

Lausunto HE 172 Kilpailulain muuttamisesta

Hallituksen esitys muuttaa liikevaihtorajoja joiden perusteella Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) ottaa yrityskaupan tutkittavaksi on erittäin tarpeellinen ja hyvin perusteltu. Alla perustelen lyhyesti tarpeen rajojen tiukentamiselle ja kommentoin sen jälkeen esityksen keskeistä sisältöä tarkemmin.

Miksi yrityskauppavalvonta on tärkeää, erityisesti Suomessa?

Keskeinen edellytys markkinatalouden toiminnalle on toimiva kilpailu. Suomessa on muutamia rakenteellisia ominaisuuksia joiden takia edellytykset kilpailun toimivuudelle ovat tavanomaista heikkomat: 1) suuri pinta-ala, 2) vähäinen väestö ja 3) pitkät etäisyydet muihin markkinoihin.

Pieni väestö, erityisesti suhteessa pinta-alaan, tarkoittaa sitä, että monen tuotteen osalta ei voi puhua Suomesta yhtenä markkinana, vaan Suomi on usean pienen maantieteellisen osa-markkinan kokonaisuus. Kilpailua käydään kullakin markkinalla erikseen enemmän kuin valtakunnan tasolla. Mitä pienempi markkina, sitä epätodennäköisempää on, että kilpailu toteutuu.

Sama tosiasia pätee valitettavasti myös valtakunnan tasolla. Silloinkin, kun Suomi muodostaa yhden markkinan, se on kovin pieni eikä tästä syystä erityisen houkutteleva.

Pitkä etäisyys muille markkinoille tarkoittaa vääjäämättä sitä, että ulkomailta tuleva kilpailun paine, esimerkiksi tuonnin kautta, on vähäisempää kuin jos muut markkinat olisivat lähempänä. Nämä kuvatut Suomen kilpailua heikentävät piirteet perustuvat sekä taloustieteellisiin teoriallisiin että laajaan empiriseen tutkimusnäyttöön (näyttö ei koske vain Suomea, vaan ylipäätään yllä kuvattujen tekijöiden vaikutusta kilpailuun millä tahansa markkinoilla missä tahansa).

Yhteenvetona: Suomi on sekä sisäisiltä ominaisuuksiltaan että maantieteelliseltä sijainniltaan sellainen, että kilpailun edellytykset ovat huomattavasti heikkomat kuin monessa muussa maassa.

Ei ole myöskään syytä ajatella, että kotimaisella kilpailupolitiikalla olisi toisarvoinen rooli, koska ”tärkeät” suomalaisyritykset kilpailevat kansainvälisillä markkinoilla. Ensinnäkin, kotimarkkinoilla on huomattavan tärkeä rooli hyvinvoinnin luojina. Toiseksi, vientiyritykset ostavat tuotantopanoksia kotimarkkinayrityksiltä ja kilpailevat esim. osaavasta henkilöstöstä kotimarkkinayritysten kanssa. Niinpä kotimarkkinan kilpailullisuus välittyy vientiteollisuuden kilpailukykyyn. Kilpailupolitiikalla on siis ensiarvoisen tärkeä rooli myös suomalaisen vientiteollisuuden kilpailukyvyn takaajana.

Yllä olevasta johtuen toimivalla ja tiukalla kilpailupolitiikalla on erityisen tärkeä rooli Suomessa. Yllä olevasta seuraa myös se, että jos suomalainen kilpailupolitiikka poikkeaa jollain tavalla verrokkimaiden kilpailupolitiikasta, pitäisi sen olla verrokkimaiden politiikkaa tiukempaa.

Tutkimusnäyttö (mm. Riku Burin tekeillä oleva väitöskirja Aalto-yliopistoon ja Taloustieteen keskus Helsinki GSE:hen) osoittaa, että Suomessa on toteutettu paikallisten yrityskauppojen ketjuja, joiden seurauksena hinnat ovat nousseet huomattavasti ilman, että palvelun laadussa olisi tapahtunut oleellista muutosta. Nämä yrityskaupat ovat olleet kooltaan niin pieniä, että ne eivät ole tulleet yrityskauppavalvonnan piiriin. Vastaavia kehityskulkuja on eittämättä nähty muillakin toimialoilla kuin niillä, joita Buri on tutkinut. Kansainvälisestä tutkimuskirjallisuudesta löytyy lisätukea sille, että tässä kuvatun tapaiset kehityskulut vaarantavat kilpailun mm. Yhdysvalloissa. Kansainvälinen tutkimusnäyttö tukee myös ajatusta siitä, että suurten yritysten motiivi ostaa pieniä yrityksiä voi perustua ajatukseen poistaa markkinoilta mahdollinen tulevaisuuden kilpailija.

Yrityskaupat kuuluvat toimivaan markkinatalouteen siinä missä konkurssit ja uusien yritysten perustaminenkin. Yrityskauppavalvontaan liittyykin samalla tavalla hyötyjä ja haittoja kuin mihin tahansa toimintaan. KKV:n selvityksessä arvioidaan tätä rajanvetoa ansiokkaasti ja osoitetaan, että liian alas vedetty ilmoitusraja todennäköisesti teettää turhaa työtä. Turhaa siinä mielessä, että useat valvonnan piiriin rajan alentamisen seurauksena tulevat yrityskaupat ovat sellaisia, että ne tullaan hyväksymään muutoksitta.

Muutama kommentti hallituksen esityksestä

Esityksen mukaan keskeiset muutokset ovat, että 1) liikevaihto lasketaan Suomessa kertyneestä liikevaihdosta, 2) yhteenlasketun liikevaihdon raja lasketaan 100 miljoonaan euroon ja 3) vähintään kahden osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihtoraja asetetaan 10 miljoonaan euroon kummallekin osapuolelle. KKV:n esittämää otto-oikeutta esitykseen ei sisälly.

Niin liikevaihtorajojen kuin otto-oikeudenkin kohdalla tulee punnita hyödyt ja haitat. Liikevaihtorajojen lasku lisää tutkittavien yrityskauppojen määrää ja tuo tutkittavaksi entistä pienempiä yrityskauppoja. Tästä seuraa varmuudella, että tutkittavaksi päätyy myös kauppvoja, joilla ei ole oleellisia kilpailuvaikutuksia. Näiden ”turhien” tutkintojen vastineeksi tutkittavaksi päätyy kauppvoja, joilla on haitallisia kilpailuvaikutuksia ja jotka eivät olisi päätyneet tutkittaviksi aikaisemmillä liikevaihtorajoilla. Otto-oikeus loisi tiettyä epävarmuutta yrityksille, mutta mahdollistaisi puhtaita liikevaihtorajoja paremmin sellaisiin yrityskauppoihin puuttumisen, joissa toinen osapuoli on hyvin pieni. Tutkimuskirjallisuus, johon esityksessä ansiokkaasti viitattiin, on osoittanut, että tällaiset kaupat voivat olla haitallisia.

Ei ole selvää, mitkä olisivat Suomen olosuhteissa optimaaliset liikevaihtorajat. Samaten ei ole selvää, olisiko otto-oikeuden sisällyttäminen esitykseen tarpeellista. Annettuna edellä esitetyt sekä hallituksen esityksessä ja KKV:n selvityksessä esiin tuodut seikat on perusteltua, että liikevaihtorajoja lasketaan. Olisi mielestäni ollut myös perusteltua antaa KKV:lle otto-oikeus. Erityinen syy tähän on se, että monet (paikalliset) markkinat Suomessa ovat niin pieniä, että ehdotetutkin liikevaihtorajat voivat jättää KKV:n tutkimuksen ulkopuolelle yrityskauppoja jotka haluttaisiin estää. Näin on erityisesti silloin, kun yrityskaupan suuremman osapuolen tavoitteena on valtakunnallisen ketjun rakentaminen ja markkinavoiman kerryttäminen.

Vaikka uudistus on siis oikeansuuntainen, liittyy sen täsmällisiin muotoihin epävarmuutta. Uudistuksen yhteydessä onkin ensiarvoisen alkaa tärkeää kerätä tietoa niin toteutuneista yrityskaupoista kuin yrityskauppavalvonnan toiminnastakin. Edellisen avulla voitaisiin periaatteessa seurata myös sitä, kuinka paljon Suomessa tapahtuu yrityskauppoja, joihin KKV olisi käyttänyt otto-oikeuttaan, jos sillä sellainen olisi. Jälkimmäisen avulla voidaan seurata sitä, mikä on kustannus-hyöty-suhde liikevaihtorajojen laskemisesta. Tällainen tiedon keruu ja sen analyysi mahdollistaa tulevaisuudessa niin nyt tehtävien muutosten arvioinnin kuin mahdollisten uusien muutosten suunnittelun. Tällaisen jälkiarvioinnin suunnittelu ja toteutus tulee kytkeä osaksi uudistusta.

Lopuksi on vielä syytä todeta, että esitykseen sisältyvä KKV:n resurssilisäys on varsin maltillinen. Yrityskauppavalvonnan riittävä resurssointi on tärkeää sen toimivuudelle; alimitoitettut resurssit johtavat viiveisiin, kiireeseen ja mahdollisesti myös virheisiin jotka voivat murentaa järjestelmän uskottavuutta.

Otto Toivanen
Taloustieteen professori, Aalto-yliopisto
Akateeminen johtaja, Taloustieteen keskus Helsinki GSE