja kuluttajille on koitunut siitä menetyksiä.

Kun yritys toimii kuluttajansuojalain markkinointisäännösten vastaisesti esimerkiksi käyttämällä harhaanjohtavaa tai aggressiivista markkinointitapaa, kuluttajan saamat hyvitykset joudutaan arvioimaan yksittäistapauksina. Kuluttajien saamia hyvityksiä koskeva kuluttajansuojalain 2 luvun 15a §:n sisältöä on syytä korjata niin, että lainvastaisesta markkinoinnista menetyksiä kärsineille kuluttajille taataan helposti määriteltävä yhdenmukainen seuraamus. Hyvitys voi olla esimerkiksi hinnanalennus tai vahingonkorvaus, sopimuksen päättymisen, purku tai kuluttajan maksaman suorituksen palauttaminen osittain tai kokonaan.

2.5.2023

11. Parannetaan oikeusturvaa riidattomien velkomusasioiden tuomioistuinkäsittelyssä

Selvitetään summaarisen menettelyn eli riidattomien velkomusasioiden tuomioistuinkäsittelyä ja oikeudenkäyntikulujen jakautumista koskevan lainsäädännön muutostarpeita. Ehkäistään menettelyn väärinkäytöksiä ja vähennetään väärinkäytön houkuttelevuutta sekä helpotetaan vastaajan pääsyä oikeuksiinsa.

Jos asiakas ei perintätoimista huolimatta maksa velkaansa, velkojan on käännyttävä tuomioistuimen puoleen ulosottooperusteen saamiseksi. Silloin, kun velkojan saatava on riidaton, asia voidaan ratkaista käräjäoikeudessa yksinkertaistetussa, summaarisessa menettelyssä. Käytännössä kaikki velkomuskanteet laitetaan vireille summaarisina velkomusasioina, vaikka velkojan tiedossa olisi, että saatava ei ole selvä ja riidaton. Käräjäoikeuden ei ole mahdollista tutkia asian riitaisuutta suppean haastehakemuksen perusteella.

Summaarinen menettely on velkojan kannalta helppo, halpa ja varma. Yrityksillä onkin selkeä taloudellinen kannustin käyttää summaarista menettelyä myös epäselvissä ja riitaisissa tilanteissa. Kuluttaja on sen sijaan tuomioistuimessa heikossa asemassa. Suppean haastehakemuksen sisältö on niin pelkistetty, että kuluttajan voi olla erittäin vaikeaa tai jopa mahdotonta ottaa sen perusteella kantaa vaatimusten oikeellisuuteen, jolloin hänen vahingokseen tuomitaan myös perusteettomia vaatimuksia.

12. Uudistetaan apteekkitoimintaa asiakkaita ja veronmaksajia hyödyttävällä tavalla

Uudistetaan apteekkimarkkinasäätelyä vastaamaan paremmin kansalaisten nykyisiä ja tulevia tarpeita. Tavoitteena on järjestää lääkkeiden vähittäismyynti ja lääkeneuvonta nykyistä kustannustehokkaammin turvallista lääkehoitoa ja lääkkeiden maantieteellistä saatavuutta vaarantamatta.

Apteekkitoiminnan järjestäminen on luonteeltaan julkista hankintaa. Apteekit saavat kompensaaation toiminnastaan julkisista varoista lääketaksan muodossa. Kuten muidenkin julkisten hankintojen osalta, keskeistä on hankkia tarpeeseen nähden riittävän hyvää laatua mahdollisimman edullisesti. Valtio maksaa lääkkeiden jakelusta nykyjärjestelmän puitteissa tarpeettoman paljon, sillä hyvillä kauppapaikoilla sijaitsevat apteekit saavat nykyisin lupa- ja hintasäätelyn seurauksena ylisuuria voittoja. Lisäksi monet apteekit saavat huomattavia voittoja vapaakaupan tuotteiden myymisestä erillisyhtiöissä. Apteekkijärjestelmää on syytä muuttaa niin, että se toimii paremmin asiakkaiden ja veronmaksajien eduksi lääketurvallisuutta ja saatavuutta vaarantamatta.

Apteekkien omistuksen rajoittaminen vain proviisoreille ei ole perusteltua. Vastuullisuus ja lääketurvallisuus on mahdollista turvata myös kevyemmällä omistajuussäätelyllä. Omistajuuden vapauttaminen ja ketjuuntumisen salliminen mahdollistaisi tehokkuushyötyjen

2.5.2023

syntymisen. Lääketukkujen, lääkeyritysten ja lääkkeitä määrävien tahojen omistajuus olisi kuitenkin syytä poissulkea lääkkeiden välisen kilpailun vääristymisen estämiseksi.

Proviisoriomistuksen purkaminen johtaisi valtion lääkejakelusta maksamien kustannusten huomattavaan kasvuun, ellei samaan aikaan toteutettaisi laajaa lääketaksa- ja verouudistusta. Apteekkitoiminnan verotus perustuu tällä hetkellä pääosin ansiotuloverotukseen.

Proviisoriomistuksen purkamisen myötä siirryttäisiin huomattavasti kevyempään yhteisöverotukseen ja osinkoverotukseen. Lisäksi omistajapohjan laajentamisella tavoiteltavien tehokkuushyötyjen siirtyminen valtiolle edellyttää sitä, että apteekkien lääkkeiden jake- lusta saamaa kompensatiota pienennettäisiin nykyisestä.

Omistajuuden vapauttaminen linkittyy kevennettyyn tai täysin vapautettuun apteekkili- pien sijainti- ja määräsääntelyyn. Jos tähän ryhdytään ennen kuin lääketaksa ja verotus on säädetty halutulle tasolle, nykyiset ylivoitot jakautuvat uudelleen uusien yritysten tul- lessa markkinoille ja osaksi uppoavat markkinoille tulevien yritysten perustamiskustannuk- siin ilman, että lääkejakelun kustannustehokkuus parantuu. Lääketaksan ja verotuksen uudistaminen on hankalampaa ja kalliimpaa lupasääntelyn purkamisen jo tapahdut- tua.

Uudistuksen suunnittelu on aloitettava laskemalla, millä korvaustasolla lääkkeiden saa- tavuus turvataan kustannustehokkaasti. Laskelmassa on huomioitava lääketaksan ja verotuksen kokonaisvaikutus, apteekkarien nykyinen korvaustaso (ml. erillisyyhtiöistä saatu voitto), siirtyminen ansiotuloverotuksesta yhteisöverotukseen sekä tehokkuus- hyödyillä tavoiteltavat lisäsäästöt. Vuoden 2023 alusta voimaan tulleen lääketaksaleik- kauksen jälkeen on syytä tehdä uudet laskelmat siitä, paljonko apteekeille kertyy ylivoit- toa ja miten se on jakautunut apteekkien välillä. On tärkeä varmistaa huolellisella uudis- tuksen suunnittelulla myös se, etteivät lääketaksan alentamisesta aiheutuvat kustannus- säästöt siirry lääkeyrityksille.

Korvaustaso on määritettävä yhteiskunnallisen edun mukaisesti tasolle, jolla varmiste- taan riittävän kattava apteekkiverkko mahdollisimman edullisin kustannuksin. Samalla on päätettävä tukimekanismista alueille, joille ei synny riittävää apteekkitarjontaa.

Uudistus on toteutettava vaiheittain, jotta voidaan paremmin hallita muutokset palve- lun laatuun ja kustannustasoon. Omistuspohjaa ei voi laajentaa ennen kuin muutokset lääketaksaan ja verotukseen on tehty ja tukijärjestelmä luotu. Lisäksi on syytä vahvistaa yrityskauppavalvonnan toimivaltuuksia mahdollistamalla otto-oikeus liikevaihtorajat alit- taviin kauppaihin haitallisen paikallisen keskittymisen estämiseksi.

2.5.2023

13. Uudistetaan viitehintajärjestelmä

Uudistetaan viitehintajärjestelmä lääkeyritysten välisen hintakilpailun tehostamiseksi.

Patenttisuojan ulkopuoliset lääkkeet ovat Suomessa selvästi kalliimpia kuin Ruotsissa ja Tanskassa. Viitehinta- ja lääkevaihtojärjestelmää on syytä muuttaa niin, että lääkeyritysten välinen kilpailu toimii tehokkaammin kuluttajien ja yhteiskunnan eduksi.

Suomessa viitehinnat asetetaan kolmen kuukauden välein, kun taas lääkkeiden hinnat määräytyvät kahden viikon periodeissa. Lääkeyritys voi siis kahden viikon jälkeen viitehintojen asetannasta hinnoitella itsensä halvimman valmisteen tasolle. Halvimman tarjouksen tehnyt valmistaja ei välttämättä saa enempää markkinaosuutta kuin kilpailija, joka myöhemmin laskee hintaansa. Tämä heikentää hintakilpailun kannustimia. Lisäksi halvimman valmisteen hinta on aina kannattavaa myöhemmin nostaa hintaputken yläpäähän. Hinnoittelukaudet tulisi yhdenmukaistaa niin, että lääkkeiden hinnoitteluperiodi olisi sama kuin viitehintaperiodi. Tämä lisäisi kannustimia lääkeyrityksille alentaa hintaansa ja näin ollen laskisi tasoa, jolle viitehinta asettuisi.

Apteekki saa aina absoluuttisesti suurimman katteen myydessään kalliimpaa valmistetta. Näin ollen apteekilla ei ole kannustinta myydä halvinta valmistetta. Apteekin kannattaa päinvastoin myydä hintaputken yläpäässä olevaa valmistetta. Vaikka apteekilla on halvimman valmisteen toimitusvelvollisuus, se voi vaikuttaa asiakkaan valintaan neuvonnan ja varastovalikoimansa avulla. Järjestelmää on syytä muuttaa siten, että apteekin saaman katteen suuruus määräytyisi viitehintaryhmän halvimman valmisteen perusteella. Tämän seurauksena apteekki olisi täysin neutraali sen suhteen, minkä hintaista valmistetta se tarjoaisi. Muutos parantaisi halvimpien valmisteiden markkina-asemaa. On keskeistä, että halvimpia valmisteita olisi saatavilla ja filattavissa tukuista. Tämä pitäisi varmistaa sanktiojärjestelmällä tai varavalmisteiden nimeämisellä.

14. Keskitetään ja uudistetaan lääkkeiden hankinta

Keskitetään ja uudistetaan lääkkeiden hankinta lääkeyritysten välisen hintakilpailun tehostamiseksi

Suomi on valtakunnallisestikin hyvin pieni toimija lääkkeiden hankkijana suhteessa lääkeyritysten maailmanlaajuiseen kokonaismarkkinaan. Lääkeyhtiöiden kilpailuttamiseen ja hintaneuvotteluihin liittyvä vaativa osaaminen ja liikesalainen tieto on kuitenkin hajautunut Suomessa useammalle toimijalle. STM:n yhteydessä toimiva HILA eli lääkkeiden hintalautakunta vastaa avohoidon lääkekorvausjärjestelmään kuuluvien lääkkeiden hintaneuvotteluista ja lääkkeiden viitehintajärjestelmään liittyvästä päätöksenteosta. Sairaalälääkkeiden hankinta tapahtuu alueellisesti. HILAlla ja kilpailutuksia alueellisesti tekevillä tahoilla ei ole tietoa muiden hankkijoiden sopimista hinnoista, koska liikesalaisuuksia ei ole mahdollista jakaa.

2.5.2023

Hajautunut järjestelmä on omiaan lisäämään lääkeyritysten muutenkin vahvaa markkinavoimaa julkisissa hankinnoissa ja hintaneuvotteluissa. Lääkkeiden käytössä on polku-riippuvuutta sairaala- ja avohoidon välillä. Lääkeyhtiöt voivat ajaa itselleen edullista hinnoittelustrategiaa neuvotellessaan usean, hajautuneen julkisen toimijan kanssa. Nykyinen järjestelmä ei toimi yhteiskunnan kannalta kustannustehokkaasti.

Lääkkeiden hankinnan tehostamiseksi lääkkeiden kilpailuttaminen ja hintaneuvottelut on syytä keskittää yhdelle valtion viranomaiselle esimerkiksi HILAn yhteyteen. Hankintoja tekeväle taholle on syytä antaa mahdollisimman laaja valtuus päättää tehokkaimmasta kilpailutustavasta kunkin lääkeryhmän osalta. On huolehdittava siitä, että Suomi saa lääkkeet edullisesti ja samalla kuitenkin pysyy riittävän kiinnostavana markkina-alueena mahdollisimman monelle lääkeyhtiölle, jotta lääkkeitä on hyvin saatavilla ja kilpailu toimii tulevinakin vuosina.

15. Kehitetään raideliikenteen sääntelyä

Kilpailutetaan ensisijaisesti raideliikenteessä julkista tukea saava henkilöjunaliikenne ja perustetaan tätä varten kalustoyhtiö. Seurataan toimenpiteen vaikutuksia markkinaehtoiseen raideliikenteeseen ja tehdään lisätoimenpiteitä tarvittaessa. Muutetaan julkista tukea saavan raideliikenteen rahoitusta siten, että alueilla olisi osittainen kustannusvastuu ja mahdollisuus vaikuttaa kyseisen alueen henkilöjunaliikenteen suunnitteluun ja palvelutasoon.

Kilpailu on tehostanut henkilöjunaliikenteen operointipalveluita. Linja-autoliikenteen vapauttamisen seurauksena pitkän matkan linja-autoliikenteen lippujen hinnat laskivat vajaa 30 prosenttia ja junalippujen hinnat noin 20 prosenttia niillä reiteillä, joilla on kilpailua linja-autoliikenteen kanssa. HSL:n lähijunaliikenteen kilpailuttaminen puolestaan säästi pääkaupunkiseudun kuntayhtymältä vuosittain useita kymmeniä miljoonia euroja. Nämä ovat esimerkkejä siitä, että hyvin toimiva kilpailu palvelee kuluttajien ja kansantalouden etua.

Vaikka kilpailu on jo tehostanut markkinan toimintaa, on sitä edelleen rajatusti. Raideliikennemarkkinoiden toimintaa on jatkossa mahdollista tehostaa nojaamalla aiempaa vahvemmin toimivaan kilpailuun. Keskeiseksi keinoksi henkilöjunamarkkinalla on tunnistettu palveluiden nykyistä laajempi kilpailuttaminen. Kilpailuttamalla laajemmin liikennettä voidaan saavuttaa kustannussäästöjä liikenteessä, joka saa julkista tukea. Lisäksi laajempi kilpailuttaminen kasvattaa todennäköisyyttä siihen, että markkinaehtoisien liikenteeseen tulisi VR:n kanssa kilpaileva operaattori. Julkisia hankintoja ei tulisi kuitenkaan tehdä liian laajasti, koska tarpeettoman laajat julkiset hankinnat voivat

2.5.2023

ehkäistä kilpailun syntymistä reiteillä, joissa voi toimia useampi operaattori kannattavasti.

Tarjouskilpailuilla toteutetussa hankinnassa saavutetaan sitä alhaisempi hinta mitä enemmän tarjoajia osallistuu tarjouskilpailuun. Raideliikennemarkkinalla erityisen ison kynnyksen kilpailuun osallistumiselle asettaa kaluston hankinta. Osallistumisen kynnystä tulee laskea perustamalla julkinen kalustoyhtiö, jonne siirretään kilpailutetussa liikenteessä käytettyä kalustoa ja, joka vuokraa kaluston tarjouskilpailun voittajalle.

Keskeinen päätös henkilöjunaliikennepalveluiden kilpailuttamisessa on se, mikä viranomaisen hankkii palvelut. Jatkossa alueellisissa henkilöjunaliikenteen kilpailutuksissa kyseisten alueiden tulisi vastata ainakin osittain liikenteen rahoituksesta ja lisäksi alueilla tulisi olla mahdollisuus vaikuttaa henkilöjunaliikenteen suunnitteluun ja palvelutasoon. Tämä lisää sen todennäköisyyttä, että jatkossa tuettu joukko liikenne toteutetaan tehokkaimmalla mahdollisella kulkumuodolla.

Lisää aiheesta:

[Kilpailun lisääntyminen on johtanut raideliikennemarkkinoilla sadan miljoonan euron hyötyihin kuluttajille ja veronmaksajille](#), KKV:n tiedote 9.6.2022

[Kilpailun vaikutukset henkilöliikenteessä ja tavarajunaliikenteessä](#), Kilpailu ja kuluttajaviraston tutkimusraportteja 6/2022

[Henkilöjunaliikenteen järjestämisvaihtoehtojen arviointia](#), Kilpailu ja kuluttajaviraston tutkimusraportteja 2/2023

Kilpailun lisääntyminen on johtanut raideliikennemarkkinoilla sadan miljoonan euron hyötyihin kuluttajille ja veronmaksajille – Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Kilpailun lisääntyminen on johtanut raideliikennemarkkinoilla sadan miljoonan euron hyötyihin kuluttajille ja veronmaksajille – Kilpailu- ja kuluttajavirasto

16. Uudistetaan alkoholipolitiikkaa ja rahapelisääntelyä tietopohjaisesti

Suunnitellaan mahdolliset muutokset alkoholipolitiikkaan ja rahapelisääntelyyn huolellisin vaikutusarvioinnein.

Alkoholi- ja rahapelimonopolin pääasiallinen tehtävä on tasapainottaa riippuvuutta aiheuttavien tuotteiden/palvelujen myynti terveystavoitteilla. Samaa voidaan tavoitella myös lisenssijärjestelmillä. Monopolista lisenssijärjestelmään siirtymisellä olisi sekä kansanterveydellisiä että taloudellisia, mukaan lukien verotuksellisia seurauksia. Näitä muutoksien seurauksia tulee edelleen huolellisesti selvittää päätöksenteon tueksi.

On syytä selvittää, millaisia vaikutuksia Alkon yksinoikeuden asteittaisella purkamisella olisi kuluttajille ja kansantaloudelle. Huolella suunnitellulla asteittaisella uudistuksella voi olla mahdollista saavuttaa tehokkuushyötyjä ja parantaa saatavuutta ilman alkoholihaittojen olennaista lisääntymistä.

2.5.2023

Alkoholin vähittäismyyntin vapauttamisella esimerkiksi viinien osalta voisi olla hintoja laskeva vaikutus, minkä lisäksi saatavuus paranisi. Nämä olisivat omiaan lisäämään alkoholin kulutusta ja alkoholista aiheutuvia yhteiskunnallisia haittoja. Samalla myyjien katteet supistuisivat. Kulutuksen ja alkoholihaittojen kasvua on mahdollista hillitä veronkorotuksilla. Lisäksi on otettava huomioon kilpailun vapautumisen vaikutus "rajatun monopolin" toiminnan edellytyksiin ja tehokkuuteen.

Vuoden 2018 alkoholilainsäädännön uudistuksen vaikutuksista on syytä tehdä vielä jälkiarviointi, jossa arvioidaan kuluttajasäästöjen määrä, saatavuuden muutos, euromääräiset vaikutukset Alkole ja muille vähittäismyyjille sekä vaikutukset verotuloihin. THL:n marraskuussa 2022 julkaisemassa jälkiarvioinnissa ei käsitelty kaikkia näitä teemoja. Riittävän kattava arviointi on välttämätöntä seuraavan uudistuksen huolelliseksi suunnittelemiseksi.

Tämän jälkeen uusista uudistusvaihtoehdoista voidaan tehdä etukäteisarviointi, jossa määritetään eri sääntelyvaihtoehdot alkoholin myyntin suhteen ja selvitetään vaihtoehtojen vaikutus hintoihin, väkevämpien tuotteiden saatavuuteen, alkoholin kulutukseen, alkoholihaittoihin sekä arvioidaan euromääräisesti kuluttajahyödyt, yritysvaikutukset ja julkistaloudelliset vaikutukset. Lisäksi selvitetään eri vaihtoehtojen vaikutus Alkon toimintaedellytyksiin.

Vaihtoehtona nykyiselle Veikkauksen yksinoikeudelle on syytä tarkastella lisenssijärjestelmää. Riippumatta järjestelmävalinnasta tavoitteena pitää olla ensisijaisesti pelihaittojen ehkäisy. Hyvin suunnitellulla lisenssijärjestelmällä voi olla mahdollista saada aiempaa isompi osuus valvonnan piiriin. Kilpailu myös tyypillisesti tehostaa monopolin toimintaa. Toisaalta lisenssijärjestelmä on omiaan lisäämään rahapelaamiseen kohdistuvaa kulutusta ja pelien markkinointia. Tästä syystä lisenssijärjestelmä on suunniteltava erittäin huolellisesti. Lisenssijärjestelmässä pelihaittojen ehkäiseminen edellyttää täsmällistä lainsäädäntöä, tiukkoja lisenssiehtoja ja näiden tehokasta valvontaa. Kattavan pelidatan saaminen ja pelaamisen rajoitusten asettaminen voi olla lisenssijärjestelmässä vaikeampaa kuin monopolijärjestelmässä ja valvontaa tarvitaan siten todennäköisesti enemmän.

On syytä selvittää sitä, millaisia vaikutuksia Veikkauksen monopolin asteittaisella korvaamisella ainakin osittain tietyillä lisenssiehdoilla olisi kansantalouteen ja erityisesti kuluttajien hyvinvoinnille: monopoli- ja tarkemmin määritettyjen lisenssijärjestelmien eroja (ohi-pelaamisen ja pelihaittojen määrää, laatua ja kohdentumista, haittojen ehkäisytön mahdollisuuksia ja parhaita käytäntöjä sääntelylle, markkinoinnin roolia ja vaikutusta, kustannuksia sekä verovaikutuksia).