

# Markkinoiden ja kilpailun tila Suomessa

Pääjohtaja Kirsi Leivo  
Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV)

# Toimivat markkinat keskeistä tuottavuudelle

- 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.

# Miten markkinat saadaan toimimaan tehokkaammin?



# Edistetään markkinoiden toimivuutta tietopohjaisesti

- Kilpailun vähäisyys voi johtua kilpailun edellytyksiä haittaavasta sääntelystä tai markkinoiden rakenteesta.
- Näiden ongelmien korjaamiseksi KKV tuottaa tutkimukseen perustuvia parannusehdotuksia.
- Kilpailu- ja kuluttajaviranomaisen yhteydessä toimivien selvityksikköjen vaikuttavuudesta on saatu hyviä kokemuksia muissa maissa.
- Monissa maissa huoli kilpailun esteistä, joihin ei kilpailulailla voida puuttua, on johtanut nk. market investigation-työkalun rakentamiseen.
- Vuonna 2019 perustettuun KKV:n vaikutusarviointiyksikköön on kertymässä ainutlaatuinen osaamiskeskittymä vaativien analyysien tekemiseen isoilla datamassoilla.
- Vaikutusarviointiyksikkö tekee korkeatasoista kvantitatiivista ja kvalitatiivista tutkimusta markkinoiden toimivuuden edistämiseksi (esim. apteekit, raideliikenne, rahapelit, alkoholi, taksit, sähkömarkkinat, elintarvikemarkkinat, puhelinmyynti).
- Tämän eri ministeriöitä ja poliittisia päätöksentekijöitä palvelevan yksikön resursoinnin vahvistaminen (1,5 milj.) olisi hyödyllistä kansantalouden kannalta.

# Vahvistetaan kartellivalvontaa

- Kartellitoiminta ei saa olla kannattavaa.
- Kartellin kannattavuuteen vaikuttaa kiinnijäämisriski ja sanktiotaso.
- Kartellien kuluttajilta perimä ylihinta on kansainvälisten tutkimusten mukaan vähintään 20 prosenttia.
- Kartellien paljastamisessa on mahdollista soveltaa nykyistä laajemmin tilastollisia menetelmiä, joilla seulotaan kvantitatiivisesta aineistosta piirteitä, jotka viittaavat mahdolliseen kartelliin.
- Vahvistetaan kartellivalvonnan resursointia (1,5 milj. €).
- Annetaan KKV:lle toimivalta tehdä ensiasteen päätökset kilpailuasioissa ja muutetaan markkinaoikeuden rooli ensiasteen päätöksentekijästä muutoksenhakuasteeksi.
- KKV ei suosittele kartellien kriminalisointia tällä hallituskaudella; olisi vaikeasti sovitettavissa ilmiantojärjestelmään ja edellyttäisi myös poliisin riittävää resursointia.

# Estetään markkinoiden haitallinen keskittyminen

- Yrityskauppavalvonta on ainoa tapa ehkäistä markkinoiden keskittymisestä aiheutuvia haittoja, kuten hintojen nousua ja laadun heikkenemistä.
- Yrityskauppavalvonnan liikevaihtorajoja laskettiin viime hallituskaudella.
- Talousvaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että valvonnan ulkopuolelle voi jäädä kansantalouden kannalta haitallisia yrityskauppoja.
- Nykyinen sääntely mahdollistaa keskittymisen erityisesti paikallisilla markkinoilla ja toimialoilla, joissa liikevaihto ei kuvaa yrityksen taloudellista voimaa
- Nykyinen sääntely mahdollistaa myös vahvasti kasvavien kilpailijoiden ostamisen pois (killer acquisitions).
- Annetaan KKV:n yrityskauppavalvonnalle ns. otto-oikeus eli mahdollisuus ottaa potentiaalisesti haitallinen yrityskauppa käsiteltäväksi.
- Varmistetaan valvonnan ennakoitavuus rajaamalla otto-oikeuden soveltamisalaa ja mahdollistamalla ennakkokannan saaminen otto-oikeuden soveltamiseen.

# Vahvistetaan kuluttajien luottamusta

- KKV:n kuluttajille tarjoaman neuvonnan kysyntä on kasvanut ja puhelinpalvelun saavutettavuus on heikentynyt: vain alle 50 % soittajista pääsee suuren kysynnän vuoksi palveluun.
- Kuluttajaneuvonnan vahvistaminen (1 milj. €) vähentäisi painetta kuluttajariitalautakuntaan ja käräjäoikeuksiin, joissa asioiden käsittely on hitaampaa ja kalliimpaa.
- Yksittäisten kuluttajien ja yritysten välisten riita-asioiden opea ja sujuva selvittäminen on kansantaloudellisesti edullinen tapa vauhdittaa markkinoiden toimivuutta.
- Kuluttajansuojasäännösten vastaisesta menettelystä aiheutuu kuluttajille huomattavaa haittaa ja merkittäviä taloudellisia menetyksiä.
- Kuluttaja-asiamiehen valvonnan vahvistaminen digitaalisessa ympäristössä erityisesti heikossa asemassa olevien kuluttajien oikeuksien suojaamiseksi mm. huijauksilta (1 milj. €).
- Edistää kuluttajien luottamusta markkinoiden toimintaan.
- Pelisäännöistä piittaamattomien yritysten kuriin saaminen edistää kaikille yrityksille tasapuolista toimintakenttää.

# Miten julkisista hankinnoista voidaan säästää?





# Julkisista hankinnoista maksetaan liikaa

- Tarjouksia tulee liian vähän per hankinta (40 prosentissa 2 tai vähemmän).
- Liian vähäinen kilpailu johtaa liian korkeisiin hintoihin.
- Keskimääräisessä hankinnassa riittävä kilpailun määrä on 4–6 tarjousta.
- Tarjousten määrä ei ole kuitenkaan itseisarvo, vaan tärkeää on varmistaa aito ja riittävä kilpailu kilpailutukseen osallistuvien yritysten välille.
- Hankinnoilla yritetään toteuttaa muita (sinällään hyviä) tavoitteita.
- Ylimääräisten tavoitteiden asettaminen kilpailutuksessa on omiaan vähentämään tarjousten määrää, mikä nostaa hankintakustannuksia etenkin tilanteessa, missä tarjouksia on muutenkin liian vähän.
- Julkisia hankintoja ei pystytä tietopohjaisesti kehittämään, koska tähän vaadittavaa aineistoa ei keskitetysti kerätä.
- Hankinta-Suomi on hyvä keskusteluforum, mutta sillä ei ole analysointikapasiteettia.

# Kehitetään julkisia hankintoja systemaattisesti

- Asetetaan hankintayksiköille kirkas strateginen tavoite: riittävän hyvää laatua mahdollisimman edullisesti.
- Ei ylimääräisiä tavoitteita hankinnoille (esim. työllistämisehto).
- Perustetaan hankintarekisteri Tilastokeskukseen (arvio 0,5 milj.).
- Rekisteriin kerätään kilpailutusta, hankintasopimuksia ja hankintoihin kohdistuvia ostoja koskevat tiedot hankintojen koko elinkaarelta.
- Annetaan data hankintayksiköiden, viranomaisten ja tutkijoiden käyttöön, yrityksille vain aggregoidussa muodossa jotta ei käytetä kartellitoimintaan.
- Rakennetaan analysointikapasiteetti KKV:n vaikutusarviointiyksikköön (0,5 milj. €).
- KKV analysoi massadatalla lainsäädännön kehittämismahdollisuuksia, parhaita käytänteitä, hankintojen kustannusvaikuttavuutta ja eri tavoitteiden hintaa.
- KKV antaa data-analyysiin perustuvia täsmällisiä suosituksia lainsäädännön kehittämiseksi ja hankintayksiköiden toiminnan kehittämiseksi.
- Annetaan KKV:lle riittävät resurssit hankintayksiköiden neuvontaan hankintojen kehittämiseksi (0,5 milj. €).

# Miten yritystukia voidaan karsia?



# Kehitetään yritystukien vaikutusten arviointia

- Yritystuet ovat usein nimetty menovähennyskohteiksi .
- Toteutus on ollut erittäin vaikeaa.
- Vaadittaisiin päätöksenteon pohjaksi korkeatasoista systemaattista massadataan pohjaavaa analyysiä yritystukien vaikutuksista.
- Uusista yritystuista 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.
- Lisätään KKV:n tehtäviin yritystukien vaikutusten arviointi (0,5 milj. €) hyödyntäen viraston nykyistä asiantuntemusta ja analysointikapasiteettia eri markkinoista.
- Systemaattinen massadatapohjainen analyysi mahdollistaa mm. tarpeettomien yritystukien tietopohjaisen karsimisen puuttumatta niihin tukiin jotka ovat perusteltuja mm. vientikilpailukyvyn vuoksi.

# Miten taataan reilu peli yksityiselle ja julkiselle liiketoiminnalle?



## Selvitetään sidosyksikköhankintojen vaikutukset

- Hankintayksikkö voi ostaa kilpailuttamatta omassa määräysvallassaan olevalta erilliseltä yhtiöltä.
- Suomessa ei tutkittua tietoa siitä, mitkä sidosyksikköhankintojen edut ja haitat ovat.
- Toisaalta hankinta sidosyksiköltä voi olla perusteltu ja kokonaistaloudellisesti järkevä, ja toisaalta sidosyksiköltä ostaminen vain kilpailutuksen välttämiseksi ei ole perusteltu.
- Lisäksi sidosyksikköhankinnat vaikuttavat yksityisten yritysten liiketoimintamahdollisuuksiin.
- KKV:n vaikutusarviointiyksikkö tekee selvityksen sidosyksikköhankintojen hyödyistä ja haitoista.

## Vahvistetaan kilpailuneutraliteettivalvontaa

- Kilpailuneutraliteettivalvonta ei toimi tehokkaasti nykyisestä sääntelystä johtuen.
- KKV:n resurssit menevät toissijaisiin kysymyksiin.
- Laajennetaan KKV:n harkintavaltaa käsiteltävien tapausten valinnassa.
- Asetetaan markkinoilla toimiville julkisyhteisöille velvoite itsearviointiin ja raportointiin.
- Parannetaan sääntelyn ymmärrettävyyttä ja vaikuttavuutta.

# Miten uudistetaan apteekkitoiminta?



# Uudistetaan apteekkitoiminta oikeassa järjestyksessä

- Valtio maksaa lääkkeiden jakelusta nykyjärjestelmän puitteissa tarpeettoman paljon.
- Hyvillä kauppapaikoilla sijaitsevat apteekit saavat nykyisin lupa- ja hintasäätelyn seurauksena ylisuuria voittoja.
- Lisäksi monet apteekit saavat huomattavia voittoja vapaakaupan tuotteiden myymisestä erillisyhtiöissä.
- Apteekkien omistuksen rajoittaminen vain proviisoreille ei enää nykyisin ole perusteltua.
- Ensimmäinen askel on uudistaa lääketaksa ja apteekkien verotus sekä luoda tukijärjestelmä.
- Korvaustasoa alennettaessa on syytä huomioida verotuksen keventyminen siirryttäessä ansiotuloverotuksesta elinkeinoverotukseen sekä ketjumaisen toiminnan tehokkuushyödyt.
- Kun lääketaksa- ja verouudistus sekä tukijärjestelmä ovat valmiita, voidaan vapauttaa apteekkien omistajuutta ja keventää apteekkilupien sijainnin ja määrän säätelyä.
- KKV:n yrityskauppavalvonnalle annettava otto-oikeus markkinoiden haitallisen keskittymisen estämiseksi.



# Miten hankitaan lääkkeet tehokkaammin?



# Keskitetään ja uudistetaan lääkkeiden hankinta

- Suomi on pieni toimija lääkkeiden hankkijana.
- Lääkeyhtiöiden kilpailuttamiseen liittyvä osaaminen ja liikesalainen tieto on kuitenkin hajautunut Suomessa useammalle toimijalle.
- Hila vastaa avohoidon lääkekorvausjärjestelmään kuuluvien lääkkeiden hintaneuvotteluista ja lääkkeiden viitehintajärjestelmään liittyvästä päätöksenteosta.
- Sairaalälääkkeiden hankinta tapahtuu alueellisesti.
- Hajautunut järjestelmä on omiaan lisäämään lääkeyritysten muutenkin vahvaa markkinavoimaa.
- Lääkeyhtiöt voivat ajaa itselleen edullista hinnoittelustrategiaa neuvotellessaan usean, hajautuneen julkisen toimijan kanssa.
- Lääkkeiden hankinnan tehostamiseksi lääkkeiden kilpailuttaminen ja hintaneuvottelut on syytä keskittää yhdelle valtion viranomaiselle esimerkiksi HILAn yhteyteen.

# Uudistetaan viitehintajärjestelmä (1)

- Patenttisuojan ulkopuoliset lääkkeet ovat Suomessa n. 14–26 % kalliimpia Ruotsiin ja Tanskaan verrattuna.
- Suomessa viitehinnat asetetaan kolmen kuukauden välein, kun taas lääkkeiden hinnat määräytyvät kahden viikon periodeissa. Lääkeyritys voi siis kahden viikon jälkeen viitehintojen asetannasta hinnoitella itsensä halvimmman valmisteen tasolle.
- Halvimman tarjouksen tehnyt valmistaja ei välttämättä saa enempää markkinaosuutta kuin kilpailija, joka myöhemmin laskee hintaansa.
- Tämä heikentää hintakilpailun kannustimia. Lisäksi halvimmman 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 viitehintaa asettuisi.

# Uudistetaan viitehintajärjestelmä (2)

- 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 tilattavissa tukuista.
- Tämä pitäisi varmistaa sanktiojärjestelmällä tai varavalmisteiden nimeämisellä.

# Miten raideliikennettä kehitetään hallitusti?



# Kilpailutetaan henkilöjunaliikennettä laajemmin

- Raideliikennemarkkinoiden toimintaa on mahdollista tehostaa nojaamalla aiempaa vahvemmin toimivaan kilpailuun.
- Kilpailuttamalla julkista tukea saavaa henkilöjunaliikennettä voidaan saavuttaa kustannussäästöjä.
- Kilpailutukseen osallistumisen kynnystä tulee laskea perustamalla julkinen kalustoyhtiö, jonne siirretään kilpailutetussa liikenteessä käytettyä kalustoa ja joka vuokraa kaluston tarjouskilpailun voittajalle.
- Laajempi kilpailuttaminen kasvattaa todennäköisyyttä siihen, että markkinaehtoisen liikenteeseen tulisi VR:n kanssa kilpaileva operaattori.
- Tarpeettoman laajat julkiset hankinnat voivat ehkäistä kilpailun syntymistä reiteillä, joissa voi toimia useampi operaattori kannattavasti.
- Alueellisissa henkilöjunaliikenteen kilpailutuksissa kyseisten alueiden tulisi vastata ainakin osittain liikenteen rahoituksesta ja lisäksi alueilla tulisi olla mahdollisuus vaikuttaa henkilöjunaliikenteen suunnitteluun ja palvelutasoon.

# Miten kuluttajahuijaukseen puututaan tehokkaammin?



# Keskitetään huijauksia koskevat yhteydenotot

- Huijaukset aiheuttavat menetyksiä sekä kuluttajille että pk-yrityksille ja vähentävät luottamusta markkinoiden toimintaan.
- Suomessa huijauksia koskevat yhteydenotot ohjautuvat usealle toimijalle (poliisi, KKV, FIVA, Kyberturvallisuuskeskus, TSV, Kuluttajaliitto, pankit).
- Iso-Britanniassa on poliisin yhteydessä toimiva, informaatiota jakava ja keskitetty yhteydenottopiste [Action Fraud](#), jonne ohjataan sekä yritysten että kuluttajien huijauksia koskevat yhteydenotot.
- Huijauksia koskevien yhteydenottojen keskittäminen mahdollistaisi huijauksien kokonaismäärän hahmottamisen, tekoälypohjaisen nopeamman tunnistamisen, kohderyhmän varottamisen sekä mahdollisesti tarvittavat jatkotoimet.
- Keskitetty yhteydenottopiste toimisi yhteistyössä poliisin ja muiden toimivaltaisten viranomaisten sekä luotettavien yhteistyötahojen kanssa.



# Miten parannetaan kuluttajien oikeusturvaa?



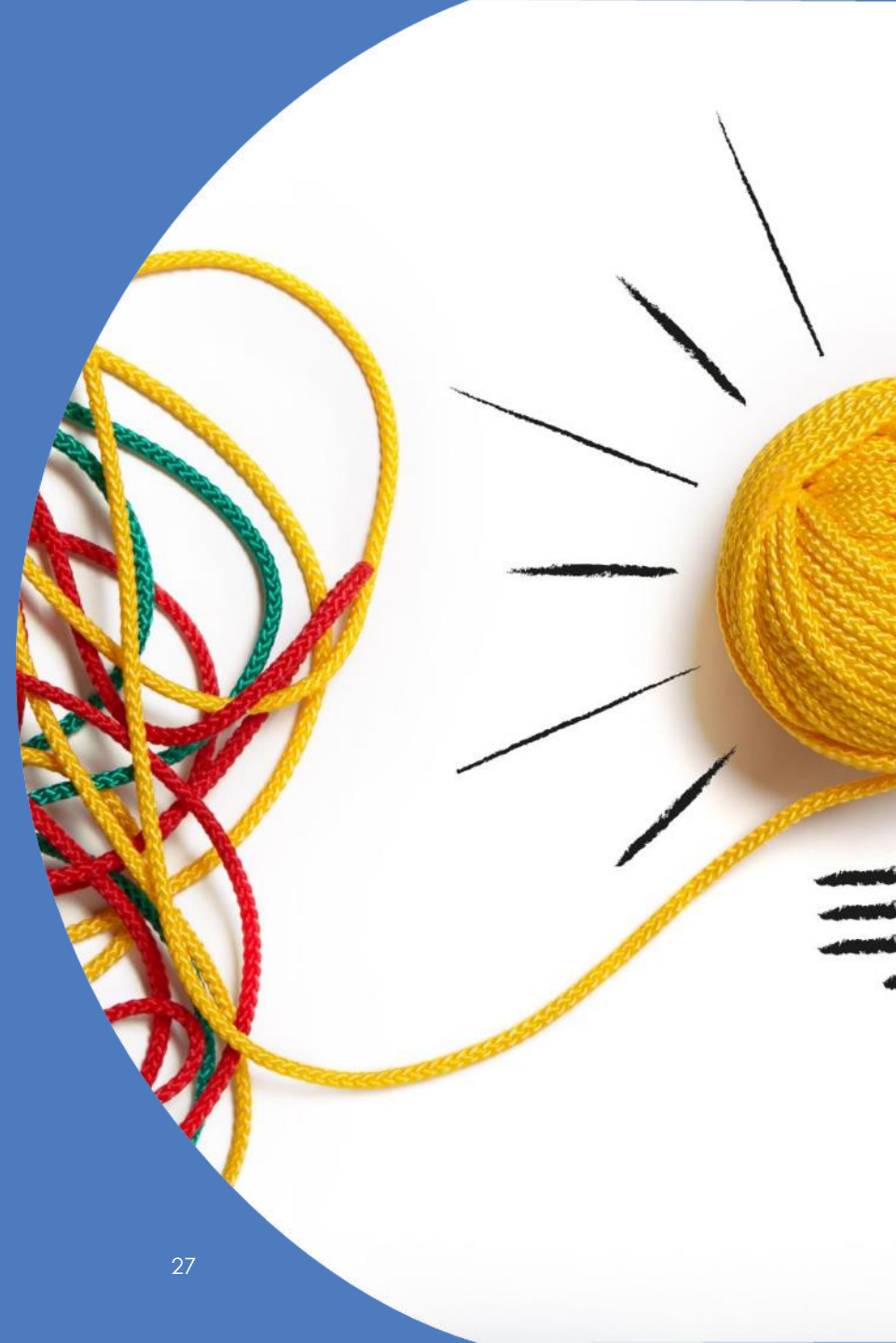
## Parannetaan kuluttajan mahdollisuuksia saada hyvityksiä

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

## Parannetaan oikeusturvaa summaarisissa menettelyissä

- 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, jotta kuluttajien maksettavaksi ei tuomita perusteettomia vaatimuksia.

# Pitäisikö Veikkauksen monopolia purkaa asteittain?



# Selvitetään lisenssijärjestelmään siirtymistä

- Rahapelimonopolin suurin haaste on pelaaminen monopolin ulkopuolelle.
- Osuus väestöstä joka pelaa ulkomaisille rahapelisivustoille on suhteellisen matala (5–6 %), mutta ne jotka pelaavat käyttävät huomattavia summia rahaa.
- Vaihtoehtoina Veikkauksen monopoli tiukemmilla ulospelaamisrajoituksilla tai siirtyminen lisenssijärjestelmään.
- KKV:lla ei ole tutkittuun tietoon perustuvaa kantaa siitä, kumpi näistä vaihtoehtoista olisi parempi.
- Jos siirrytään lisenssijärjestelmään, markkinointi voi lisääntyä, mutta kanavointi ja sen myötä pelaamisen sääntely voi onnistua paremmin kuin monopolissa.
- Lisenssijärjestelmässä markkinointia on säänneltävä tiukasti ja luotava erillinen virasto, jonka tehtävä on valvoa rahapelimarkkinoita.
- KKV voi selvittää, miten lisenssijärjestelmä kannattaa rakentaa, jotta se toimisi mahdollisimman hyvin.

# Pitäisikö Alkon monopolia purkaa asteittain?



# Selvitetään Alkon monopolin purkamisen vaikutuksia

- Alkoholin vähittäismyynnin vapauttamisella esimerkiksi viinien osalta voisi olla hintoja laskeva vaikutus, minkä lisäksi saatavuus paranisi.
- Nämä olisivat omiaan lisäämään alkoholin kulutusta ja alkoholista aiheutuvia yhteiskunnallisia haittoja.
- Kulutuksen ja alkoholihaittojen kasvua on mahdollista ainakin osittain hillitä veronkorotuksilla.
- Lisäksi on otettava huomioon kilpailun vapautumisen vaikutus Alkon toiminnan edellytyksiin ja tehokkuuteen.
- KKV:n vaikutusarviointiyksikkö on tekemässä vuoden 2018 uudistuksen jälkiarviointia, jossa arvioidaan kuluttajasäästöjen määrä, saatavuuden muutos, euromääräiset vaikutukset Alkolle ja muille vähittäismyyjille sekä vaikutukset verotuloihin.
- Lisäksi tehdään etukäteisarviointi, jossa selvitetään eri uudistusvaihtoehtojen vaikutus hintoihin, alkoholin kulutukseen, alkoholihaittoihin, Alkon toimintaedellytyksiin ja päivittäistavarakaupan kilpailutilanteeseen, väkevimpien tuotteiden saatavuuteen sekä arvioidaan euromääräisesti kuluttajahyödyt, yritysvaikutukset ja julkistaloudelliset vaikutukset.

# Yhteenvetoa



# Yhteenveto KKV:n resurssien ja toimivaltuuksien vahvistamisesta

## Lisätään Kilpailu- ja kuluttajaviraston vuosittaista määrärahaa 7 miljoonalla eurolla:

- Vahvistetaan vaikutusarviointia markkinoiden toimivuuden systemaattiseksi kehittämiseksi, ml. julkisten hankintojen ja yritystukien analysointi 2,5 milj. €.
- Vahvistetaan kartellivalvontaa, yrityskauppavalvontaa ja hankintojen valvontaa 2,5 milj. €.
- Vahvistetaan kuluttajaneuvontaa ja kuluttajansuojavalvontaa 2 milj. €.

## Keskeisiä muutosehdotuksia:

- Perustetaan hankintarekisteri ja annetaan pääsy hankintayksiköille, viranomaisille ja tutkijoille
- Annetaan KKV:lle toimivalta tehdä ensiasteen päätökset kilpailuasioissa
- Annetaan KKV:n ns. otto-oikeus yrityskauppavalvonnassa
- Lisätään KKV:n tehtäviin yritystukien vaikutusten arviointi
- Keskitetään huijauksia koskevat yhteydenotot



# Kiitos!

## Lisätietoja:

Pääjohtaja Kirsi Leivo

Tutkimusjohtaja Tuulia Hakola-Uusitalo (vaikutusarviointi, julkisten hankintojen ja yritystukien analysoinnin kehittäminen, lääkkeet, raideliikenne, rahapelit, alkoholi)

Ylijohtaja Timo Mattila (kartellivalvonta, kilpailuneutraliteetti, yrityskauppavalvonta, hankintojen valvonta)

Kuluttaja-asiamies, ylijohtaja Katri Väänänen (kuluttajaneuvonta, huijaukset, summaarinen menettely, kuluttajahyvitykset)