

Asia: Asia VN/32496/2021

## **Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi kilpailulain muuttamisesta**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Esitys on kannatettava ja erittäin tärkeä Suomen kansantalouden kannalta

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) on 16.6. päivätyllä lausuntopyynnöllä pyytänyt Kilpailu- ja kuluttajavirastolta (KKV) lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi kilpailulain muuttamisesta ("esitysluonnos"). Esitysluonnoksessa ehdotetaan yrityskauppalvonnann ilmoitusrajoja muutettavan siten, että KKV:n tutkittavaksi tulisivat jatkossa yrityskaupat, joissa osapuolten yhteenlaskettu Suomesta kertynyt liikevaihto ylittäisi 100 miljoonaa euroa, ja vähintään kahden osapuolen Suomesta kertynyt liikevaihto ylittäisi 10 miljoonaa euroa.

KKV pitää yrityskauppalvonnann soveltamisalan laajentamista erittäin tärkeänä kilpailun toimivuuden ja Suomen kansantalouden näkökulmasta. Kuten esitysluonnoksesta käy ilmi, kilpailulain nykyiset liikevaihtorajat ovat huomattavan korkeat Suomen kansantalouden ja markkinoiden kokoon nähden. Yrityskauppalvonnann ulkopuolelle rajautuu suuri määrä toimialoja (TOL-luokituksesta riippuen noin 33–66 prosenttia) ja lukuisia paikallisia markkinoita. Rajat ovat myös selvästi korkeammat kuin muissa samankokoisissa EU-maissa ja Pohjoismaissa. Lainsäädäntö Suomessa on siten nykyisellään selvästi markkinoiden haitallista keskittymistä sallivampaa kuin esimerkiksi muissa Pohjoismaissa.

Esitetyn uudistuksen myötä huomattavasti suurempi määrä markkinoita olisi yrityskauppalvonnann piirissä. Soveltamisalan laajentamisesta ja siitä seuraavasta kilpailun lisääntymisestä hyötyisivät suomalaiset kuluttajat edullisempina ja parempina palveluina ja tuotteina. Myös yritykset hyötyvät kilpailullisista kotimarkkinoista halvempina tuottantopanosten hintoina. Lisääntynyt kilpailu johtaa myös tuottavuuden paranemiseen ja sitä kautta uudistus pitkällä aikavälillä edistää talouskasvua Suomessa.

Esitetyn uudistuksen jälkeenkin yrityskauppavalvonnan ulkopuolelle rajautuu potentiaalisesti kilpailulle haitallisia yrityskauppoja. KKV on ehdottanut lainsäädäntöön sisällytettäväksi otto-oikeutta, jolla matalampien liikevaihtorajojenkin alle jäävät, esimerkiksi arvoperusteiset yrityskaupat, tuotaisiin sääntelyn piiriin.[1] Vaikka luonnos ei sisällä otto-oikeutta ja esitetyn uudistuksen jälkeenkin osa kilpailulle haitallisista kaupoista rajautuu valvonnan ulkopuolelle, KKV pitää esitysluonnosta oikeasuuntaisena ja kannatettavana sekä merkittävänä parannuksena nykytilaan nähden.

Luonnoksessa esitetty arvio hyödyistä on alaraja uudistuksen kokonaishyödyille

Yrityskauppavalvonnan tavoitteena on ehkäistä kuluttajien kannalta haitallista markkinoiden keskittymistä etukäteiskontrollin avulla. Haitallinen keskittyminen johtaa hintojen nousuun ja laadun heikkenemiseen ja siten kuluttajahaittaan. Kilpailun lisääntyminen on tutkimuskirjallisuuden perusteella yhteydessä myös tuottavuuden kasvuun.[2] Empiirisen tutkimuksen perusteella kilpailupolitiikan aktiivinen täytäntöönpano onkin yhteydessä nopeamaan tuottavuuskasvuun.[3]

Esitysluonnoksen vaikutusarviointi uudistuksen kuluttajahyödyistä perustuu OECD:n arviointikehikkoon. Arvio yrityskaupan haitallisen vaikutuksen koosta muodostuu OECD:n arviossa kolmen muuttujan tulona: (i) vaikutuksenalaisen markkinan kokonaisliikevaihto, (ii) hintavaikutuksen kokoluokka eli arvio siitä, kuinka suureen hinnannousuun yrityskauppa johtaisi ja (iii) haitallisen vaikutuksen kesto.

Vaikutusarvioinnissa on käytetty hintavaikutuksen kokoluokasta ja kestosta OECD:n käyttämiä oletusarvoja (kolme prosenttia ja kaksi vuotta). Vaikutuksenalaisen markkinan koon arviointi taas perustuu yrityskaupan osapuolten yhteenlaskettuun liikevaihtoon yrityskaupoissa, jotka olisivat olleet esityksen mukaisilla rajoilla ilmoitettavia vuosina 2017–19. Keskimäärin kaupan osapuolten yhteenlaskettu liikevaihto olisi tämän arvion perusteella uusissa ilmoitettavissa kaupoissa noin 200 miljoonaa euroa.

Näiden kolmen parametrin lisäksi uudistuksen vaikutukset riippuvat siitä, kuinka monta kilpailulle haitallista yrityskauppaa uudistuksella ehkäistään. Alma Median yrityskaupparekisterin ja muiden Pohjoismaiden ilmoitusmääristä johdetun arvion perusteella uudistuksen jälkeen ilmoituksia tulisi vuodessa noin 30 nykyistä enemmän. Puuttumisprosentiksi on vaikutusarvioinnissa oletettu olevan puolet nykyisestä eli viisi prosenttia. Siten uudistuksen jälkeen vuosittain puututtaisiin noin 1,5 (30\*0,05) yritysjärjestelyyn nykyistä enemmän.

Suoran puuttumisen lisäksi uudistuksella olisi ennaltaehkäisevä vaikutus, joka kohdistuisi ilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluviin yrityskauppoihin. Arvio ennaltaehkäisevästä vaikutuksesta perustuu tutkimuskirjallisuuteen, jonka mukaan jokaista 100 yrityskauppailmoitusta kohden ennaltaehkäistään keskimäärin yhteensä 18 kilpailulle haitallista järjestelyä.[4] Vastaavasti kuin

puuttumiskynnyksen, myös ennaltaehkäisevän vaikutuksen on oletettu olevan puolet tavanomaisesta eli 9 kauppaa 100 yrityskauppailmoitusta kohden. Uudistuksella ennaltaehkäistäisiin siten noin 2,7 ( $30/100 * 9$ ) kauppaa vuodessa. Kokonaisuudessa uudistuksella ehkäistäisiin siten joko puuttumalla tai ennaltaehkäisevän vaikutuksen kautta noin 4,2 ( $2,7+1,5$ ) haitallista järjestelyä vuosittain.

Käytettäessä edellä kuvattuja oletuksia uudistuksen vuosittaisiksi kuluttajahyödyiksi saadaan OECD:n arviointikehikolla hieman yli 50 ( $200*0,03*2*4,2$ ) miljoonaa euroa. Tämä ylittää huomattavasti uudistuksesta aiheutuvat arviolta noin 8–9 miljoonan euron kustannukset, jotka syntyvät viranomaisresurssien kasvattamisesta ja yrityksille aiheutuvista hallinnollisista lisäkustannuksista.

Vaikka uudistuksen hyödyt ylittävät selvästi siitä aiheutuvat kustannukset, on arvio kuluttajahyödyistä erittäin varovainen. Esimerkiksi oletusta siitä, että haitallisen kaupan vaikutukset kestävät vain kaksi vuotta voidaan pitää alarajana yrityskaupan haitallisten vaikutusten kestolle. Yrityskauppavalvonnassa ei puututa järjestelyihin, joissa tasapainottavat tekijät, kuten alalle tulo, kumoavat lyhyellä aikavälillä kaupasta syntyvän haitallisen keskittymisen vaikutuksen. Jotta alalle tulo voisi tasapainottaa haitallisia vaikutuksia, sen tulee tapahtua riittävän nopeasti ja tyyppillisesti rajana pidetään kahta vuotta.

Myös käytännön esimerkit osoittavat, että haitallisten vaikutusten kesto voi olla erittäin pitkä. Esimerkiksi Suomessa elokuvateatterialalla markkinat keskittyivät Finnkinon tekemien yrityskauppojen seurauksena yli viisitoista vuotta sitten, mutta uusia merkittäviä toimijoita ei ole tullut vieläkään alalle. Vastaavasti yksityisissä terveyspalveluissa markkinoilta vuosina 2008–2020 ostettujen noin 300 [5] paikallisen kilpailijan tilalle ei ole tullut uusia merkittäviä toimijoita, jotka haastaisivat valtakunnallisia ketjuja ja olisivat palauttaneet markkinoiden kilpailullista rakennetta.

Myös oletus kolmen prosentin hintojen noususta on erittäin maltillinen. KKV selvitti osana Mehiläisen ja Pihlajalinnan välisen yrityskaupan tutkintaa, miten hinnat olivat kehittyneet valvonnan ulkopuolelle rajautuneissa yksityisten lääkäripalveluiden yrityskaupoissa.[6] Laboratoriopalveluissa hintojen nousu oli ollut keskimäärin jopa 36 prosenttia ja kuvantamisen palveluissa noin 19 prosenttia. Nämä luvut eivät ole poikkeuksellisia, sillä esimerkiksi Björnerstedt ja Verboven havaitsivat tutkimuksessaan, että Ruotsin kipulääkemarkkinoilla toteutunut yrityskauppa johti noin 40 prosentin hinnankorotuksiin yrityskaupan jälkeen.[7]

Hyötylaskelman varovaisuutta lisää myös se, että siinä käytetty arvio vaikutuksenalaisen markkinan koosta perustuu vain osapuolten yhteenlaskettuun liikevaihtoon, vaikka OECD:n arviointikehikossa markkina sisältää myös kilpailijoiden liikevaihdon. Koko markkinan liikevaihdon huomioiminen osapuolten voi, markkinaosuudesta riippuen, helposti jopa kaksinkertaistaa markkinan koon. Koko markkinan liikevaihdon huomioiminen on perusteltua, koska hintojen nousuun johtavan yrityskaupan seurauksena tyyppillisesti myös kilpailijat nostavat hintojaan.[8]

Arvio uudistuksen kuluttajahyödyistä olisi huomattavasti suurempi, jos arvioinnissa käytettäisiin korkeampia arvoja eri parametreille. Jos esimerkiksi haitallisen vaikutuksen kestoksi oletetaan kahden sijaan neljä vuotta ja haitallisen kaupan hintavaikutukseksi viisi prosenttia kolmen prosentin sijaan, arvio kuluttajahyödyistä yli kolminkertaistuisi ja olisi noin 168 miljoonaa euroa. Kuten edellä on kuvattu, nämäkin arviot ovat edelleen varsin maltillisia. Mikäli lisäksi oletettaisiin relevantin markkinan koon olevan kaksi kertaa osapuolten liikevaihdon kokoinen eli 400 miljoonaa euroa olisivat uudistuksen kuluttajahyödyt yli kuusinkertaiset eli yli 336 miljoonaa euroa.

Edellä kuvattu OECD:n arviointikehikkoon perustuva laskelma ottaa huomioon vain uudistuksen kuluttajahyödyt. Uudistuksen kokonaishyödyt koostuvat kuluttajahyötyjen lisäksi dynaamisista hyödyistä, jotka ovat seurausta lisääntyvästä kilpailusta ja sitä myötä paremmasta tuottavuuskasvusta Suomessa. Viimeaikaisen tutkimuskirjallisuuden mukaan kilpailupolitiikan dynaamiset hyödyt ylittävät staattiset kuluttajahyödyt eli dynaamisten hyötyjen huomioonottaminen kasvattaa arviota uudistuksen kokonaishyödyistä merkittävästi.[9] Jos esimerkiksi viimeaikaiseen tutkimukseen perustuen oletettaisiin, että uudistuksen hyödyistä noin puolet olisi dynaamisia, tuottavuuden paranemiseen liittyvä hyötyjä niin uudistuksen kokonaishyödyt olisivat varovaisimmillakin mahdollisilla parametreilla yli 100 miljoonaa euroa.

Kokonaisuudessaan edellä kuvattu osoittaa, että uudistuksen kokonaishyödyt tulevat olemaan todennäköisesti merkittävästi esitysluonnoksen mukaista noin 50 miljoonaa euroa suuremmat.

Vähintään kahdelle yrityskaupan osapuolelle asetetun rajan laskeminen keskeistä hyötyjen saavuttamiseksi

TEM:n vuoden alussa julkaisemassa arviomuistiossa todettiin, että suurin muutostarve yrityskauppojen ilmoitusvelvollisuudessa kohdistuu osapuolten yhteenlaskettuun liikevaihtoon. Esitysluonnoksessa esitetään muutettavaksi yhteenlasketulle liikevaihdolle asetetun rajan lisäksi vähintään kahdelle yrityskaupan osapuolelle asetettua liikevaihtorajaa. KKV pitää tätä erittäin tärkeänä ja uudistuksen hyötyjen kannalta keskeisenä muutostarpeena.

Alle 200 miljoonan euron toimialoja on noin puolet kaikista Suomen toimialoista. Tämän kokoluokan toimialoilla yksittäisen yrityksen markkinaosuus voi olla huomattava, vaikka sen liikevaihto alittaisi nykyisen 20 miljoonaa euron rajan. Suuressa osassa toimialoja alle 20 miljoonan euron toimijalla voi siis olla merkittävä asema markkinalla. Ilman esitysluonnoksen mukaista muutosta vähintään kahden yrityskaupan osapuolen liikevaihtorajaan pienet ja keskisuuret toimialat voisivat myös jatkossa keskittyä merkittävästi ilman, että viranomaisella on mahdollista puuttua keskittymiskehitykseen.

Nykyinen vähintään kahdelle yrityskaupan osapuolelle asetettu 20 miljoonan euron liikevaihtoraja on liian korkea myös toimialoilla, joissa kilpailu tapahtuu paikallisilla markkinoilla. Rajan asettaminen korkeammaksi kuin esitysluonnoksen mukainen 10 miljoonaa euroa johtaisi siihen, että

yrittäjäkauppavalvonnan ulkopuolelle rajautuisi jatkossakin erittäin suuri osa paikallisista markkinoista.

Esitysluonnoksen arvio kuluttajahyödyistä osoittaa myös, kuinka keskeistä vähintään kahdelle osapuolelle asetetun liikevaihtorajan huomattava laskeminen on uudistuksella tavoiteltujen hyötyjen saavuttamiseksi. Jos ainoastaan osapuolten yhteenlasketun liikevaihtorajan rajaa laskettaisiin 350 miljoonasta eurosta 100 miljoonaan euroon, uudistuksen hyödyt olisivat kolme kertaa pienemmät kuin silloin, jos lisäksi lasketaan vähintään kahdelle yrittäjäkaupan osapuolelle asetettua rajaa 20 miljoonasta eurosta 10 miljoonaan euroon.

Kilpailulakiin nykyisellään sisältyvä vähintään kahdelle osapuolelle asetettu 20 miljoonan euron liikevaihtoraja on myös kansainvälisessä vertailussa poikkeuksellisen korkea. Vertailtaessa Suomea samankokoisiin EU-maihin (BKT 150 mrd. sisällä Suomen BKT:sta) ja muihin pohjoismaihin Suomen vähintään kahdelle asetettu liikevaihtoraja on vertailumaiden korkein. Hallituksen esityksen luonnoksessa esitetty 10 miljoonan euron raja asetuisi edelleen vertailussa hieman keskiarvoa korkeammalle.

Muutos ilmoitettavien kauppajien lukumäärässä voi olla hieman arvioitua korkeampi

KKV arvioi vuonna 2021 julkaistussa selvityksessä, että laskemalla liikevaihtorajoja esitysluonnoksen mukaisella tavalla yrittäjäkauppailmoitusten määrä kasvaisi noin 65:teen (vrt. nykyisin noin 35 vuodessa) eli uusia ilmoituksia olisi noin 30 vuodessa. Arviota on käytetty myös esitysluonnoksen pohjana.

Arvio perustuu kahteen lähteeseen. Alma Median yrittäjäkaupparekisteri sisältää tiedot yrittäjäjärjestelyistä, joissa kohteen liikevaihto on yli miljoona euroa. Aineiston perusteella on voitu laskea kuinka paljon yrittäjäkauppailmoituksia olisi ollut vuosina 2017–19, jos Suomen liikevaihtorajat olisivat olleet matalammat. Arviota on täydennetty vertailulla muiden Pohjoismaiden ilmoitusmääriin. Molemmat lähteet tuottavat samansuuntaisen arvion. Alma Median aineiston perusteella vuosina 2017–19 nyt esitetyillä rajoilla ilmoituksia olisi ollut keskimäärin 64 vuodessa. Norjassa vastaavilla rajoilla ilmoituksia oli tullut kyseisinä vuosina noin 104 vuodessa. Ottaen huomioon, että Norjan BKT on hieman yli 1,5-kertainen verrattuna Suomeen, tämä viittaa siihen, että Suomessa vuosittain kauppajia olisi noin 69 ( $104/1,51$ ) eli uusia ilmoituksia olisi noin 35 per vuosi.

TEM:n arviomuiston lausuntopalautteessa sekä 21.6.2022 järjestetyssä sidosryhmätaloustilaisuudessa esitettiin näkemyksiä siitä, että KKV:n selvitykseen perustuva arvio ilmoitusmäärien kasvusta alemmilla liikevaihtorajoilla olisi liian varovainen ja todellisuudessa ilmoitusmäärä kasvaisi selvästi enemmän. Esitettyjen kommenttien perusteella KKV on tarkastellut uudelleen arviota ilmoitusmäärien muutoksesta.

Lausuntopalautteessa nostettiin erityisesti esiin se, että Alma Median rekisteriin perustuvassa tarkastelussa ei ollut huomioitu pääomasijoittajien portfolioyhtiöiden kokonaisliikevaihtoa. Portfolioyhtiöiden kokonaisliikevaihdon huomioiminen vaikuttaa osapuolten yhteenlasketun liikevaihtoon sellaisissa yrityskaupoissa, joissa ostajana on pääomasijoittaja. Hallituksen esityksen luonnokseen sisältyy lisälaskelma, jossa on otettu huomioon portfolioyhtiöiden liikevaihto. Laskelman perusteella portfolioyhtiöiden liikevaihdon huomioiminen kasvattaisi Alma Median aineistosta johdettua arviota ilmoitusmääristä vuosittain noin 3–4 yrityskaupalla, jolloin uusien ilmoitettavien yrityskauppojen lukumäärä olisi hieman alle 35 vuosittain. Tämän korjauksen jälkeen Alma Median aineistosta johdettu arvio vastaisi Norjan ilmoitusmääristä johdettua arviota ilmoitusmäärien muutoksesta.

Varmistuaan siitä, että arvio muutoksesta kauppojen lukumäärässä on oikeansuuntainen myös pääomasijoittajien tekemissä yritysostoissa, KKV pyysi sidosryhmätilaisuuden jälkeen Pääomasijoittajat ry:ltä tiedot kaikista pääomasijoittajien vuosina 2018–2021 tekemistä yritysostoista, joissa kohteen liikevaihto oli ostohetkellä 10–20 miljoonaa euroa.

Vuosina 2018–2021 pääomasijoittajat tekivät yhteensä 20 enemmistöomistukseen johtanutta yrityskauppaa, joissa kohteen liikevaihto oli 10–20 miljoonaa euroa. Keskimäärin tällaisia kauppvoja oli siten noin viisi vuodessa. Näistä 75 prosentissa ostajana oli pääomasijoittaja, jonka portfolioyhtiöiden liikevaihto ylitti 350 miljoonaa euroa.

Uudistus vaikuttaa kuitenkin ilmoitusvelvollisuuteen myös sellaisissa yrityskaupoissa, joissa portfolioyhtiöiden liikevaihto alittaa 330 miljoonaa euroa, mutta ylittää 80 miljoonaa euroa ja kohteen liikevaihto ylittää 20 miljoonaa euroa. KKV:n on toteuttanut lisätarkastelun, jossa käytiin läpi sellaiset Pääomasijoittajat ry:n listauksessa esiintyneiden pääomasijoittajien yritysostot, joissa portfolioyhtiön liikevaihto alitti 330 miljoonaa ja kohteen liikevaihto ylitti 20 miljoonaa euroa.[10] Tällaisia kauppvoja oli vuosina 2018–2022 neljä eli noin yksi vuodessa.

Pääomasijoittajat ry:n aineiston ja lisätarkastelun perusteella vaikuttaa siltä, että liikevaihtorajojen laskeminen esitysluonnoksessa ehdotetulla tavalla johtaisi siihen, että vuosittain ilmoitetaan noin kuusi (5+1) pääomasijoittajien tekemää yritysostoa nykyistä enemmän. Tämä arvio on hieman korkeampi kuin edellä Alma Median aineistosta johdettu luku.

Lähes puolet (9 kpl) Pääomasijoittajien aineiston kaikista kaupoista toteutettiin vuonna 2021. Vuoden 2021 luvut selittävätkin pitkälti eron Alma Median aineiston ja Pääomasijoittajien aineiston välillä, sillä Alma Median aineisto pohjautuu vuosiin 2017–2019 kun taas Pääomasijoittajien aineisto sisältää vuodet 2018–2021. Yrityskauppa-aktiivisuus vuonna 2021 oli kaikkialla Euroopassa selvästi aiempia vuosia vilkkaampaa.[11] Myös Suomessa yrityskauppailmoitusten lukumäärä kaksinkertaistui vuonna 2021 edelliseen vuoteen nähden. Todennäköisesti kasvanutta yrityskauppa-aktiiviteettia vuonna 2021 selittää toipuminen COVID-19 pandemiasta. Voidaan pitää

epätodennäköisenä, että yrityskauppa-aktiviteetissa olisi tapahtunut pysyvästi näin merkittävää muutos.

Kuten edellä on kuvattu, esitysluonnokseen sisältyvät arviot ilmoitusmäärien muutoksesta perustuvat toteutuneiden yrityskauppojen määriin vuosina 2017–2019. Ilmoitettavien yrityskauppojen määrään tulevaisuudessa vaikuttavat kuitenkin useat tekijät, kuten taloudellinen tilanne, rahoituksen saatavuus, korkotaso ja inflaatio. Ilmoitusmäärissä onkin huomattava vaihtelua vuosittain.

Pääomasijoittajat ry:n arvion mukaan pääomasijoittajien hyvä rahoitustilanne pitää tulevina vuosina yllä vilkasta yrityskauppa-aktiivisuutta. Vuonna 2021 suomalaisten buyoyt-sijoittajien hallinnoimien rahastojen sijoitettavissa oleva pääoma oli noin 3 miljardia euroa, kun vuonna 2019 se oli noin 1,9 miljardia euroa. Myös kiihtyvä inflaatio vaikuttaa ilmoitusmääriin yritysten liikevaihtojen kasvaessa. Vuonna 2022 inflaatio on kiihtynyt Suomessa noin 7 prosenttiin. KKV on toteuttanut Alma Median aineistolla herkkyystarkastelun, jossa se on ottanut inflaation vaikutuksen huomioon kertomalla yritysten vuosien 2017–2019 liikevaihdot noin 111 prosentilla.[12] Tässä herkkyystarkastelussa ilmoitettujen kauppojen lukumäärä kasvoi noin kolmella vuodessa.[13]

Kokonaisuudessaan, ottaen huomioon sekä Alma Median aineistoon pohjautuvissa laskelmissa tehdyn korjauksen, pääomasijoittajien rahoituksessa tapahtuneen kehityksen sekä inflaation, muutos ilmoitettavien kauppojen lukumäärässä voi KKV:n arvion mukaan olla hieman esitysluonnoksen arviota korkeampi. Eri aineistojen ja tehtyjen herkkyystarkastelujen perusteella ilmoitettavien kauppojen lukumäärä saattaa asettua noin 65–75 yrityskauppailmoitukseen, jolloin ilmoitusten määrä kasvaisi nykytilanteeseen verrattuna noin 30–40 yrityskaupalla esitysluonnoksen arvion ollessa noin 30. Edellä kuvattujen eri tekijöiden vaikutukset ilmoitusmääriin ovat siten rajallisia.

Arvio ilmoitettavien yrityskauppojen määrästä vaikuttaa myös arvioon uudistuksen hyödyistä ja kustannuksista. Esitysluonnoksessa käytetyssä arviointikehikossa hyödyt ja kustannukset sekä tarvittavat viranomaisresurssit kasvavat samassa suhteessa kuin muutos ilmoitusmäärissä. Jos muutos ilmoitusten lukumäärässä olisi esimerkiksi arvion yläpäässä eli 40, olisivat uudistuksen kuluttajahyödyt edellä kuvatulla konservatiivisella tavalla laskettuna noin 67 miljoonaa euroa vuodessa ( $40/30 \cdot 50,4$ ). Yritysten kustannusten kasvu asettuisi 8,1–10,6 miljoonan euron väliin ja viranomaisresurssit kasvaisivat 6,47 henkilötyövuodella. Arvion alapäässä hyödyt ja kustannukset taas vastaisivat hallituksen esityksessä esitettyä. Jos oletetaan, että alkuperäisessä laskelmassa huomioimatta jääneet yrityskaupat koostuvat pitkälti pääomasijoittajien tekemistä yrityskaupoista, joissa on harvoin kilpailuongelmia ja jotka hyväksytään tyypillisesti I-vaiheessa, muutos uudistuksen hyödyissä, viranomaisen resurssitarpeessa ja yritysten hallinnollisissa kustannuksissa jää pienemmäksi.[14]

Kuten edellä tehdyistä laskelmista käy ilmi, uudistuksen hyötyjen ja kustannusten välinen suhde ei muutu merkittävästi, jos yrityskauppoja ilmoitetaan uudistuksen jälkeen hieman alkuperäistä arviota enemmän. Myös erot viranomaisen lisäresurssitarpeessa eri skenaarioissa ovat kokoluokaltaan kohtuullisia. Ottaen huomioon myös yrityskauppailmoitusten määrässä nykyiselläänkin olevan vaihtelun eri vuosien välillä, KKV pitää esitysluonnoksessa esitettyä noin viiden henkilötyövuoden lisäystä yrityskauppavalvonnan henkilöstöresursseihin riittävänä.

Ilmoituskaavan uudistaminen tulee nopeuttamaan ongelmattomien järjestelyjen käsittelyä ja vähentämään hallinnollisia kustannuksia

Liikevaihtorajojen laskemisen yhteydessä ollaan muuttamassa ilmoitusvelvollisuusasetuksen liitteettä ("ilmoituskaava"), jossa on määritelty ne tiedot, jotka ilmoitusvelvollisen tulee yrityskauppailmoituksessa antaa. Muutoksen tavoitteena on erityisesti keventää tietovaatimuksia yrityskaupoissa, joissa kaupan osapuolilla ei ole lainkaan tai vain vähäisessä määrin päällekkäistä liiketoimintaa.

Mitä enemmän tietoja yrityskauppailmoituksessa vaaditaan, sitä enemmän yrityksille aiheutuu kustannuksia kaupan ilmoittamisesta. Käytännössä ilmoituskaavan keventäminen tulee pienentämään yrityskauppavalvonnasta yrityksille aiheutuvia hallinnollisia kustannuksia. KKV:n selvityksen mukaan tietovaatimusten keventäminen tulee koskemaan noin 65 prosenttia kaikista ilmoitettavista yrityskaupoista.

Hallituksen esityksen luonnoksen arvio yritysten hallinnollisten kustannusten kasvusta perustuu vuosina 2017–2020 yrityskauppaprosessiin osallistuneille yrityksille lähetettyyn kyselytutkimukseen.[15] Koska uudistuksen jälkeen yrityskauppailmoituksen tietovaatimukset tulevat keventymään suuressa osassa yrityskauppoja, kyselytutkimuksen perusteella johdetut arviot yritysten hallinnollisten kustannusten kasvusta liioittelevat yritysten kustannusten kasvua. Uusissa ilmoitettavissa kaupoissa I-vaiheessa käsiteltyjen yrityskauppojen osuus tulee olemaan nykyistä korkeampi ja siten merkittävä osa niistä tulee olemaan kevennetyn ilmoitusmenettelyn piirissä.

Ilmoituskaavan kevenemisen vaikutusta uudistuksesta yrityksille aiheutuviin kustannuksiin on haastavaa arvioida tarkasti. Hallituksen esityksen luonnoksessa on arvioitu, että liikevaihtorajojen laskeminen esitetyllä tavalla johtaisi yritysten hallinnollisten kulujen kasvuun noin 6,1–7,9 miljoonalla eurolla. Tästä summasta valvonnan I-vaiheessa hyväksytyt yrityskaupat muodostavat noin 2,5–3,8 miljoonaa euroa eli hieman alle puolet. Jos oletetaan, että I-vaiheen yrityskaupoissa kevennetty ilmoituskaava pienentäisi 75 prosentissa yrityskauppoja kustannuksia kolmanneksella, uudistuksesta yrityksille aiheutuvat kustannukset pienenisivät noin 0,6–0,9 miljoonalla eurolla.

Yleisesti ottaen yrityksille yrityskauppavalvonnasta aiheutuvat kustannukset ovat verrattain vähäisiä suhteutettuna yrityskaupoista yrityksille aiheutuviin kokonaiskustannuksiin. KKV:n tekemän



kyselytutkimuksen perusteella I-vaiheen yrityskaupoissa valvonnan aiheuttamat ulkoiset kustannukset olivat keskimäärin 0,18 prosenttia kauppahinnasta.[16] Mediaani oli 0,14 prosenttia. Vastaavasti II-vaiheen kaupoissa, joihin liittyy aina vähintään potentiaalisia kilpailuhuolia, valvonnan aiheuttamat ulkoiset kustannukset vastasivat keskimäärin 1,47 prosenttia kauppasummasta.[17] Osuutta nostaa yhden yrityskaupan poikkeuksellisen korkea kustannus ja mediaani (0,14 prosenttia) on merkittävästi keskiarvoa pienempi. Selvästi yli puolelle (60 prosenttia) kyselytutkimuksen vastaajia yrityskauppavalvonnan aiheuttamat ulkoiset kustannukset vastasivat alle 20 prosenttia koko yrityskauppaprosessista syntyneistä ulkoisista kustannuksista. Sisäisten kustannusten osalta noin neljä viidesosaa vastaajista ilmoitti, että yrityskauppavalvontaprosessi sitoi vain 0–0,25 henkilötyövuotta yrityksen työvoimaa.

Kirsi Leivo

Riku Buri

pääjohtaja

johtava ekonomisti

[1] Arvoperusteisissa yrityskaupoissa yrityksestä maksettava kauppahinta on moninkertainen yrityksen liikevaihtoon nähden, eikä liikevaihto anna siten oikeaa kuvaa yrityksen toiminnan laajuudesta. Arvoperusteisia yrityskauppoja toteutetaan usein esimerkiksi alustataloudessa ja digitaalisissa palveluissa.

[2] Holmes T. & Schmitz A. (2010). Competition and Productivity: A Review of Evidence. Annual Review of Economics.

[3] Buccirosi, P., L. Ciari & T. Duso (2013). Competition Policy and Productivity Growth: An Empirical Assessment. Review of Economics and Statistics.

[4] Baarsma, B., Van der Noll, R., Kemp, R. & Seldeslachts, J. (2012). Let's Not Stick Together: Anticipation of Cartel and Merger Control in The Netherlands. De Economist

[5] Luku sisältää viiden ison yksityisen terveysyrityksen työterveyspalveluissa, yksityisissä lääkäripalveluissa ja yksityisissä hammaslääkäripalveluissa toteutetut yrityskaupat.

[6] Kilpailu- ja kuluttajaviraston esitys Markkinaoikeudelle yrityskaupan kieltämiseksi 29.9.2020 asiassa Mehiläinen Yhtiöt Oy / Pihlajalinna Oyj, dnro KKV/1233/14.00/10/2019.

[7] Björnerstedt, J. & F. Verboven (2016). Does Merger Simulation Work? Evidence from the Swedish Analgesics Market. American Economic Journal: Applied Economics.

[8] Tämä johtuu siitä, että merkittävä osa yrityskauppavalvonnan piiriin kuuluvista yrityskaupoista tapahtuu markkinoilla, joilla kilpailu on parhaiten luonnehdittavissa taloustieteen termin tuotedifferoituna Bertrand-kilpailuna, jossa yritysten hinnat ovat strategisia komplementteja. Tällöin optimaalinen reaktio kilpailijan hinnankorotukseen on nostaa omia hintoja.

[9] Cavenaile, L., M. A. Celik & X. Tian (2021). The Dynamic Effects of Antitrust Policy on Growth and Welfare. Journal of Monetary Economics.

[10] Tiedot on haettu kyseisten pääomasijoittajien kotisivuilta.

[11] Vuonna 2021 esimerkiksi Norjassa ilmoitettiin 155 yritysjärjestelyä, joka oli noin 50 prosenttia enemmän kuin vuosina 2017–2019. Ruotsissa ilmoitettiin vuonna 2021 noin 116 yritysjärjestelyä, joka sekin on noin 50 prosenttia korkeampi kuin ilmoitusten määrä Ruotsissa keskimäärin vuosina 2017–19.

[12] Vuoden 2022 kesäkuussa kuluttajahintaindeksi oli noin 11 indeksilukua korkeampi kuin kesäkuussa 2018.

[13] Yrityskauppojen lukumäärän kasvua toisaalta hillitsevät korkotason nousu ja epävarma taloudellinen tilanne sekä yrityskauppavalvonnan ennaltaehkäisevä vaikutus, jonka seurauksena osa nykyisten liikevaihtorajojen alle jäävistä kilpailulle haitallisista yrityskaupoista jätetään jatkossa toteuttamatta. Tämän lisäksi osa nykyrajoilla ilmoitettavaksi tulevista yrityskaupoista jäisi ilmoittamatta maailmanlaajuiseen liikevaihtoon perustuvan rajan muuttuessa kansalliseen liikevaihtoon perustuvaksi.

[14] Jos esimerkiksi yläpään arviossa oletetaan, että kaikki 10 alkuperäisestä arviossa huomioimatta jäänyttä yrityskauppaa käsiteltäisiin I-vaiheessa olisi yrityskauppavalvonnan lisäresurssitarve noin 5,5 henkilötyövuotta ja yritysten hallinnollisten kulujen kasvu olisi noin 7–9 miljoonaa euroa. Tässä skenaariossa, jossa kaikki alkuperäisessä arviossa huomioimatta jääneet järjestelyt käsiteltäisiin I-vaiheessa, arvio uudistuksen hyödyistä pysyisi käytännössä samana.

[15] Kysely sisälsi kysymyksiä koskien sekä yritysten ulkoisia kustannuksia, jotka syntyvät ulkoisten neuvoantajien palkkaamisesta, että yritysten sisäisiä kustannuksia, jotka syntyvät yritysten oman henkilöstön käytöstä.

[16] Yhteensä I-vaiheen kauppvoja, joissa oli tiedossa sekä tarkka yrityskauppavalvonnasta aiheutunut ulkoinen kustannus että kauppahinta oli 15.

[17] Yhteensä II-vaiheen kauppvoja, joissa oli tiedossa sekä tarkka yrityskauppavalvonnasta aiheutunut ulkoinen kustannus että kauppahinta oli 5.

Buri Riku  
Kilpailu- ja kuluttajavirasto