

## 8. MARKKINOIDEN TOIMIVUUS, KILPAILULLISUUS JA YRITTÄJYYDEN EDISTÄMINEN

*Kaupan alan globaalin kilpailupolitiikan perusta luodaan Maailman kauppajärjestön (WTO) sopimuksilla ja EU:n sääntelyllä ja muilla toimilla. Tasapuolisten toimintaedellytysten varmistamiseksi pyritään lisäämään ja ylläpitämään markkinoiden avoimuutta, ettei markkinoille tuloon tai sieltä poistumiseen liittyisi perusteettomia esteitä. Suomen on tärkeää pyrkiä vaikuttamaan molemmilla tasoilla esim. sääntelyn karsimiseksi, kansainvälisen verkkokaupan haasteiden ratkaisemiseksi ja kolmansien maiden vapaakauppasopimusten laatimiseksi. Myös kansallisesti on tärkeää varmistaa, ettei toimialakohtainen sääntely tai viranomaistoiminta estä markkinoille tuloa tai sieltä poistumista.*

*Kaupan alalla on kuitenkin erityiskysymyksiä, joissa kilpailua rajoitetaan terveys- ja hyvintointihaittojen ja turvallisuuden vuoksi. Näitä ovat alkoholi, tupakka, lääkkeet ja rahapeli. Lisäksi säännellään kaavoitusta, jolla on merkittävä rooli kaupan alan kilpailukykyyn. Yritysten - myös kaupan alan - toimintaympäristöä, kilpailukykyä sekä uudistumista, kasvua ja kansainvälistymistä pyritään vahvistamaan myös elinkeino- ja yrittäjyyspolitiikalla sekä poikkihallinnollisella yrittäjyysstrategilla.*

### 8.1 Globaali kilpailutilanne ja sisämarkkinat

#### 8.1.1 Kaupan globaali kilpailuympäristö

**Kansainvälisen kaupan kehysrakenteena on Maailman kauppajärjestö (World Trade Organization, WTO) ja sen sopimusjärjestelmä.** Tällä hetkellä WTO:hon kuuluu 164 jäsentä, jotka muodostavat yhdessä yli 95 prosenttia koko maailman kaupasta. Globaalin tavarakaupan arvo oli vuonna 2019 noin 19 biljoonaa dollaria, ja palvelukaupan noin 6 biljoonaa. WTO:n sopimukset on tehty muutamia uusia sopimuksia lukuun ottamatta 1980-1990-lukujen vaihteessa. Toistaiseksi ensimmäinen ja viimeinen monenvälinen kauppaneuvottelukierros, ns. Dohan kierros, on päättynyt käytännössä tuloksitta, vaikka osa WTO-jäsenistä ei ole sitä hyväksynytkään ja Genevessä edelleen keskustellaan tietyistä ko. neuvottelukierroksen asioista (kuten maatalouden tuet). Lisäksi WTO:ssa neuvotellaan useanvälisesti sähköisestä kaupasta sekä palvelujen kotimaisesta sääntelystä.

**WTO:ssa neuvotellaan useanvälisesti sähköisestä kaupasta sääntelyn päivittämiseksi nykyisiä tarpeita vastaavaksi.** Neuvotteluja käydään muun muassa sähköisen kaupan helpottamisesta, kuten sähköisten allekirjoitusten ja sopimusten hyväksymisestä sekä luotettavuutta lisäävistä aiheista, kuten kuluttajansuojasta ja roskapostista. Tärkeimmät aiheet koskevat tietovirtoja, datalokalisatiota, sähköisten toimitusten tullittomuutta sekä markkinoillepääsyä.

**Useanvälisesti neuvotellaan myös investointien helpottamisesta.** Tässä on osittain samat tavoitteet kuin kansallisessa viranomaismenettelyjen virtaviivaistamisessa ja läpinäkyvyyden parantamisessa. Lopputulos ei välttämättä juurikaan lisäisi EU-maiden sitoumuksia, mutta poistaisi eurooppalaisten investoijien kohtaamia käytännön kaupanesteitä kolmansissa maissa.

**WTO:n palvelujen kotimaisen sääntelyn neuvottelut keskittyvät palvelukaupan pätevyysvaatimukseen, teknisiin standardeihin ja lupavaatimukseen.** Nämä perustuvat palvelukaupan yleissopimukseen (General Agreement on Trade in Services eli GATS). Tavoitteena on sopia lupamenettelyjen yksinkertaistamisesta ja virtaviivaistamisesta sekä paremmasta läpinäkyvyydestä ja ennustettavuudesta liiketoiminnan kustannusten vähentämiseksi ja kansainvälisen palvelukaupan tukemiseksi.

**WTO:n jäsenet sopivat tulleista myös alueellisesti ja kahdenvälisesti.** WTO:n neuvottelutoiminnan lamaannuksen seurauksena näitä on voimassa tai neuvoteltavana globaalisti yli 300. EU:lla on laajin kahdenvälisen ja alueellisten kauppasopimusten verkosto maailmassa. EU:n vähittäiskaupan arvo oli vuonna 2019 noin 3,4 biljoonaa euroa, tämän kasvu on ollut suhteellisen tasaista. Unionilla on sopimuksia liki 80 maan kanssa, ja neuvotteluja on käynnissä lähes kahdenkymmenen muun maan kanssa. Kahdenväliset ja alueelliset kauppasopimukset kattavat noin

40 prosenttia EU:n ulkokaupasta. Näiden sopimusten seurauksena tavaravalikoima Euroopassa on monipuolistunut ja kilpailun myötä osin myös halventunut.

**EU:lla on laajin kahdenvälisen ja alueellisten kauppasopimusten verkosto maailmassa.** Unionilla on sopimuksia liki 80 maan kanssa. Kahdenväliset ja alueelliset kauppasopimukset kattavat noin 40 prosenttia EU:n ulkokaupasta. Näiden sopimusten seurauksena tavaravalikoima Euroopassa on monipuolistunut ja kilpailun myötä osin myös halventunut. Kauppasopimukset avaavat myös suomalaisille yrityksille ja tuotteille markkinoille pääsyä kolmansiin maihin.

**Suomen viennistä ja tuonnista keskimäärin noin 60 prosenttia tapahtuu EU:n sisämarkkinoilla.** Suomelle keskeisin ”kauppasopimus” onkin EU-jäsenyys. EU:n ulkopuolisia tärkeitä kauppakumppaneita ovat Yhdysvallat, Kiina, Britannia, Venäjä, Norja, Japani ja Sveitsi.

### *Tasapuoliset kilpailuedellytykset*

**EU pyrkii kauppapoliittisen välinein varmistamaan jäsenmaidensa yritysten kilpailukyvyyn kansainvälisessä kaupassa.** Tasapuolisia toimintaedellytyksiä heikentävät esim. kolmansien maiden yritysten saamat valtiontuet. Kauppapoliittisia välineitä tasapuolisuuden vahvistamiseksi ovat esim. monenvälisellä tasolla sovellettava WTO:n tuki- ja tasoitustullisopimus sekä kahdenvälisellä tasolla sovellettavat vapaakauppasopimukset sekä yksipuoliset toimenpiteet, kuten kaupan suojakeinot. Kolmansien maiden kilpailua vääristävistä valtiontuista voidaan käydä myös keskustelua kahdenvälisesti EU:n ja kauppakumppanin välillä, kansainvälisillä foorumeilla ja järjestöissä, kuten OECD:ssä. Epäselvät asiat voidaan tarvittaessa viedä riitojenratkaisuun joko WTO:ssa tai kahdenvälisen kauppasopimuksen perusteella.

**Kauppapoliittisten keinojen käyttömahdollisuudet ovat kuitenkin rajalliset ja kansainväliset valtiontukimääräykset ovat kaupan alalla vielä puutteellisia.** Neuvottelut palvelukaupan valtiontuista eivät ole WTO:ssa toistaiseksi edistyneet. Polkumyynti- ja tasoitustulleja on mahdollista asettaa EU:ssa tavaratuonnille, mutta palvelujen osalta nämä suojatoimet eivät ole käytettävissä. Koska palvelut eivät kuulu WTO-sopimusten soveltamisalaan valtiontukien osalta, ei WTO:n riitojenratkaisu ole tässä hyödynnettävissä. WTO:n sopimusjärjestelmä ei sisällä myöskään erityistä sopimusta kilpailupolitiikasta. Puuttuminen kilpailua vääristäviin valtiontukiin palveluissa voi olla mahdollista kahdenvälisen kauppasopimuksen perusteella, sillä EU on sisällyttänyt kahdenvälisiin kauppasopimuksiinsa valtiontukia koskevia määräyksiä, joissa myös palvelut on osin katettu.

**Komissio antoi toukokuussa 2021 asetusehdotuksen puuttumiseksi EU:n ulkopuolisten maiden tukien aiheuttamiin kilpailuvääristymiin EU:n sisämarkkinoilla**[\[1\]](#). Ehdotus liittyy pidempään erityisesti EU –tasolla käytyyn keskusteluun tasapuolisista toimintaedellytyksistä ja EU:n kilpailukyvystä suhteessa kolmansiin maihin. Nykyiset valtiontukia, kilpailua ja julkisia hankintoja koskevat EU-säännöt eivät koske tilanteita, joissa kolmansien maiden myöntämät tuet aiheuttavat kilpailuvääristymiä sisämarkkinoilla. Ehdotetulla asetuksella komission on tarkoitus poistaa tämä sääntelyn puute ja torjua kolmansien maiden tukia, jotka vääristävät kilpailua ja heikentävät tasapuolisia toimintaedellytyksiä sisämarkkinoilla.

### *Verkkokaupan kilpailu*

**Alustatalouden suurten toimijoiden asema haastaa verkkokaupan kilpailutilannetta.** Kansainvälisiä markkinoita hallitsevien suurten yritysten toimintaa pidetään liian hallitsevana ja näitä pienempiä palveluntarjoajia syrjivänä. Euroopan komissio pyrkii puuttumaan tilanteeseen ja se on antanut digitaalisia palveluita ja digitaalista markkinaa koskevat asetusehdotukset <sup>1</sup>. Niiden tavoitteena on puuttua monopolistiseen toimintaan ja syrjiviin menettelyihin alustataloudessa.

**Kolmansien maiden verkkokauppa vääristää kilpailua, koska ne pystyvät hyödyntämään kotimarkkinoidensa kevyempää sääntelyä kilpailuetuna.** Kuluttajansuojan ja tuoteturvallisuuden ongelmiin on pyritty löytämään keinot EU-lainsäädäntöä uudistamalla. Kuluttajansuojakysymyksissä keskeisiä asioita ovat esim. kuluttajaviranomaisten yhteistyötä koskeva asetus ja toimivaltuudet. Markkinavalvontaa koskevan asetuksen tavoitteena on tehostaa rajat ylittävää markkinavalvontaviranomaisten yhteistyötä, tätä täydennetään myös kansallisella sääntelyllä. Lisäksi tuoteturvallisuusdirektiiviä ollaan parhaillaan uudistamassa. Direktiivi yhdenmukaistettaisiin markkinavalvonta-asetuksen kanssa.

<sup>1</sup> 15.12.2020 COM (2020) 825 final ja COM (2020) 842 final.

**Verkkokaupan vähäarvoisten lähetysten arvonlisävero- ja tullausrajojen katsotaan antavan kilpailuetua EU:n ulkopuolisille toimijoille.** Tullauksen osalta ei ole tällä hetkellä näköpiirissä muutoksia 150 euron tullausrajaan. Etämyyntiä koskevaa EU:n arvonlisäverolainsäädäntöä on kuitenkin muutettu 1.7.2021 alkaen poistamalla 22 euron tavaralahetyksen maahantuonnin arvonlisäverovapautus.

### *Kehitysmaiden postilähetysten hinnoittelu*

**Keskustelua ovat viime vuosina herättäneet EU:n ulkopuolelta tilatut pääsääntöisesti halvat verkkokauppaostokset, jotka toimitetaan tilaajalle kirjelähetysinä.** Vuonna 2019 Kiinasta tuli Suomeen kirjeitä keskimäärin noin miljoona kuukaudessa, suurimman osan sisältäessä kuluttajien verkkokauppaostoksia. *Kaupan tulevaisuusselonteon kirjallisessa kuulemisessa UPU –sopimusta pidettiin haitallisena suomalaiselle kaupan toimialalle (Halutaanko tällaista prosessiin liittyvää lähdeä?).*<sup>2</sup> Muun muassa Kiinasta tulevien suurien kirjevolyyymien käsittely on aiheuttanut Suomessa Postille kustannuksia, joita alhaiset päätemaksut eivät kokonaan kata. Posti onkin joutunut käsittelemään näitä verkkokauppaostoksia tappiollisesti.

**Maailman postiliiton (Universal Postal Union, UPU) yleissopimuksessa määritellään kansainvälisten postilähetysten lähettävän maan korvaukset vastaanottavalle maalle.** Yksi syy kiinalaisten verkkokauppojen edullisiin tuote- ja kuljetushintoihin on tämä yleissopimus, jossa määritellään korvaukset, jonka lähettävän maan nimetty operaattori on velkaa kohdemaan nimetylle operaattorille kustannuksista, joita kohdemaassa aiheutuu kirjepostilähetysten vastaanottamisesta (päätemaksut). Nämä perustuvat eri maiden kehitystasoon ja muun muassa Kiina on luokiteltu postiliiton sopimuksissa kehittyväksi maaksi. Siksi Kiina maksaa suhteellisen alhaisia päätemaksuja, vaikka maan verkkokauppojen maailmanlaajuinen suosio on viime vuosina kasvanut merkittävästi.

**Pienten päätemaksujen ongelmaa on pyritty korjaamaan kansainvälisen kilpailutilanteen tueksi.** UPU:n jäsenmaiden operaattorit (manner-Suomessa Posti Oy, Ahvenanmaalla Åland Post) ovat saaneet itse määrittää päätemaksut isokokoisille ja tavaraa sisältäville kirjeille vuodesta 2021 lähtien. Päätemaksut saavat olla korkeintaan 70 prosenttia kotimaan hinnoista ja hintoja saa korottaa lisäpöytäkirjassa määrättyjen vuosittaisten prosenttien verran vuosien 2021–2025 aikana. Muutosten myötä UPU:n nimetyillä operaattoreilla on mahdollisuus periä suurempia korvauksia kansainvälisten isokokoisten ja tavaraa sisältävien kirjeiden käsittelystä. Muutoksella pyritään edistämään kansainvälisen verkkokaupan reilua. Muutos on tuonut helpotusta myös Postin tilanteeseen.

### **8.1.2 Sisämarkkinat**

**Kaupan ala on merkittävä palvelusektori EU:n sisämarkkinoilla. Sisämarkkinoilla tavarat, palvelut, pääomat ja kansalaiset liikkuvat vapaasti.** Tavoitteena on yrityksille ja kuluttajille suotuisa toimintaympäristö, jossa sovelletaan yhdenmukaisia säännöksiä. Toimivat sisämarkkinat ovat koko EU:n sekä etenkin Suomen kaltaisen, vientivetoisen maan etu.

**Jälleenmyynti-, tukku- ja vähittäiskauppa on yksi komission tunnistamista taloudellisesti ja teknologisesti tärkeistä ekosysteemeistä, joille tarjotaan tukea.** Toukokuussa 2021 julkaistussa sisämarkkinoiden vuosikertomuksessa<sup>3</sup> on kuvattu 14 teollista ekosysteemiä, perusteena olivat myös näiden potentiaali hiilestä irtautumiseen, digitalisaatioon ja EU:n talouden sietokykyyn. EU tarjoaa tukitoimenpiteitä erityisesti vähittäis- ja tukkukaupan -pk-yrityksille ja aloittaville yrityksille niiden digitaalisen ja vihreän infrastruktuurin investointeihin ja osaamisen kehittämiseen pääasiassa rahoitusohjelmien (kuten RRF, Digital Europe) avulla, joita käytetään teknologiainvestointeihin ja koulutuksiin, sekä esimerkiksi verkko-, pilvi- ja datapalveluihin ja digitaalisiin innovaatiokeskuksiin.

**EU:n vähittäiskaupan tuottavuus ja kannattavuus ovat jääneet jälkeen muista aloista, eikä vähittäiskauppa pärjää dynaamisuudessa muille vastaaville talousalueille.** Vähittäiskauppa-ala tarvitsee enemmän investointeja ja kilpailua tukevan liiketoimintaympäristön. Kuluttajien näkökulmasta on tärkeää, että he voivat ostaa turvallisista tuotteista ja palveluista toisesta jäsenvaltiosta luottaen muun muassa korkeaan kuluttajansuojaan ja turvallisiin tuotteisiin ja palveluihin. Tavaroiden sujuva liikkuvuus sisämarkkinoilla on vähittäiskaupan kannalta tärkeää.

<sup>2</sup> TEM:n kaupan tulevaisuusselonteon kirjallinen kuuleminen 49/2020

<sup>3</sup> <https://op.europa.eu/fi/publication-detail/-/publication/6355326c-ae95-11eb-9767-01aa75cd71a1>

**Kaupan alan moninainen sääntely heikentää alan tuottavuutta.** Vähittäiskauppiaiden on noudatettava vaihtelevia ja usein monimutkaisia sääntelypuitteita, jotka on laadittu kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Tiukka sääntely heikentää vähittäiskaupan dynaamisuutta, pienentää yritysten aloittamis- ja lopettamisastetta sekä heikentää työllistymismahdollisuuksia.

**EU:n sisämarkkinoiden kehittämisen tavoitteena onkin luoda yhdenmukaisilla säännöillä toimiva EU-laajuinen kotimarkkina yrityksille.** Muun muassa Euroopan investointiohjelmalla on pyritty tukemaan sisämarkkinoiden syventämistä, etenkin poistamalla investointien esteitä ja lisäämällä sääntelyn ennustettavuutta sekä vähentämällä liiallista sääntelyä. EU:n uuden, nk. markkinavalvonta-asetuksen<sup>4</sup> ja vastavuoroista tunnustamista koskevan asetuksen<sup>5</sup> tavoitteena on auttaa yrityksiä ja erityisesti pk-yrityksiä myymään tuotteitaan EU:n alueella ja vahvistaa markkinavalvontaa. Palveludirektiivillä<sup>6</sup> pyritään helpottamaan liikkeiden perustamista ja rajat ylittävää yritystoimintaa EU-alueella.

**Yksi Euroopan komission kaupan alan sääntelyn päätavoitteista on rajat ylittävän verkkokaupan edistäminen.** Vähittäiskauppa perustuu enenevässä määrin monikanavaiseen jakeluun, ja tämä suuntaus tulee jatkumaan. Useilla digitaalisten sisämarkkinoiden aloitteilla on pyritty varmistamaan, että verkossa toimivat vähittäiskauppiat voivat tehokkaasti käydä kauppaa rajojen yli. Vuonna 2015 annetulla digitaalisten sisämarkkinoiden strategialla<sup>7</sup> komissio pyrki tukemaan sisämarkkinoiden sopeutumista digiaikaan. Vähittäiskaupan verkkokauppaa on pyritty vauhdittamaan ja kuluttajien rajat ylittävää verkko-ostamista helpottamaan muun muassa lainsäädännöllä, kuten perusteettomia verkkokaupan maarajoituksia koskevalla asetuksella<sup>8</sup>, rajat ylittäviä pakettitoimituspalveluita koskevalla asetuksella<sup>9</sup>, arvonlisäverojärjestelmän uudistuksilla<sup>10</sup> sekä digitaalisten sopimusten sääntöjä koskevilla direktiiveillä<sup>11</sup>.

**Suomi on sitoutunut vahvasti sisämarkkinoiden kehittämiseen sekä perusteettomien esteiden poistamiseen ja uusien esteiden syntyminen estämiseen.** Esteiden purkamisella ja sääntöjen täytäntöönpanon vahvistamisella voidaan estää sisämarkkinoiden hajautuminen sekä tukea eurooppalaisten yritysten kilpailukykyä. Jäsenvaltiot ja komissio vastaavat yhdessä sisämarkkinoiden toiminnan tehostamisesta. Sisämarkkinasääntelyn tehokkaan ja läpinäkyvän täytäntöönpanon soveltamisen ja noudattamisen valvonnan tulee olla komission ja jäsenvaltioiden keskeisinä tavoitteina. Jäsenvaltioiden kansallisten toimien merkitystä tulee tarkastella sisämarkkinoiden toiminnan näkökulmasta.

**Yhteneväiset EU:n arvonlisäverokannat ovat nousseet esiin kaupan alan sidosryhmien yhteistyössä eri kuulemisissa<sup>12</sup> sekä puolesta että vastaan.** Arvonlisäverodirektiivissä säännellään verokantojen lukumäärä, minimitaso ja hyödykkeet, joihin alennettuja verokantoja voidaan soveltaa. Unionissa käsitellään parhaillaan komission direktiiviehdotusta, jonka tavoitteena on muun muassa ajantasaistaa verokantoja koskevaa sääntelyä.

<sup>4</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1020, annettu 20 päivänä kesäkuuta 2019, markkinavalvonnasta ja tuotteiden vaatimustenmukaisuudesta sekä direktiivin 2004/42/EY ja asetusten (EY) N:o 765/2008 ja (EU) N:o 305/2011 muuttamisesta

<sup>5</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/515, annettu 19 päivänä maaliskuuta 2019, toisessa jäsenvaltiossa laillisesti kaupan pidettyjen tavaroiden vastavuoroisesta tunnustamisesta ja asetuksen (EY) N:o 764/2008 kumoamisesta

<sup>6</sup> Direktiivi 2006/123/EY palveluista sisämarkkinoilla

<sup>7</sup> Digitaalisten sisämarkkinoiden strategia Euroopalle, COM(2015) 192 final

<sup>8</sup> Asetus (EU) 2018/302 perusteettomien maarajoitusten ja muiden asiakkaiden kansallisuuteen tai asuin- tai sijoittautumispaikkaan perustuvien syrjinnän muotojen torjumisesta sisämarkkinoilla ja asetusten (EY) N:o 2006/2004 ja (EU) 2017/2394 sekä direktiivin 2009/22/EY muuttamisesta

<sup>9</sup> Asetus (EU) 2018/644 rajatylittävistä pakettipalveluista

<sup>10</sup> Direktiivi (EU) 2017/2455, annettu 5 päivänä joulukuuta 2017, direktiivin 2006/112/EY ja direktiivin 2009/132/EY muuttamisesta palvelujen suorituksia ja tavaroiden etämyyntiä koskevien tiettyjen arvonlisäverovelvoitteiden osalta

<sup>11</sup> Direktiivi (EU) 2019/770 tiettyistä digitaalisen sisällön ja digitaalisten palvelujen toimittamista koskeviin sopimuksiin liittyvistä seikoista; Direktiivi (EU) 2019/771 tiettyistä tavara- ja palvelukauppaa koskeviin sopimuksiin liittyvistä seikoista, asetuksen (EU) 2017/2394 ja direktiivin 2009/22/EY muuttamisesta sekä direktiivin 1999/44/EY kumoamisesta

<sup>12</sup> Härkin 2020

## *Vähittäiskaupan sääntelyindikaattori (RRI)*

**EU:n vähittäiskaupan sääntelyindikaattorin (RRI)<sup>13</sup> tavoitteena on antaa tilannekuva jäsenmaiden sääntelyviitekehystä kuvaten erilaisia sijoittautumiseen ja toimintaan liittyviä rajoituksia.** Sijoittautumiseen liittyvät vaatimukset pitävät sisällään kokorajat, sijaintia koskevat säännöt, taloudellisia tietoja koskevat vaatimukset, kaavoitusvaatimukset, lupien lukumäärän, yhteyshenkilöiden lukumäärän, vaikutusten arviointien määrän, menettelyjen keston pituuden sekä päätösten julkisuuden. Päivittäiseen toimintaan liittyvät vaatimukset tarkoittavat esim. aukioloja, tiettyjen tuotteiden jakelukanavia, myyninedistämistä, vähittäiskauppaakohtaisia veroja ja maksuja sekä tuotteiden hankintaan liittyviä vaatimuksia. Erot rajoittavissa sääntelytoimissa jäsenmaiden välillä voivat olla moninkertaisia.

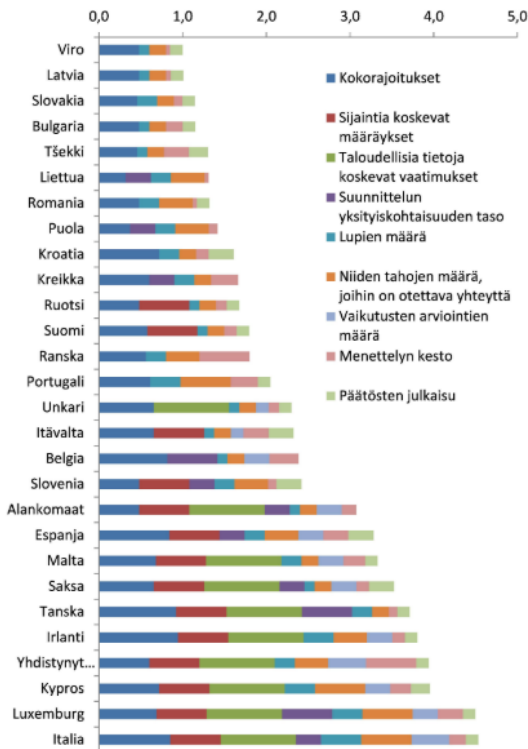
**RRI-vertailun mukaan Suomessa on sääntelyä verrattaen vähän.** RRI kokonaispisteluku Suomen osalta on 1.51 (maksimiarvo 5). Suomen osalta sijoittautumista koskevat rajoitukset koostuvat erityisesti kokorajoituksista ja sijaintia koskevista määräyksistä. Kokorajoitukseen vaikuttaa Suomen vähittäiskaupan suuryksikön kokoa koskeva raja (4000m<sup>2</sup>). Sijaintia koskevaan rajoitukseen vaikuttavat puolestaan kaavoitusvaatimukset. Päivittäiseen toimintaan kohdistuvat rajoitukset koskevat Suomen osalta vain alkoholin, tupakan ja lääkkeiden jakelun rajoituksia vähittäiskaupoissa. EU-tasolla tarkasteltuna Suomessa on jakelukanavia koskevia rajoituksia hieman keskimääräistä enemmän. Muita päivittäistä toimintaa koskevia rajoituksia ei Suomessa ole. Komissio on nostanut esimerkeiksi parhaista käytännöistä Suomen uudistukset aukioloaikojen ja kokorajoitusten vapauttamisesta ja sijoittautumismenettelyn vauhdittamisesta.

**Vähittäiskaupan RRI indikaattoria tulee päivittää digitaalisen kaupan huomioivaksi.** Vähittäiskaupassa on tapahtumassa merkittävä muutos, kun taas sitä koskeva sääntelykehys on peräisin 1980-luvulta. RRI:n uudistaminen onkin parhaillaan käynnissä komissiossa. Digitaalisen kaupankäynnin laajentuessa indikaattoreissa ja niihin liittyvässä työssä tulisi painottaa verkkokauppaa ja arvioida, mitkä säännökset estävät tai tukevat siirtymistä sähköiseen kaupankäyntiin. Tällä hetkellä ainoa kuva, jonka RRI tarjoaa, on pohjimmiltaan negatiivinen. Suomi on korostanut positiivisen kokonaiskuvan rakentamisen merkitystä vähittäiskaupan alan kehittämiseksi. Myös vastaavat OECD-indikaattorit (STRI, PMR) ovat hyödyllisiä ja olisikin vältettävä eri indikaattoreiden päällekkäisyyksiä ja keskityttävä toimintoihin, jotka tuottavat lisäarvoa EU:lle.

---

<sup>13</sup> Komission asiakirjat SWD(2018) 236 final / SWD(2018) 237 final

Vähittäiskaupan sijoittautumisrajoitusten pylväs



Vähittäiskaupan toimintarajoitusten pylväs



Lähde: Jäsenvaltioilta ja asiaa koskevista tutkimuksista kerättyihin tietoihin perustuvat omat laskelmat

### OECD:n palvelukaupan rajoituksia mittaava STRI-Indeksi

**OECD suosittelee Suomea tarkastelemaan palvelukauppaan vaikuttavien rajoitusten purkamista.** Rajoituksia mittaavan STRI-indeksin (*Services Restrictiveness Index, STRI*) mukaan Suomen palvelukaupan rajoitusten määrä ylittää OECD:n keskiarvon. OECD-keskiarvon ylittävät rajoitusten määrässä jakelupalvelut, lentoliikenne, maanteiden tavaraliikenne, vakuutuspalvelut ja *tietokonepalvelut*. Kaikkein avoimimpia sektoreita Suomessa ovat laki-, kirjanpito- ja arkkitehtipalvelut. Digitaalinen palvelukauppa on suhteessa vähemmän rajoitettua kuin palvelukauppa kokonaisuudessaan.

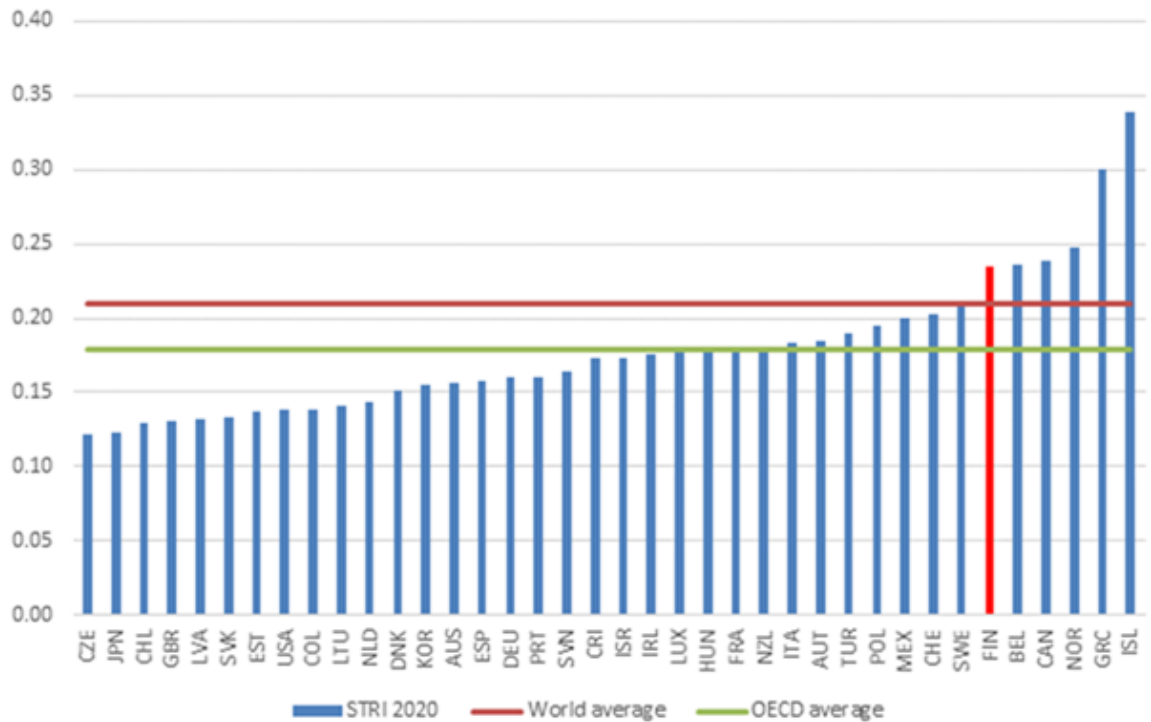
### Suomen palvelumarkkinoiden rajoituksia eniten selittävät laajat horisontaaliset rajoitukset.

Tällaisia horisontaalisia rajoituksia ovat muun muassa ulkomaisia työntekijöitä koskeva tarveharkinta, vaatimus siitä, että vähintään yhden johtokunnan jäsenen ja yhtiön johtajan on oltava Suomen tai Euroopan talousalueen asukas, rajoitukset osallistumisissa julkisiin hankintoihin, ulkomaisen yrityksen rekisteröimisen hitaus ja viisumiin vaadittavien dokumenttien suuri määrä. Kilpailua rajoittavaksi katsotaan myös valtio-omisteisten yritysten merkittävä osuus tietyillä sektoreilla ml. posti- ja kuriiripalveluissa, pankkisektorilla, ilmailualalla, raideliikenteessä ja logistiikkapalveluissa.

### Horisontaalisten rajoitusten lisäksi tietyillä sektoreilla - jakelupalvelut, eri kuljetus/liikennesektori, rahoituspalvelut, kirjanpito - on myös sektorikohtaisia rajoituksia.

Suomen *jakelupalvelumarkkinat* ovat yksi OECD-maiden rajoitetuimmista. Suomen rajoituksia mittaava STRI-luku on 0,24 OECD-maiden keskiarvon ollessa 0,17. OECD-maista vain Norjassa (0,25), Islannissa ja Kreikassa jakelupalvelusektori on Suomea rajoitetumpi. Jakelupalveluissa sektorikohtaisia rajoituksia ovat muun muassa alennusmyyntien vuosisääntely, valtion monopoli alkoholijuomien jakelussa, tietyt tuotteet tuotteen pakolliset pakkausmääräykset/kotimaiset kielivaatimukset ja joidenkin ruokatuotteiden jakelun vapauttaminen kilpailulain määräyksiltä. STRI huomioi myös muun muassa maankäyttö- ja rakennuslain määräykset, joiden mukaan suuret vähittäiskauppatoimijat saavat toimia ainoastaan kaupungeissa tai niiden läheisyydessä.

STRIs for distribution services, OECD countries, 2020



*Kuljetuspalveluiden* alalla Suomi rajoittaa EU sääntelyn mukaisesti lentokenttien Euroopan talousalueen ulkopuolista omistusta, meriliikenteessä kabotaasia harjoittavien alusten täytyy toimia Suomen lipun alla, ja maantieliikenteen osalta rajoittavuutta lisäävät Euroopan talousalueen ulkopuolisten rekkakuskiin viisumimenettelyt.

*Rahoituspalveluissa* vaaditaan kaupallinen läsnäolo peruspalvelujen tarjoamiseksi, viivästyskorot ovat säänneltyjä ja vakuutusmeklareilla on edellytykset toimia vain, jos he ovat Euroopan talousalueelta.

**OECD kiinnittää huomiota erityisesti digitaloutta ja ihmisten työperäistä liikkuvuutta koskevan sääntelyn merkitykseen palvelukaupan kehityksessä.** Digitaalista palvelukauppaa hidastavat esim. maksujärjestelmien selvitysmenetelmiä koskevat rajoitukset. Innovaatioita ja teknologian käyttöönottoa tulisi tukea tiedon saatavuudella, verkostoilla sekä ihmisten, palveluiden ja tavaroiden liikkuvuudella.

## 8.2 Kilpailukyvyyn ja kilpailun edistäminen kansallisesti

### 8.2.1. Kansallinen kilpailupolitiikka ja lainsäädäntö

**Kansallisen kilpailupolitiikan tavoitteena on lisätä ja ylläpitää markkinoiden avoimuutta siten, että toimijoilla on tasapuoliset toimintaedellytykset, eikä markkinoille tuloon tai sieltä poistumiseen liity perusteettomia esteitä.** Näihin tavoitteisiin tulee pyrkiä sekä toimialakohtaisessa sääntelyssä että viranomaistoiminnassa. Viime kädessä yritykset kuitenkin itse arvioivat omista taloudellisista ja strategisista näkökulmistaan, mille hyödykemarkkinalle ja maantieteelliselle markkinalle ne pyrkivät tulemaan. Yksi tärkeä osa kaupan alan yrityksen menestystä ovat kuluttajien valinnat.

**Suomen päivittäistavarakaupan markkinarakenne on keskittynyt eikä markkinoille ole viime vuosien aikana tullut uusia merkittäviä toimijoita.** Kahden suurimman päivittäistavarakaupparyhmän yhteenlaskettu markkinaosuus oli vuonna 2020 noin 83 prosenttia.

**Kaikkia toimialoja koskevan kansallisen kilpailulain (948/2010) lisäksi laissa säädetään määräävästä markkina-asemasta päivittäistavarakaupassa (kilpailulain 4 a §).** Vastaavaa

määräävää markkina-asemaa koskevaa sääntöä ei ole EU:n kilpailuoikeudessa. Pykälän mukaan elinkeinonharjoittajan tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymän, jonka markkinaosuus päivittäistavarakaupan vähittäismyynnissä Suomessa on vähintään 30 prosenttia, on katsottava olevan määräävässä markkina-asemassa Suomen päivittäistavarakaupan markkinoilla. Päivittäistavarakaupan markkinoihin kuuluvat sekä vähittäismarkkinat että hankintamarkkinat. Päivittäistavarakaupan alaa sääntelee erityislakina myös maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalaan kuuluva elintarvikemarkkinalaki (1121/2018). Laki sisältää yksityiskohtaisia säännöksiä siitä, millaiset menettelytavat elintarvikeketjun sopimussuhteissa ovat hyvän kauppatavan vastaisina kiellettyjä.

**Kaupan alalla sovelletaan myös runsaasti sääntelyä, jonka toimeenpano on alueellista, kuten kaavoitus ja paloturvallisuusmääräykset, eikä aina yhdenmukaista.** Sääntelyn toimeenpanon ja säännösten soveltamisen tulisi olla valtakunnallisesti mahdollisimman yhdenmukaista. Alan toimijoilta saatujen signaalien perusteella näin ei aina ole. Tähän tulisi kiinnittää huomiota esimerkiksi tarkempia soveltamisohjeita antamalla.

### **8.2.2. Kaupan alan erityiskysymykset – kilpailullisuus ja kaupan alan yrittäjyyden edistäminen**

**Läkkeet, alkoholi, tupakka ja rahapelit ovat erityisiä kulutushyödykkeitä, joiden osalta kansalaisten hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden turvaaminen on ollut Suomessa ensisijainen politiikkaa ohjaava tavoite.** Tämän vuoksi kyseisten hyödykkeiden valmistusta ja myyntiä on säädelty muita tuotteita ja palveluja tiukemmin. Keskeisenä perusteena tässä luvussa käsiteltäville rajoituksille on, että ilman rajoituksia markkinat tuottaisivat nykyistäkin enemmän negatiivisia ulkoisvaikutuksia (terveys- ja hyvinvointihaittoja sekä koko yhteiskunnan maksettaviksi tulevia kustannuksia).

**Rajoittamista puoltavien terveydellisten tavoitteiden ja markkinoiden optimaalista toimivuutta turvaavien tavoitteiden välillä tulee tavoitella tasapainoa.** Kilpailunrajoitukset tuottavat taloudellista tehottomuutta ja vähentävät kansalaisten kulutusmahdollisuuksia. Tasapainon saavuttamiseksi on tärkeää tietää erilaisten rajoitustoimenpiteiden tehokkuus ja vaikutukset. Lääkkeiden, alkoholin, tupakan ja rahapelaamisen osalta lainsäädännön ja politiikan muutostarpeiden arviointi kuuluu ensisijaisesti kyseisestä lainsäädäntövalmistelusta vastaaville ministeriöille. Elinkeinopolitiikasta sekä yrittäjyyden ja työllisyyden edistämisestä vastaa työ- ja elinkeinoministeriö sekä kaavoituksesta vastaa ympäristöministeriö. Alkoholin, tupakan ja lääkkeiden osalta vastuuministeriö on sosiaali- ja terveysministeriö, rahapeliasioiden osalta arpajaislaista vastaa sisäministeriö sekä terveys- ja turvallisuudesta sosiaali- ja terveysministeriö.

#### *Kaavoitus*

**Kestävän kehityksen ja ilmastonmuutoksen hillinnän tavoitteiden yhteensovittaminen kaupan kilpailun edistämisen tavoitteiden kanssa on haaste kaikissa EU-maissa.** Vähittäiskauppa on palvelu, johon sovelletaan EU:n palveludirektiiviä (2006/123). Tällä varmistetaan, että tietyt erittäin rajoittavat markkinoille pääsyä koskevat velvoitteet kielletään ja että rajoitteita voidaan asettaa vain siinä tapauksessa, että ne ovat syrjimättömiä ja oikeassa suhteessa ja perustuvat oikeutettuihin yleiseen järjestykseen liittyviin päämääriin. Euroopan unionin oikeuskäytännön mukaan sijoittautumisvapauden rajoitukset, joita sovelletaan ilman kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää, voivat olla perusteltavissa yleisen edun mukaisista pakottavista syistä, jos niillä voidaan taata tavoitellun päämäärän toteutuminen. Unionin tuomioistuimien on hyväksynyt tällaisiksi pakottaviksi syiksi muun muassa aluesuunnittelun.

**Maankäyttö- ja rakennuslailla (jatkossa MRL) on pyritty tukemaan kaupan alan kehittymistä.** Vuonna 2015 voimaantulleella muutoksella (204/2015) MRL:ään säädettiin tavoite edistää toimivan kilpailun kehittymistä kaikilla kaavatasoilla<sup>14</sup>. Vuoden 2017 muutoksessa (HE 251/2016) vähittäiskaupan suuryksikön kokoraja nostettiin 4000 kerrosneliömetriin. Maakuntakaavassa ei ole enää velvoitetta osoittaa vähittäiskaupan suuryksiköiden enimmäismitoitusta maakuntakaavan keskustatoimintojen alueella. Muutoksessa luovuttiin velvoitteesta ottaa huomioon kaupan laatu sijoitettaessa vähittäiskaupan suuryksikkö muualle kuin keskusta-alueelle. Vähittäiskaupan suuryksiköitä voidaan osoittaa keskusta-alueen ulkopuolelle, kun se perustellaan palvelujen saavutettavuudella. Käynnissä olevaa MRL:n uudistusta taustoittavien selvitysten perusteella on

<sup>14</sup> Toimivan kilpailun ja kunnan maapolitiikan edistämisen näkökulmat maankäyttö- ja rakennuslaissa. Faktaa Rakennetusta ympäristöstä. Ympäristöministeriö 2015.



esitetty uudistettavan uudiskaupan sijainnin ohjausta ja yksinkertaistettavan vähittäiskaupan suuryksiköitä koskevia säännöksiä.

**Pidemmillä aikavälillä on tärkeää huolehtia myös siitä, että maankäyttö tukee, edistää ja lisää kilpailua sekä huomioi kaupan rakennemuutoksessa tapahtuvat toimintaympäristömuutokset.** Tulisi myös arvioida nykyistä nopeampia kaavoitusprosesseja, harkitsemalla esimerkiksi sitovien ja/tai tavoitteellisten määräaikojen asettamista sekä varmistamalla että maanomistajalla on käytännössä toteutuva aloiteoikeus yksityiskohtaisessa kaavoituksessa. Lisäksi kaupan kaavoituksessa tulisi selvittää ja arvioida erityisesti keskustasijainnin vaatimusta koskevan kohdan täsmentämistä siten, että se myös tosiasiallisesti mahdollistaa liikerakentamisen myös muihin yhdyskuntarakenteen ja liikenneyhteyksien näkökulmasta tarkoituksenmukaisiin paikkoihin.

## *Alkoholisääntely*

**Alkoholilain tarkoituksena on vähentää alkoholipitoisten aineiden kulutusta rajoittamalla ja valvomalla niihin liittyvää elinkeinotoimintaa alkoholin käyttäjilleen, muille ihmisille ja koko yhteiskunnalle aiheuttamien haittojen ehkäisemiseksi.** Mittavien terveydellisten ja taloudellisten menetysten vuoksi alkoholin vähittäismyyntiä rajoitetaan monella eri toimenpiteellä, vaikka alkoholin vähittäismyynnissä on markkinapotentiaalia.

**Suomen alkoholilainsäädännön kokonaisuudistus tuli voimaan vuonna 2018.** Uuden lainsäädännön myötä Suomessa siirryttiin hyvin tiukasta alkoholisääntelystä tätä joustavampaan sääntelyyn. Vuonna 2020 tehdyssä tutkimuksessa 57 prosenttia väestöstä piti nykyisiä alkoholipoliittisia rajoituksia sopivina. Toisaalta puolet vastaajista oli sitä mieltä, että viinejä pitäisi saada ostaa päivittäistavara-kaupoista, kun taas väkeviä alkoholijuomia päivittäistavara-kaupoista haluavien osuus oli vain 11 prosenttia.<sup>15</sup>

**Alkoholilainsäädännön ratkaisuissa on huomioitava EU:n sisämarkkinaoikeudelliset säännökset, osana EU-oikeudellista tarkastelua.** Lähtökohtainen monopolien kielto ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden vaatimukset ovat vaikuttaneet sääntelyyn. Alko Oy:n monopolin säilyttämisen ehtona on muun muassa tuotevalikoiman syrjimättömyys ja säännöllinen raportointi komissiolle. Suomen alkoholilainsäädäntöä on tarkasteltu komission pilotti- ja rikkomusmenettelyissä sekä ennakkoratkaisupyyntöjen perusteella EU-tuomioistuimessa. Parhaillaan komissio arvioi etämyyntiä koskevia säännöksiä ja niiden EU-oikeudenmukaisuutta.

**Kilpailupolitiikan näkökulmasta on hyödyllistä tarkastella voimassa olevaa alkoholilainsäädännön kokonaisuutta pidemmillä aikavälillä.** Alkoholimonopolin purkaminen vaikuttaisi todennäköisesti myönteisesti muiden kaupan alan toimijoiden tulevaisuuden näkymiin. Alkoholin myyntiä vähittäiskaupoissa pitäisi kuitenkin puntaroida sekä elinkeino-, kilpailupoliittisista että kansanterveydellisistä näkökohdista. Myös alkoholin etämyyntiä koskevaa sääntelyä ja oikeuskäytäntöä voidaan tarvittaessa vielä arvioida ja selventää kansallista tilannetta<sup>16</sup>.

## *Lääkkeiden vähittäisjakelu*

**Apteekit toimivat noin 2,5 miljardin euron kasvavalla markkinalla, jota säännellään vahvasti.** Lääketurvallisuus asettaa omat rajoitteensa sille, kuinka lääkkeiden myynti voidaan järjestää. Lääkelain (395/1987)<sup>17</sup> mukaan lääkkeiden vähittäisjakelusta Suomessa vastaavat avoimuon apteekit (jatkossa apteekit) ja sairaala-apteekit. Lääkkeitä voidaan toimittaa ja myydä väestölle ainoastaan apteekista, sivuapteekista, apteekin palvelupisteestä ja apteekin verkkopalvelusta. Apteekkitoiminta perustuu lupamenettelyihin. Vähittäisjakelun lainsäädäntö kuuluu Euroopan unionissa pääosin kunkin maan kansallisen lainsäädännön ja päätäntävällän alle. Kaikissa

<sup>15</sup> <https://www.julkari.fi/handle/10024/140199>

<sup>16</sup> STM on vastauksessaan komissiolle (29.4.2021 VN/10192/2021) selvittänyt alkoholin etämyyntiä koskevaa sääntelyä ja oikeuskäytäntöä sekä niiden suhdetta tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteeseen (SEUT 34 ja 36 art) ja sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin säännöksiin. Vastauksessa todetaan mm., että tällä hetkellä Suomessa kuluttajilla on mahdollisuus tehdä tilauksia Alkon verkkosivuilla tai mobiilisovelluksessa. Alkon lisäksi kuka tahansa alkoholijuomien vähittäismyynnin luvan haltija saa perustaa samanlaisen ”verkkokaupan” tai mobiilisovelluksen, kunhan alkoholilain 35 §:n säännöstä alkoholijuomien luovuttamisesta noudatetaan. Alkoholilain 35 §:n mukaan alkoholijuomien vähittäismyynnissä alkoholijuomia saadaan luovuttaa asiakkaalle vain hyväksytyssä vähittäismyyntipaikassa. Toisin sanoen vähittäismyynnin luvanhaltijaltaan tai Alkokaan eivät saa luovuttaa alkoholijuomia kuluttajille esimerkiksi kotiinkuljetuksella, postin välityksellä tai pakettiautomaateista. Tällä hetkellä alkoholiyhtiö on ainoa enintään 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien alkoholijuomien vähittäismyynnin luvan haltija, joka saa myydä kyseisiä juomia myymälöidensä lisäksi myös luovutuspaikoissa luovutettaviksi.<sup>16</sup>

<sup>17</sup> Lääkelaki (395/1987)

EU-maissa ja Pohjoismaissa reseptilääkkeiden toimitus tapahtuu ainoastaan apteekkeista, mutta itsehoitolääkkeiden myyntiä voi olla apteekin lisäksi muilla toimijoilla<sup>18</sup>. Pohjoismaiden apteekkijärjestelmissä on eroja muun muassa apteekkien määrään, sijaintiin ja omistajuuteen liittyvässä sääntelyssä.<sup>19</sup>

**Viimeisten 20 vuoden aikana useissa Euroopan maissa on purettu lääkkeiden hinnoitteluun ja myyntikanaviin liittyvää sääntelyä<sup>20</sup>.** Tällä hetkellä Euroopassa 11 maassa myydään itsehoitolääkkeitä apteekkien ulkopuolella. Lisäksi Itävallassa, Saksassa ja Sloveniassa muutamia itsehoitolääkkeitä voi apteekkien ohella myydä tietyissä erikoisliikkeissä. Itsehoitolääkkeiden myynti on pääsääntöisesti luvanvaraista myös silloin kun myyntikanavaa on laajennettu apteekkien ulkopuolelle.

**Suomessa itsehoitolääkkeiden myynti tapahtuu edelleen pääasiassa apteekkeista.** Poikkeuksena ovat nikotiinikorvaushoitovalmisteet, jotka vapautettiin vuonna 2006 apteekkimyyntistä ja valvonta siirrettiin kuntien vastuulle. Muutoksen taustalla oli tavoite edistää tupakasta vieroittautumista sillä, että valmisteita olisivat laajasti saatavilla. Lääkkeiden kokonaisyntistä itsehoitolääkkeiden osuus vuonna 2019 oli noin 10 prosenttia.

**Suomessa apteekit ovat voineet myydä lääkkeitä verkon välityksellä vuodesta 2011 lähtien.** Lainsäädännössä verkkopalvelutoiminta määritellään fyysisen apteekkiliikkeen alaisuudessa tapahtuvaksi toiminnaksi<sup>21</sup>, minkä johdosta Suomessa ei voida perustaa pelkästään verkossa toimivaa apteekkia. Apteekin tulee vastata itsenäisesti lääkeneuvonnasta sekä lääkkeiden varastoinnista ja lähettämisestä. Kuljetuksen osalta apteekki on vastuussa oikeiden kuljetusolosuhteiden toteutumisesta ja siitä, että lääkkeen tilannut henkilö vastaanottaa lääkkeen.<sup>22</sup>

**Suomessa toimii hieman yli 200 verkkoapteekkia.** Verkkopalvelutoiminnan aloittaminen edellyttää apteekilta ennakoilmoitusta Fimealle<sup>23</sup>. Ennakoilmoitukseen tarvitaan selvitys mm. tiloista sekä lääkkeiden varastoinnista, lääkeneuvonnasta, lääkevalikoimasta, verkkopalvelun teknisestä toteuttamisesta sekä verkkopalvelun prosessista sekä siihen osallistuvista henkilöistä (ammattinimikkeet). Fimealle on tehnyt ilmoituksen verkkopalvelutoiminnan aloittamisesta 227 apteekkia (tilanne 30.4.2021) ja näistä 211 apteekilla on STM:n sisäisten laskelmien mukaan aktiivista verkkomyyntitoimintaa.<sup>24</sup>

**Apteekkien verkkoliiketoiminta on voimakkaassa kasvussa, mutta sen osuus on yhä verrattain vähäinen.** Apteekkien verkkoliiketoiminnan osuudesta koko liikevaihtoon verrattuna ei ole saatavilla ajantasaisia vertailukelpoisia taloustietoja. Fimea kerää vuosittain apteekkien tilinpäätöstiedot ja tekee näiden pohjalta tilinpäätösanalyysin<sup>25</sup>. Viimeisimmät julkaistut tiedot ovat vuodelta 2018<sup>26</sup>. Vuodesta 2018 verkkoapteekkitoimintaa tarjoavien apteekkien määrä on tuplaantunut ja COVID-2019 -pandemian voidaan olettaa lisänneen merkittävästi verkkoapteekkimyyntin osuutta apteekkien kokonaisyntistä. Verkkopalveluun mahdollisesta liikevaihdosta antaa kuvaa Helsingin yliopiston apteekin julkaisemat tiedot vuodelta 2020<sup>27</sup>. Yritys ilmoitti 2020 vuosikertomuksessaan verkkomyntin kasvaneen vuodesta 2019 lähes 150 prosenttia ja olleen 23 miljoonaa euroa (7 % koko myyntistä Suomessa). Mutta esimerkiksi Ruotsiin verrattuna apteekkien verkkomyntin osuus kokonaisuudessaan on Suomessa kuitenkin vielä varsin vähäinen.

**Apteekkimarkkinoiden toimivuutta voidaan parantaa verkkoapteekkien toimintaedellytyksiä kehittämällä.** Verkkopalvelu voidaan parantaa apteekkimarkkinoiden toimivuutta ja tarjota lisää vaihtoehtoja lääkkeiden saatavuuden varmistamiseksi fyysisten apteekkien ohella (Pohjoismaiset kilpailuviranomaiset, 2021). Myös verkkoapteekkien toimintaedellytysten parantamista tulisi vastaisuudessa tarkastella uudistusten yhteydessä. Yhdeksi ratkaisuksi, Ruotsin tapaan, on ehdotettu vain verkossa toimivien apteekkien toiminnan mahdollistamista, jolloin

<sup>18</sup> Fimean julkaisu itsehoitolääkkeiden jakelukanavat Euroopassa – kirjallisuuskatsaus, 2018

<sup>19</sup> Fimean julkaisu apteekkijärjestelmän sääntelyn purkamisen Euroopassa – toimenpiteet ja vaikutukset, 2017

<sup>20</sup> Fimean julkaisu itsehoitolääkkeiden jakelukanavat Euroopassa – kirjallisuuskatsaus, 2018

<sup>21</sup> Hallituksen esitys lääkelain muuttamiseksi (HE 94/2010 vp)

<sup>22</sup> Fimean määräys 2/2011: Apteekin verkkopalvelu

<sup>23</sup> Fimean verkkosivuilla apteekin verkkopalvelun ylläpitämisestä tehtävästä ennakoilmoituksesta

<sup>24</sup> Fimean verkkosivuilla luettelo laillisista apteekin verkkopalveluista

<sup>25</sup> Fimean verkkosivuilla apteekkien taloudesta

<sup>26</sup> Fimea kehittää arvioi ja informoi 2/2020: Apteekkien tilinpäätösanalyysi vuosilta 2015–2018

<sup>27</sup> Yliopiston apteekin vuosikertomus 2020

verkkotoiminnan suurempaa mittakaavaa olisi mahdollista hyödyntää paremmin (Anttinen ym., 2020; Pohjoismaiset kilpailuviranomaiset, 2021).

**Pidemmillä aikavälillä olisi hyvä tarkastella apteekkimarkkinoita, kuten apteekkien perustamista, apteekkilupia ja sijaintisääntelyä sekä kilpailullisia tekijöitä, kuten itsehoitolääkkeiden myyntipaikkoja.** Kilpailu- ja kuluttajavirasto (jatkossa KKV) on tehnyt apteekkilain uudistamiseksi useita ehdotuksia, joiden toteuttamiskelpoisuutta pitäisi vielä arvioida. KKV on ehdottanut, että:

- lainsäädäntöä tulisi muuttaa niin, että apteekkilupa myönnettäisiin kaikille lain edellytykset täyttävälle eikä apteekkien määrälle tai sijainnille pitäisi olla rajoituksia;
- apteekkien perustamista tulisi helpottaa, jotta apteekit sijoittuisivat nykyistä paremmin asiakkaiden tarpeiden mukaan. Apteekkilupa ei perustuisi viranomaisen tarveharkintaan, vaan luvan voisi saada täyttämällä tietyt vähimmäiskriteerit, joilla varmistetaan lääkejakelun turvallisuus. Samalla apteekkien sijaintisääntelystä luovuttaisiin. Kun apteekkilupaprosessia muutettaisiin, lieventyvät myös apteekkilupien valituksista aiheutuvat haitat, kuten esimerkiksi mahdollisuus hidastaa kilpailevien apteekkien perustamista.
- jos apteekkilupien saamista helpotetaan, lääkkeiden saatavuuteen harvaan asutuilla alueilla olisi kiinnitettävä huomiota. Tällä hetkellä sääntely rajoittaa verkkoapteekkitoiminnan kasvua ja sitä, että lääkkeiden saatavuutta voitaisiin parantaa verkkomyynnillä. Pitäisi sallia myös vain verkossa toimivat apteekit, kivijalkakauppoina toimivien apteekkien rinnalle. Jos sijaintisääntely vapautettaisiin, on kuitenkin mahdollista, että lääkkeiden saatavuuden turvaaminen koko maassa vaatisi lisäksi erillisen tukijärjestelmän. Kohdennettu apteekkituki olisi kansantalouden kannalta parempi vaihtoehto kuin kaikkien apteekkien tukeminen hintasääntelyllä liian korkealle asetetuin hinnoin
- lääkealalle tulon esteiden lisäksi tulisi purkaa myös elinkeinon harjoittamista hankaloittavia säännöksiä. Lääkkeiden säännelty apteekkitason hinta tulisi muuttaa enimmäishinnaksi, jolloin apteekit voisivat käydä hintakilpailua. Hintakilpailu kannattaa toteuttaa ensi vaiheessa itsehoitolääkkeissä. Lääkkeiden hintaa määrittävää lääketaksaa alennettaisiin tai vaihtoehtoisesti apteekkiveroa voitaisiin kiristää tai ulottaa kaikkeen apteekista tapahtuvaan myyntiin. Tällä hetkellä apteekit maksavat apteekkiveroa pääsääntöisesti vain lääkemyynnistä, vaikka apteekteista myydään muutakin kuin lääkkeitä. Lääketaksaa ja apteekkiveroa muuttamalla voidaan suoraan vaikuttaa apteekkitoiminnan kannattavuuteen, lääkkeiden hintoihin sekä asiakkaiden ja sairausvakuutusjärjestelmän lääkekustannuksiin.
- hintakilpailua lääkkeissä voitaisiin käydä muun muassa siten, että kiinteän hinnan sijaan itsehoitolääkkeille asetettaisiin hintakatto ja reseptilääkkeissä sallittaisiin hintakilpailu apteekkien toimitusmaksulla. Lisäksi veronmaksaja hyötyisi, jos apteekteilla olisi nykyistä tiukempi velvoite ohjata asiakkaat ostamaan halvimpia lääkkeitä silloin, kun lääkkeet ovat keskenään vaihtokelpoisia. Valittujen itsehoitolääkkeiden myynti sallittaisiin myös muissa myyntipaikoissa kuin apteekteissa silloin, kun lääkeviranomaisen katsoo sen turvalliseksi. Näin on lähes kaikissa muissa Pohjoismaissa. Apteekkien ulkopuolinen myynti kattaisi vain rajatun määrän tuotteita. Myytäviä pakkauskokoja ja tuotteiden esillepanoa säänneltäisiin tiukemmin kuin apteekteissa.

## *Rahapelit*

**Suomessa rahapelijärjestelmää toteuttaa Veikkaus Oy, joka on valtion erityistehtäväyhtiö.**

Yhtiö toimii liiketaloudellisin perustein ja sen omistajaohjauksessa sekä tavoitteita asetettaessa otetaan huomioon arpajaislaissa säädetty yhtiön erityistehtävän luonne. Veikkaus Oy:lle ei aseteta taloudellisen tuloksen tavoitteita. Arpajaislaissa on säädetty, että tuotot otetaan valtion talousarvioon vuosittain summalla, jonka arvioidaan vastaavan Veikkaus Oy:n asianomaisen tilikauden voittoa ja uudelleen jaettaviksi palautuvia varoja.<sup>28</sup> Rahapelien asiamiesten myyntipaikkoja on yhteensä 6 300. Rahapelejä voidaan pelata kauppoissa, kioskeissa ja huoltoasemilla. Veikkaus Oy maksaa pelikoneista niitä tiloissaan pitävälle ja ne muodostavat siten tuottoja esimerkiksi kauppoille<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Valtioneuvosto 2021 (Suomalainen rahapelijärjestelmä muutoksessa Tulevaisuuden vaihtoehtoja, Erkki Liikanen (puheenjohtaja), Liisa Hyssälä, Kalevi Kivistö, Osmo Soininvaara, Ulla-Maj Wideroos, Teemu Pekkarinen (pääsihteeri). Muut sihteeristön jäsenet: Katri Aho, Lassi Kauttonen, Annika Klimentko, Jarkko Mikkola, Pasi Rentola, Valtioneuvoston julkaisuja 12/2021)

<sup>29</sup> Larsen Senja, 2021, Veikkauskraati (362)

**Digitalisoituminen, vähittäiskauppojen rakennemuutos sekä rahapelikulttuurin ja -politiikan muutokset tulevat muuttamaan rahapelikulutusta.** Näillä muutoksilla tulee olemaan vaikutuksia myös kaupan toimialaan, jonka onkin hyvä varautua rahapeli-toimintaan liittyvien tuottojen vähenemiseen<sup>30</sup>. Vuonna 2020 myös koronaviruspandemia laski pelikatteita, kun rahapeliautomaatteja ja pelisaleja suljettiin. Lisäksi nykyistä rahapelijärjestelmää on tarkasteltu vastuullisuustoimien ja rahapeliin haittojen näkökulmista. Osana suomalaisen rahapelijärjestelmän kehittämistyötä on myös nostettu esiin erilaisia vaihtoehtoja rahapeliin toteuttamiseen Suomessa jatkossa.<sup>31 32</sup>

**Yksinoikeusjärjestelmä on poikkeus EU:n palveluiden ja niiden sijoittumisen vapauksissa.** Rahapelejä koskevaa lainsäädäntöä ei ole Euroopan unionissa yhdenmukaistettu. Rahapelaamista säännellään eri maissa eri tavoin ja osana toisistaan poikkeavia rahapelaamisen järjestämistapoja. Yksinoikeusjärjestelmä on EU:n alueella sallittu, kun se perustuu EU:n perussopimuksessa hyväksytyihin kansanterveydellisiin ja turvallisuuteen tai järjestykseen liittyviin syihin.

**Yksinoikeusjärjestelmää arvioidaan EU-oikeudellista näkökulmasta kokonaisuutena, jonka tulee tehokkaasti toteuttaa tavoitettaan rahapeli-ongelmien ehkäisemiseksi. Rahapeli-tuottojen käyttö hyödyllisiin kohteisiin ei oikeuta yksinoikeusjärjestelmän säilyttämistä.**

**Pidemmällä aikavälillä on tarkoituksenmukaista arvioida, olisiko Veikkaus Oy:n AB:n rahoitus jatkossa siirrettävissä valtion budjettiin.** Kilpailu- ja kuluttajavirasto teki asiaa koskevan ehdotuksen helmikuussa 2021. Jatkoarvioinnin perusteella voitaisiin myös linjata, tukisiko edellä mainittu muutos ohjausjärjestelmän tavoitetta, johon kuuluu hyötyjen ja haittojen puntarointi koko kansantalouden näkökulmasta. Tällöin edunsaajien, kuten esimerkiksi monien järjestöjen, rahoitus ei riippuisi siitä, kuinka paljon suomalaiset häviävät rahapeleissä. Samalla muutos voisi tuoda ennakoitavuutta ja vakautta edunsaajien rahoitukseen.

Rahapeliautomaatien myyntipalkkiolla on merkitystä esimerkiksi erityisesti haja-asutusalueiden kauppojen ja pienten myymälöiden toimintaedellytyksille. Toimialalla joudutaan elinkeino- ja kilpailupoliittisten näkökulmien lisäksi EU-oikeuden vaatimuksiin.

### *Tupakkatuotteet*

**Suomi on toistaiseksi ainoa maa, jossa ns. endgame-tavoite eli tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön loppuminen on kirjattu lakiin.** Käytännössä tavoite edellyttää jatkuvia toimenpiteitä, lainsäädännön arvioimista ja uusimista. Hallituskausittain tavoitteen toteutumista arvioidaan ja asetetaan uusi tupakka- ja nikotiinipolitiikan kehittämistyöryhmä, jonka tehtävänä on esittää uusia toimia tavoitteen saavuttamiseksi.

**Euroopan Unionin toimenpiteet edesauttavat Suomen tupakkalain tavoitteen saavuttamista.** EU:n uuden syöväntorjuntasuunnitelman<sup>33</sup> yhtenä tavoitteena on vähentää tupakkatuotteiden käyttöä EU- tasolla vuoteen 2040 mennessä niin, että alle 5 prosenttia väestöstä käyttää tupakkatuotteita.

**Tupakkalaissa on paljon sääntelyä, jota tupakkatuotteiden ja sähkösavukkeiden kauppaan osallistuvien elinkeinoharjoittajien on huomioitava toiminnassaan.** Tupakkatuotteita sekä sähkösavukkeita ja nikotiininesteitä koskevat muun muassa markkinointikielto, etämyyntikielto, esilläpitokielto, vähittäismyyntilupa, ikärajoitukset, makuainerajoitukset sekä omavalvonta. Laittoman kaupan estämiseksi tupakkatuotedirektiivi edellyttää lisäksi kaikilta EU-mailta tupakkatuotteiden jäljitettävyysohjelmien luomista ja ylläpitoa.

**Tupakkalakia ollaan uudistamassa, tämän mukaan esim. tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden vähittäismyyntipakkaukset tulee jatkossa yhdenmukaistaa.** Tupakkatuotteiden, sähkösavukkeiden ja täyttösäiliöiden vähittäismyyntipakkaukset eivät saisi merkinnöiltään tai muuta ulkoasultaan erottua muiden vastaavien tuotteiden vähittäismyyntipakkauksista. Siten tupakka-

<sup>30</sup> TEM:n kirjallinen kuuleminen, 2021

<sup>31</sup> Valtioneuvosto 2021 (Suomalainen rahapelijärjestelmä muutoksessa Tulevaisuuden vaihtoehtoja, Erkki Liikanen (puheenjohtaja), Liisa Hyssälä, Kalevi Kivistö, Osmo Soininvaara, Ulla-Maj Wideroos, Teemu Pekkarinen (pääsihteeri). Muut sihteeristön jäsenet: Katri Aho, Lassi Kauttonen, Annika Klimenko, Jarkko Mikkola, Pasi Rentola, Valtioneuvoston julkaisuja 12/2021)

<sup>32</sup> Maliranta 2021 (Näkökulmia suomalaiseen rahapelaamiseen)

<sup>33</sup> Europe's Beating Cancer Plan. COM (2021) 44 final

askeista poistuisivat muun muassa brändit ja logot. Yhdenmukaiset tupakkapakkaukset ovat nykyään jo käytössä yli 20 maassa eri puolilla maailmaa

**Elinkeino- ja kilpailupolitiikan kannalta on huolehdittava, että kaupan toimijoiden asema on tasa-arvoinen suhteessa muihin alan toimijoihin sekä kansallisesti että muualla sisämarkkina-alueella toimiviin yrityksiin.** Kokonaisuutena tupakkatuotteiden kysynnän laskulla saavutetaan mittavia yhteiskunnallisia säästöjä, erityisesti terveydenhuollossa. Kulutuksen vähentyminen vaikuttaa kyseisten tuotteiden kauppaan osallistuvien elinkeinoharjoittajien tulovirtaan. Sellaisia elinkeinoharjoittajia, jotka myyvät pelkästään tupakkatuotteita tai sähkösavukkeita, on Suomessa kuitenkin vähän. Siksi kysynnän vähentymisen reaalityökalulliset vaikutukset ovat verrattain pieniä.

### 8.2.3. Kaupan alan sähkövero

**Kaupan toimiala kuuluu Suomessa kalliimpaan sähköveroa maksavaan luokkaan, eikä nykyinen sähköveron taso tue kaupan alan kilpailukykyä, myöskään globaaleilla markkinoilla toimimisessa.** (Lähde: TEM kuuleminen + Mitronen & Närvänen). Suomessa sähköverossa on käytössä tasot I (=ylempi taso) sekä II (alempi taso), ja verotasoilla on vaikutus maksettavaan sähköveron määrään. Kaupan toimiala maksaa sähköveroa I tasoluokassa osana palvelutoimintoja, kuten myös muun muassa julkinen sektori ja kotitaloudet. Vuonna 2021 sähköveron suuruus on I luokassa 2,253 snt/kWh. Tämän lisäksi sähköveroista maksetaan 24 prosentin arvonnäkövero, jonka kaupan ala voi vähentää myynnistä. Alempaan sähköveron luokkaan II kuuluvat teollisuus, kaivostoiminta, konesalit ja maatalous. Teollisuuden sähkövero II veroluokassa on vuoden 2021 alusta alkaen 0,05 snt/kWh, jonka lisäksi kannetaan huoltovarmuusmaksu 0,013 snt/kWh. EU:n tasolla ei ole yhtenäistä sähköverokantaa ja kaikki maat säätävät sen itse. EU on kuitenkin määrännyt, että sähköveron tulee olla vähintään 0,05 snt/kWh.<sup>34</sup>

**Kaupan toimiala on rakennemuutoksen myötä siirtynyt ja siirtyy yhä vahvemmin perinteisen kaupan toimijasta globaaleilla markkinoilla toimivaksi digitaaliseksi kaupaksi osana globaalia toimialan kehitystä. Tällä hetkellä kaupan sähköveron kanta ei kuitenkaan tue käynnissä olevaa kehitystä.** Kaupan alalla korkeampi sähköveron taso vie rahavirtaa pois toimialan globaalia kilpailukykyä edistävästä ja rakennemuutoksen edellyttämistä toimista, kuten globaali verkkokauppa, digitalisaatio, ilmastonmuutos, investoinnit sekä liiketoiminnan kehittämistä edistävästä toimista, kuten myös kansainvälisillä markkinoilla toimimisesta ja työllistämistä. Kaupan toimiala on Suomessa kolmanneksi suurin toimiala liikevaihdolla mitattuna, teollisuus suurin. Vuonna 2018 teollisuuden liikevaihto oli noin 289 miljardia euroa ja kaupan 119 miljardia euroa. (Lähde: Ernst & Young sivu 14, viittaus: Tilastokeskus Suomi lukuina 2020.) Teollisuuden toimialalla perusteena alemmalle sähköverolle on ollut teollisuuden kilpailukykyyn turvaaminen globaaleilla markkinoilla, joissa kilpailijamaiden tuotannolla ei ole lainkaan sähköveroa tai se on hyvin alhainen.

### 8.2.4. Private label -tuotteet

**Kaupan omat tuotemerkit (private label -tuotteet) ovat vakiintuneet osaksi päivittäistavarakaupan valikoimaa.** Suomessa kaupan omien merkkien osuus ostoista oli vuonna 2016 24 % Koko EU:n tasolla osuus oli vuonna 2016 noin 30 %. Korkeimmat markkinaosuudet olivat Espanjassa (42 %), UK:ssa (42 %) ja Saksassa (36 %).<sup>35</sup> Kaupan omilla merkeillä halutaan ensisijaisesti tarjota kuluttajalle laadukkaita tuotteita edullisesti. Muita tavoitteita ovat asiakasuskollisuuden lisääminen, ketjubrändin ja markkina-aseman vahvistaminen, katteen lisääminen, tuotteiden laadun parantaminen ja toimitusketjun hallinnan varmistaminen.<sup>36</sup>

**Kaupan omat tuotemerkit tuovat uusia mahdollisuuksia pienille ja keskiuurille yrityksille.** Ne voivat myös lisääntyneen kilpailun kautta edistää innovaatiota elintarvikeketjussa. Valmistajien näkökulmasta kaupan omat merkit tuovat uusia mahdollisuuksia erityisesti yrityksille, joilla ei ole tarpeeksi kapasiteettia luoda omia tuotemerkkejään. Yhteistyön tuloksena niillä on myös pääsy kaupan myymälöiden verkostoon ja markkinatietoon.

**Kaupan omien merkkien osuuden kasvaessa liikaa, niiden myönteiset vaikutukset saattavat kuitenkin muuttua kielteisiksi.** Kopiaimalla menestyviä tuotemerkkejä, kaupan omat merkit voivat vähentää valmistajien halukkuutta tuotekehittelyyn ja siten vähentää kuluttajien valinnan

<sup>34</sup> Valtiovarainministeriö 2021

<sup>35</sup> Nielsen Homescan, Finland – period end week 53/2020

<sup>36</sup> [https://www.pty.fi/fileadmin/user\\_upload/tiedostot/Julkaisut/Muut\\_julkaisut/Kaupan\\_omat\\_merkit.pdf](https://www.pty.fi/fileadmin/user_upload/tiedostot/Julkaisut/Muut_julkaisut/Kaupan_omat_merkit.pdf)

mahdollisuuksia. Se, että ostaja hankkii, käyttää tai ilmaisee oikeudettomasti tavarantoimittajan liikesalaisuuksia, on kuitenkin kielletty sekä EU:n lainsäädännössä<sup>37</sup>, että niiden soveltamista koskevilla kansallisilla säädöksillä<sup>38</sup>. Suomessa kieltoa valvoo elintarvikemarkkinavaltuutettu, jolla on valtuudet puuttua myös muihin elintarvikemarkkinalaissa kiellettyihin hyvän kauppatavan vastaisiin menettelytapoihin.

**Private label tuotteet luovat kaupalle kaksoisroolin, minkä myötä kilpailuasetelma Private label- ja brändituotteiden välillä voi johtaa epätasapainoon**<sup>39</sup>. Tiedon avoimuus kilpailulain asettamat reunaehdot huomioiden voisi vähentää mahdollista epätasapainoa, erityisesti kysyntätrendien osalta. Tiedon avoimuuden lisääminen tulisi tapahtua toimijoiden keskinäisellä vapaaehtoisuuteen perustuvalla yhteistyöllä. Valtio voi myötävaikuttaa asiassa esimerkiksi antamalla kilpailulainsäädännön soveltamiseen liittyvää neuvontaa.

**Kaupan omien merkkien asema tulee todennäköisesti vahvistumaan.** Kuluttajien luottamus kaupan omiin merkkeihin on kasvanut Suomessa vuosien 2013 ja 2019 välisenä aikana 60 prosentista 71 %: prosenttiin. Se, suositaanko enemmän kaupan omia merkkejä vai valmistajien brändituotteita vaihtelee paljon tuoteryhmittäin.<sup>40</sup>

## 8.3 Yrittäjyyden edistäminen

### 8.3.1. Elinkeino- ja yrittäjyyspolitiikka sekä yrittäjyysstrategia

**Elinkeinopolitiikan tavoitteena on vahvistaa yhteiskunnan taloudellista perustaa, huolehtia sen uudistumisesta ja luoda sellainen toimintaympäristö, joka edistää yritysten syntymistä, toimintaa, kasvua, kilpailukykyä ja työllisyyttä.** Elinkeinopolitiikan avulla pyritään hyödyntämään alueen tai valtion tuotantopotentiaalia mahdollisimman tehokkaasti. Tyypillisiä elinkeinopoliittisia keinoja ovat tuottavuuden parantaminen tuotekehitysinvestoinneilla ja tutkimuksella, infrastruktuuripanostukset, kannustava verotus, elinkeinojen tarvetta vastaava koulutustarjonta ja tasa-arvoisten kilpailumahdollisuuksien turvaaminen. Yleisen elinkeinopolitiikan tavoitteita ovat kestävä talouskasvu ja kilpailukykyinen toimintaympäristö sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Kestävä talouskasvu tukee työllisyyden tason nostamista ja edistää uusien työpaikkojen syntymistä. Kilpailukykyinen toimintaympäristö tarkoittaa muun muassa sääntelyn sujuvoittamista ja toimivaa kilpailupolitiikkaa.

**Yrittäjyydellä on tärkeä rooli uudistumisessa.** Yrittäjyyspolitiikassa kiinnitetään erityisesti huomiota siihen, että yrittäjyyden toimintaympäristö tukee ja kannustaa kaikenlaisia pk-yrityksiä uudistumaan ja edistää uuden yritystoiminnan syntymistä. Keskeistä on, että toimintaympäristö tukee kasvun dynamiikkaa - tarvitaan riittävää määrää perustettavia yrityksiä, jotta näistä yrityksistä kasvaa seuraaviin vaiheisiin yrityksiä, jotka työllistävät, kasvavat kestävästi ja kansainvälistyvät.

**Yrittäjyysstrategia pyrkii luomaan parhaan mahdollisen toimintaympäristön yrittäjyydelle toimialasta riippumatta ja näin ollen strategia edistää myös kaupan alan yrittäjyyttä.** Toimintaympäristöä koskevilla politiikkavalinoilla on kuitenkin tärkeää tunnistaa yrittäjyyden erilaiset tarpeet, jotka johtuvat muun muassa toimialoista, yrityksen elinkaaresta, yrityksen koosta ja siksi on tarpeen jäsentää toimintaympäristöä tarkemmalla tasolla. Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa on todettu laadittavaksi yrittäjyysstrategia, joka ottaa huomioon eri kokoiset yritykset sekä nuoret kasvuyritykset. Yrittäjyysstrategian keskeisimpänä tavoitteena on pidemmällä tähtäimellä tunnistaa painopisteet, joilla tuetaan elinkeinorakenteen monipuolistumista ja kannustetaan pk-yrityksiä uudistumaan ja kestäväan kasvuun.

<sup>37</sup> <sup>37</sup> [Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi \(EU\) 2016/943 liikesalaisuuksien suojaamisesta laittomalta hankinnalta, käytöltä ja ilmaisemiselta](#)

[Euroopan Parlamentin ja neuvoston direktiivi \(EU\) 2019/633 hyvän kauppatavan vastaisista käytännöistä yritysten välisissä suhteissa maataloustuote- ja elintarvikeketjussa](#)

<sup>38</sup> <sup>38</sup> [Liikesalaisuuslaki \(595/2018\)](#)

[Elintarvikemarkkinlaki 2018/1121](#)

<sup>39</sup> [Kilpailuviraston päivittäistavarakauppaa koskeva selvitys Kuinka kaupan ostajavoima vaikuttaa kaupan ja teollisuuden välisiin suhteisiin?](#)

<sup>40</sup> Suomi syö 2019, Taloustutkimus Oy:n raportti 2019

**Yrittäjyysstrategian tilannekuvan mukaan yrittäjyyden toimintaympäristö on Suomessa pääasiassa kunnossa, mutta huomiota tulee kiinnittää erityisesti rakenteellisiin kasvun esteisiin, kuten osaavan työvoiman saatavuuteen ja investointien ja tuottavuuden matalaan tasoon.** Investointien määrät ovat lisääntymässä, mutta Suomi on vielä kaukana tavoitteistaan, jotka liittyvät investointitasoon ja erityisesti TKI-investointien tason nostamiseen. Vie kuitenkin jopa vuosia, että osaaminen ja investoinnit näkyvät tuottavuuden kasvuna. Tuottavuuden kasvattaminen edellyttää investointien osalta pitkäjänteistä ja ennakoitavaa toimintaympäristöä, jossa huomioidaan myös muissa maissa tapahtuva kehitys. Tuottavuuden näkökulmasta on tärkeää kannustaa kaikenlaisia yrityksiä kehittämään ja investoimaan. Erityisesti nuorten ja kasvuhakuisten yritysten merkitys on keskeinen elinkeinoelämän uudistumisen, työpaikkojen luomisen sekä talouskasvun kannalta. Toinen merkittävä kasvun este on osaavan työvoiman saatavuus, mikä on muodostumassa yhä merkittävämmäksi haasteeksi yritysten kasvulle. Avoimien työpaikkojen määrä ja työttömyys ovat olleet samaan aikaan korkealla tasolla, mikä kertoo vakavasta kohtaanto-ongelmasta. Ikääntyvä väestö ja vähenevä työvoima myös osaltaan vaikuttaa investointeja alentavasti.

### 8.3.2. Kotimainen omistajuus

**Kotimaisen omistajuuden merkitys on keskeistä Suomen talouskasvun ja tuottavuuden näkökulmasta.** Osaava omistaminen luo vaurautta, joka taas mahdollistaa kasvun ja lisää investointipotentiaalia. Hyvä omistajuus vaikuttaa myös yritysten menestymiseen, ja menestyminen luo esimerkiksi uusia työpaikkoja, millä on vaikutusta hyvinvointiyhteiskuntaan myös tulevaisuudessa. Pitkällä aikajaksolla tarkasteltuna osaava ja vastuullinen kotimainen omistajuus vahvistaa myös talouden kriisinsietokykyä. Kotimainen omistaminen liittyy myös huoltovarmuuteen ja turvallisuuspolitiikkaan. Pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaisesti on laadittu kotimaisen omistamisen ohjelma, joka tukee kasvua vahvistamalla, monipuolistamalla ja tasa-arvoistamalla suomalaista omistajuutta. Kotimaisen omistamisen ohjelman lähtökohtana on, että omistaminen on vastuuta ja riskinkantoa, ja sillä on vahva vaikutus talouden kasvuun, investointeihin ja tuottavuuteen. Omistamisen kautta voi myös vaikuttaa kestävässä kehityksessä ja ilmastonmuutoksen torjuntaan sekä ohjata pääomia ja investointeja kestävien ratkaisujen kehittämiseen.<sup>41</sup>

Kauppan toimialan näkökulmasta keskeisimmät kotimaisen omistajuuden ohjelman vision sisällöt ovat seuraavat:

- Vastuullisessa ja osaavassa omistajayhteiskunnassa vallitsee vahva yrittäjyysaktiiviteetti ja uusyritystoiminta. Yrittäjyys on arvostettua ja uusia yrityksiä syntyy runsaasti. Yrittäjät ovat kasvuhakuisia ja kasvun, riskinoton ja työpaikkojen luomisen kannusteet ovat kunnossa. Omistajanvaihdokset onnistuvat sujuvasti.
- Suomi on maailman paras startup- ja kasvuyritystoiminnan ekosysteemi ja kansainvälisesti tunnettu innovaatioistaan ja osaamisestaan. Suomi on houkutteleva, turvallinen ja avoin kansainvälisille sijoittajille, osaajille ja potentiaalisimmille kasvuyrityksille. Kotimaiset ja kansainväliset pääomasijoittajat ja enkelisijoittajat ovat vahvasti rahoittamassa ja auttamassa kasvua.
- Talouden perustana toimii vahva yrittäjä- ja perheomisteinen pk-yritysten joukko, jolla on merkittävä asema toimialansa kansainvälisillä markkinoilla ja Suomen ulkomaankaupassa. Keskisuurten yritysten asema on vahvistunut mm. ulkomaisten yritysostojen kautta. Sukupolvenvaihdokset onnistuvat sujuvasti ilman, että yrityksen toiminta kärsii.
- Osuustoiminnallisen pitkäaikaisen omistajuuden mahdollisuudet yhteisomistuksen muotona esimerkiksi infrastruktuurin ja muiden yhteiskunnallisesti tärkeiden omaisuususerien omistamisessa hyödynnetään tehokkaasti muun kaupallisen osuustoiminnan ohella.

---

<sup>41</sup> Sipilä ym. 2021

### 8.3.3. Osuustoimintayrittäjyys

**Osuustoimintayrityksissä oli vuonna 2019 noin 7,4 miljoonaa jäsentä, suomalaiset suhtautuvat osuustoimintaan myönteisesti.** Vuoden 2019 lopussa osuustoimintayrityksiä oli yhteensä 4077 niiden liikevaihdon ollessa noin 33,4 miljardia euroa (mukaan lukien keskinäinen vakuustointi). Kymmenen suurimman osuustoimintayrityksen liikevaihto oli noin 26 miljardia, eli lähes 78 prosenttia kaikkien osuustoimintayritysten liikevaihdosta.<sup>42</sup> Suomalaisista aikuisista noin 90 prosenttia on osuuskunnan jäsen tai keskinäisten yhtiöiden osakas<sup>43</sup>. Suomalaisen suhtautuminen osuustoimintaan on pääosin myönteistä: 70 prosenttia suhtautuu siihen erittäin myönteisesti tai melko myönteisesti.<sup>44</sup>

**Osuustoiminta on jo nyt moninaista ja tälle nähdään uusia mahdollisuuksia nousevilla aloilla ja yhteistyön vahvistajana.** Esimerkiksi kuluttajapalveluita tuottavat infraosuuskunnat ovat strategisesti tärkeitä. Lähiruuan merkityksen kasvu voi lisätä ruokaosuuskuntia, myös kiertotalouden osuuskunnille nähdään tilausta. On myös pohdittu osuuskuntia osaratkaisuna kaupan alan työntekijöiden pätkätoihin ja omistajanvaihdoksiin. Kaupan alan pk-yritykset voivat myös hakea suuruuden voimaa yhdessä kauppiasosuuskunnaksi liittymällä.<sup>45</sup>

### 8.3.4. Omistajavaihdokset

**Kaupan alalla omistajanvaihdoksia on odotettavissa seuraavan kymmenen vuoden aikana lähes puolessa yrityksistä.** Kaupan ala onkin omistajavaihdoksia suhteellisesti eniten harkitseva toimiala.<sup>46</sup> Kaupan alalla on myös muita aloja enemmän kiinnostusta yrityksen myyntiin<sup>47</sup>. Omistajenvaihdosten tarve kasvaa, kun väestö ikääntyy<sup>48</sup>. Kaikilla toimialoilla yhteensä tarkasteltuna pk-yrityksistä lähes 40 prosentin on katsottu suunnittelevan omistajanvaihdoksen toteuttamista seuraavan kymmenen vuoden aikana, ja seuraavan kahden vuoden aikana omistajanvaihdos on suunnitelmassa 12 prosentilla pk-yrityksistä, eli noin 30 000 pienellä tai keskiuurella yrityksellä<sup>49</sup>. Omistajanvaihdoksista ei ole tarkkoja lukuja, mutta Finnvera ja Suomen Yritysvälittäjien Liitto arvioivat, että Suomessa tehdään noin 2000–3000 omistajanvaihdosta vuosittain ja että omistajanvaihdosten määrä on ollut noin 10 prosentin kasvussa vuosittain<sup>50</sup>.

**Omistajavaihdosprosessia tulisi sujuvoittaa, minkä lisäksi omistajat tarvitsevat tukea ja neuvoa prosessiin ja jatkajan etsimiseen.** Kansantaloudellista haittaa aiheutuu siitä, jos elinvoimaiset yritykset joutuvat lopettamaan vain sen takia, ettei uutta jatkajaa yritystoiminnalle löydetä tarpeeksi ajoissa.<sup>51</sup> Merkittävimpiä haasteita omistajanvaihdoksissa ovat ostajan löytäminen, arvonmääritys, rahoitus, verotus ja osaamisen siirto. Näitä voitaisiin ratkaista sillä, että yritykset olisivat koko ajan myyntikunnossa, yrittäjän ja yrityksen osaaminen olisi eriytetty, omistajanvaihdoksiin varauduttaisiin ajoissa, yrityksen myyminen olisi avointa ja vaihdoksissa hyödynnettäisiin alan ammattilaisia.<sup>52</sup> Myös julkiset toimijat voivat edistää omistajanvaihdoksia esimerkiksi yrityspalveluja, yrittäjyyskoulutusta ja rahoitusmuotoja kehittämällä. Omistajanvaihdosten edistämisen tuki tulisi integroida osaksi yritystoiminnan kehittämisen toimenpiteitä ja toimintamalleja.

### 8.3.5. Yritysten kansainvälistyminen

**Kehittyvä ja nykyistä monipuolisempi vientitoiminta sekä menestyminen kansainvälisissä arvoverkostoissa ovat Suomen tulevaisuuden menestyksen ja elinvoiman kannalta elintärkeitä tekijöitä.** Elinkeinorakennetta on monipuolistettava ja Suomen on oltava nykyistä

<sup>42</sup> Osuustoiminta 2020 Kotimaisen omistamisen työryhmän sihteeristön taustaraportin 2021 mukaan

<sup>43</sup> Kotimaisen omistamisen työryhmän sihteeristön raportti 2021

<sup>44</sup> Haavisto 2020

<sup>45</sup> Härkin 2020

<sup>46</sup> Kuismanen ym. 2021

<sup>47</sup> Varamäki ym. 2018

<sup>48</sup> Kotimaisen omistamisen työryhmän sihteeristön taustaraportti 2021

<sup>49</sup> Kuismanen ym. 2021

<sup>50</sup> Varamäki ym. 2018

<sup>51</sup> Kotimaisen omistamisen ohjelman sihteeristön taustaraportti 2021

<sup>52</sup> Suomen Yrittäjät 2018



paremmin mukana kansainvälisen kaupan arvoketjuissa. Kansainvälisen kasvun sekä elinkeinoelämän uudistumisen merkitys on korostunut entisestään koronapandemian tuoman taloudellisen shokin myötä.

**Kansainvälisyydessä on suuri toimialakohtaisia eroja, myös yrityksen koko sekä kasvuhakuisuus vaikuttavat tähän.** Enemmän henkilöitä työllistävät yritykset ovat yleisesti kansainvälistyneempiä kuin pienet mikroyritykset. Voimakkaasti kasvuhakuisilla yrityksillä kansainvälistyminen on yleisempää kuin vähemmän kasvua hakevilla tai niillä yrityksillä, joilla kasvutavoitteita ei ole.<sup>53</sup>

**Kaupan alalla erityisesti verkkokaupoilla on tärkeä merkitys kansainvälistymisessä.** Vaikka suomalaiset verkkokaupat ovat kehittäneet kansainvälisyytään viime vuosina, oli ulkomaille myyvien verkkokaupparytysten osuus kaikista verkkokaupparytyksistä Suomessa vuonna 2019 reilusti alle EU-maiden keskitason. Kansallinen osuus oli 33 prosenttia EU maiden yltäessä keskimäärin 44 prosenttiin. Markkinapaikkojen ja alustojen merkitys korostuu kaupan kansainvälistyessä.<sup>54</sup>

### 8.3.6. Julkiset palvelut ja ohjelmatoiminta yritysten kansainvälistymisen vauhdittamiseen

**Team Finland -verkosto kokoaa yhteen kaikki julkiset kansainvälistymispalvelut.** Verkoston ydintehtävänä on Suomessa toimivien yritysten viennin ja kansainvälisen kasvun vauhdittaminen. Palveluita tarjotaan kaikille kansainvälistä liiketoimintaa käynnistäville ja laajentaville yrityksille toiminnan pääpainon ollessa pienissä ja keskisuurissa yrityksissä. Team Finland -verkosto houkuttelee aktiivisesti ulkomaisia sijoittajia, investoijia ja osaajia Suomeen. Business Finland vastaa Team Finland -toiminnan käytännön koordinaatiosta. Muita verkoston ydintoimijoita ovat ulkoministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Finnvera ja ELY-keskukset. Verkosto toimii tiiviissä yhteistyössä yksityisten yrityspalvelukumppanien kanssa.

**Pääministeri Marinin hallitusohjelmassa toteuttavan viennin ja kansainvälisen kasvun ohjelman edistää yritysten kasvua ja kansainvälistymistä.** Ohjelman tavoitteena on tukea miljardiluokan liiketoimintaekosysteemien syntyä ja kehittymistä. Tämä on osa hallituksen elvytystoimia talouden toipumiseksi koronapandemiasta. Ohjelman toimenpidekokonaisuutta toteutetaan Team Finland -verkoston ja muiden sidosryhmien kanssa.

**Ohjelman toimenpiteillä pyritään palauttamaan Suomen vienti jälleen kasvu-uralle, kasvattamaan uusia vientiyrityksiä ja edistämään olemassa olevien vientiyritysten kansainvälistymistä.** Ohjelmassa on neljä teemakokonaisuutta, joiden alle on koottu yhteensä 17 toimenpidettä. Teemat ovat 1) kysyntävetoiset ekosysteemit, 2) kansainvälistymispalveluiden kehittäminen, 3) rahoitustarjonta ja 4) ilmastoratkaisut Suomen saamaa viennin arvonlisää tavoitellaan erityisesti digitaalisuudesta ja palveluviennistä.

**Ohjelma toimii koordinaatio- ja johtamisvälineenä olemassa olevien toimintojen kehittämiseksi, uusien toimenpiteiden käynnistämiseksi sekä poikkialueellisesti yhteisten tavoitteiden asettamiselle ja seurannalle.** Tavoitteisiin pyritään pääsemään kehittämällä julkisia palveluita ja rahoitusta kannustavasti ja asiakaslähtöisesti sekä tiivistämällä yhteistyötä julkisten ja yksityisten palveluiden välillä. Ohjelman tuloksellisuus ja vaikuttavuus kehittyvät useiden toimenpiteiden yhteisvaikutuksena.

### 8.3.7. Yritysrahoitus ja sen saatavuus

**Suomen yritysrahoitusmarkkinat ovat toimineet yleisellä tasolla hyvin, myös koronapandemian aikana.** Rahoituksen tarjonta on monipuolistunut viimeisen kymmenen vuoden aikana, ja uusia rahoitusvaihtoehtoja ja toimijoita on tullut markkinoille, kuten joukkorahoitus. Bisnesenkeleiden sijoitukset ovat myös tulleet yhä tärkeämmäksi rahoituslähteeksi alkavan vaiheen yrityksille. Pk-yritysbarometrin mukaan vain noin 5 prosenttia yrityksistä ei saa pankkirahoitusta. Pk-yrityksen rahoituksen keskeisimmät haasteet ovat yrityksen kassavirran ja luottoluokituksen heikkous, vakuuksiin liittyvät ongelmat, oman pääoman riittämättömyys sekä yrittäjien rahoitusosaamisen ongelmat ja muut puutteelliset liiketoimintaedellytykset. Vallitsevassa tilanteessa julkisten tukitoimien arvioidaan ylläpitäneen rahoituksen saatavuuden hyvällä tasolla.

<sup>53</sup> Kuismanen ym. 2021

<sup>54</sup> Mattila ym. 2021

**Pk-yritysten rahoitus on edelleen hyvin pankkikeskeistä.** Pankkisääntelyn kiristyminen ja pankkien liiketoiminnan muutokset ovat vaikuttaneet myös pk-yritysten rahoitukseen. Finanssikriisin jälkeinen pankkien riskinotto-kyvyn leikkaaminen sääntelyllä on pakottanut julkisen sektorin kantamaan enemmän riskiä. Suomessa Finnvera Oyj:n rahoituksen lisäksi osa julkisen sektorin järjestelmää ovat EU:n tarjoamat laina- takaus- ja sijoitusvälineet. Suomessa takausohjelmia on otettu käyttöön yli 3 mrd. euron edestä vuosina 2016 – H1/2021. Normaaliaikoina Finnvera myöntää vuosittain rahoitus noin 1 mrd eurolla, josta kaupan alalle arviolta noin 150 miljoonaa euroa.

**Startup- ja voimakkaasti kasvuhakuiset yritykset tarvitsevat erityisesti oman pääoman ehtoista rahoitusta.** Pääomasijoittajilla on merkittävä rooli, koska ne tuovat rahoituksen lisäksi osaamistaan ja verkostoja yritysten käyttöön. Eurooppalaisen tilaston mukaan suomalaiset startupit saivat eniten rahoitusta, kun kertynyttä summaa tarkastellaan suhteessa bruttokansantuotteeseen. Tärkein syy positiiviselle kehitykselle on ulkomaisten sijoittajien merkittävä kasvu viimeisinä vuosina, vuonna 2020 ulkomaisten sijoitusten osuus oli lähes 60 %. Ulkomaiset sijoitukset kohdentuvat kuitenkin hyvin harvoille yrityksille ja sijoitusmäärät näihin yrityksiin ovat huomattavat. Haasteena on suomalaisten venture capital-rahastojen pieni koko.

**Valtio on pyrkinyt paikkaamaan pääomapulaa lisäämällä Teollisuussijoituksen (Tesi) ja Business Finland VC:n sijoituskapasiteettia,** mutta haasteena on yksityisen pääoman saanti. Yksityisten sijoittajien laajempi osallistuminen pääomasijoitusmarkkinoille on yksi kestävä ratkaisu kasvurahoituksen vahvistamiseksi. Kyse on esteiden poistamisesta ja kannustimien luomisesta. Mikäli yleishyödyllisten yhteisöjen sijoittamista kommandiitti-yhtiömuotoisiin pääomarahastoihin ei katsottaisi elin-keinotuloksi, voisi yleishyödyllisten yhteisöjen potentiaalinen sijoittaminen vaikuttavuussijoitus- ja pääomarahastoihin olla toimialan arvion mukaan useita satoja miljoonia tulevana vuosina ottaen huomioon rahastomarkkinoiden kehitys. Säädosmuutoksella voitaisiin vaikuttaa suomalaisten kasvuyritysten rahoituksen saamiseen. Finnveran, Tesin ja Business Finland Venture Capital:in rahoitusvaltuuksien ja rahoitusvälineiden arvioidaan kattavan hyvin myös kaupan alan rahoitustarpeet yksityisen rahoitusmarkkinoiden täydentäjänä.

**Business Finland tarjoaa avustus- ja lainamuotoista julkista rahoitusta erityisesti kasvavien ja kansainvälistyvien yritysten tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoimintaan sekä elinkeinoelämää uudistavaan julkiseen tutkimukseen.** Lisäksi Business Finland Venture Capital Oy tekee sijoituksia pääomarahastoihin, jotka sijoittavat aloittaviin kasvuhakuisiin ja kansainvälistyviin yrityksiin. Merkittävä osa Business Finlandin toiminnasta toteutetaan neuvonta- ja sparrauspalvelut, verkottamisen sekä rahoituspalvelut kattavana ohjelmatoimintana yritysten kasvu- ja vientipotentiaalinal kannalta keskeisissä teemoissa. Esimerkiksi Experience Commerce Finland -ohjelma tehostaa suoraan kuluttajille myyvien yritysten kansainvälistä kasvua. Business Finlandin rahoitus kaupan aloille oli vuonna 2019 yhteensä 21 miljoonaa euroa (yhteensä 460 yritystä), vuonna 2020 189 miljoonaa euroa (yhteensä n. 3000 yritystä) ja vuoden 2021 ensimmäisellä vuosipuoliskolla 15 miljoonaa euroa (yhteensä 170 yritystä). Vuonna 2020 myönnetystä rahoituksesta noin 142 miljoonaa euroa oli ns. korona-avustuksia tai lainoja.

**ELY-keskukset kehittävät pk-yritysten liiketoimintaa ja osaamista sekä pk-yritysten toimintaympäristöä ja yritystoiminnan kehittämisedellytyksiä myöntämällä yritysten ja yritystoimintaa kehittävien yhteisöjen hankkeisiin yrityksen kehittämisavustusta ja toimintaympäristön kehittämisavustusta.** ELY-keskukset myöntävät pk-yrityksille myös valtion tuella osittain rahoitettavia yritysten kehittämispalveluja, joilla voidaan tarkoitukseen kilpailutettujen asiantuntijoiden osaamista hyödyntämällä kehittää kehityshakuisten pk-yritysten liiketoiminnan keskeisiä osa-alueita. ELY-keskusten yritysrahoitusta myönnettiin kaupan aloille (Tilastokeskuksen toimialaluokituksen mukaiset vähittäiskauppa ja tukkukauppa) vuonna 2019 yhteensä 2,6 miljoonaa euroa (yhteensä 37 yritystä), vuonna 2020 yhteensä 55,1 miljoonaa euroa (yhteensä n. 3 200 yritystä) ja vuoden 2021 ensimmäisellä vuosipuoliskolla 3,3 miljoonaa euroa (yhteensä 125 yritystä). Vuonna 2020 myönnetystä rahoituksesta pääosa eli noin 49,4 miljoonaa euroa oli ns. korona-avustuksia. ELY-keskusten yritysten kehittämispalveluja myönnettiin vuonna 2019 yhteensä 286 kaupan alan yritykselle, vuonna 2020 yhteensä 888 kaupan alan yritykselle ja vuoden 2021 ensimmäisellä vuosipuoliskolla 203 kaupan alan yritykselle.

## 8.4 Johtopäätökset ja toimenpide-ehdotukset

### Johtopäätös 1. – Globaalit markkinat

*Kansainvälisen kaupan sääntely tehdään seuraavan vuosikymmenen aikana Maailman kauppajärjestö WTO:n sijaan pääsääntöisesti alueellisten ja kahdenvälisen kauppasopimusten kautta. WTO:ssa saatetaan kuitenkin sopia sähköisen kaupan ja palvelujen kotimaisesta sääntelystä, joilla voi olla merkitystä myös vähittäiskauppaan. Kilpailuneutraaliteettia koskevilla ratkaisuilla ei ole tähän välttämättä merkittävää vaikutusta.*

**Kehittämisehdotus 1.1. Suomi tukee EU:n pyrkimyksiä neuvotella laaja-alaisia ja kunnianhimoisia vapaakauppasopimuksia kolmansien maiden kanssa ja tavoittelee niissä suomalaista elinkeinoelämää, ml. vähittäiskauppaa, hyödyttäviä tuloksia** (muun muassa sääntelyn yhtenäistäminen, kuten kansainväliset standardit, tullien alentaminen/poistaminen).

**Kehittämisehdotus 1.2. Vaikutetaan verkkokaupan lainsäädäntöön EU-tasolla ja edistetään yhdenvertaisten toimintaedellytysten ja avoimuuden toteutumista verkkokaupassa EU:n ja EU:n ulkopuolisten toimijoiden välillä.** Suomi pyrkii löytämään ratkaisuja EU-lainsäädännön kautta kansainvälisen verkkokaupan haasteisiin, muun muassa kuluttajasuojan, tuoteturvallisuuden ja tasapuolisten kilpailuedellytysten teemoissa.

**Kehittämisehdotus 1.3. Suomi edistää vaikuttamistyössä Maailman postiliiton (UPU) sopimuksiin kaikille postiliiton jäsenmaille tasapuolista päätöksentekijärjestelmää.**

### Johtopäätös 2. – EU-sisämarkkinat

*Suomi tekee toimivien markkinoiden eteen kehittämisen- ja vaikuttamistyötä sekä kansainvälisesti että EU-tasolla kokonaisvaltaisesti ja pitkäjänteisesti.*

**Kehittämisehdotus 2.1. Luodaan yhtäläisiä toimintaedellytyksiä tukevan palvelumarkkinoiden säännösten, ohjeistusten ja alan sääntelyä mittaavien työkalujen kehittämiseksi EU- ja kansainvälisen vaikuttamisen kaupan toimialan pelikirja,** joka kattaa Suomen kannanotot ja toimenpiteet:

- 1) palvelumarkkinoiden toiminnan kehittämiseen niin, että EU-lainsäädännön toimeenpano olisi mahdollisimman yhdenmukaista ja että viranomaisyhteistyö tukisi kaupan alan mahdollisuuksia hyödyntää sisämarkkinoiden luomia mahdollisuuksia;
- 2) sisämarkkinoiden toiminnan esteiden purkuun muissa jäsenvaltioissa (kuten palvelumarkkinoiden esteet, säännelyihin ammatteihin liittyvät esteet, esim. sisämarkkinasääntöjen täytäntöönpanon valvonnan työryhmä, SMET);
- 3) kaupan alan sääntelyä mittaavien työkalujen uudistamiseen siten, että ne mittaavat myös digitaalisen kaupankäynnin ja verkkokaupan indikaattoreita. Osana kehittämistyötä arvioidaan, mitkä säännökset estävät tai tukevat siirtymistä sähköiseen kaupankäyntiin.

### Johtopäätös 3. – Kansalliset markkinat

*Suomen markkina on sääntelyn näkökulmasta arvioiden suhteellisen avoin, joskin sääntelyn toimintaympäristössä on joitakin rajoitteita, joita on hyvä tarkastella kansallisesti, myös osana sisämarkkinoiden toimintaa (vähittäiskaupan sääntelyindikaattori RRI). Suomen sijoittautumista koskevat rajoitukset koskevat pääasiassa kokorajoituksia. Kokorajoitukseen vaikuttaa puolestaan Suomen vähittäiskaupan suuryksikön kaavoitusvaatimukset. Päivittäiseen toimintaan kohdistuvat rajoitukset koskevat Suomen osalta vain alkoholin, tupakan ja lääkkeiden jakelun rajoituksia vähittäiskaupoissa. EU-tasolla tarkasteltuna Suomessa on jakelukanavia koskevia rajoituksia hieman keskimääräistä enemmän.*

*Kokonaisuutena arvioiden Suomen palvelukaupan rajoitusten määrä kuitenkin ylittää OECD -maiden keskiarvon (Services Restrictiveness Index, STRI). Rajoituksia on suhteessa eniten kaupan kannalta merkittävässä jakelupalveluissa ja maantieliikenteen tavaraliikenteessä, Suomen jakelupalvelumarkkinoiden ollessa yksi OECD-maiden rajoitetuimmista. Osa sääntelystä on horisontaalista eli kaikkia aloja koskevaa ja osa on sektorikohtaisia rajoituksia. Kaupan kannalta*

vaikutusta on myös aluetason viranomaisäytäntyllä ja päätöksillä, näitä ei OECD:n rajoittavuusvertailu huomioi. OECD on suositellut Suomea tutkimaan mahdollisuuksia sääntelyn purkamiseen.

**Kehittämisehdotus 3.1. Selvitetään ja yksilöidään mahdollisia kansallisia markkinoiden toimivuuden ja kilpailullisuuden esteitä kaupan alalla, myös osana sisämarkkinoiden tasapuolista toimintaa. Selvitetään, onko Suomen toimintaympäristössä kaupan alalla uusille toimijoille markkinoille tulon tai markkinoilla pysymisen esteitä. Samalla arvioidaan lainsäädännön ja ohjeistusten tarpeet.** Kehittämistyössä huomioidaan kaupan alan toimintaympäristön muutokset ja tulevaisuuden kehitys, erityisesti digitalisaation ja kuluttajakäyttäytymisen muutokset, verkkokaupan kasvu sekä verrokkimaiden kehitys, kaupan toimissa globaalina rajat ylittävänä toimijana. Sääntelyä jatkokehittäessä huomioidaan myös markkinoiden toimivuutta sekä kilpailullisuutta edistäviä toimia osana kilpailu- ja elinkeinopolitiikkaa.

#### *Johtopäätös 4. – Kansalliset markkinat – pidemmällä aikavälillä, yli tämän hallituskauden*

*Kaupan alalla on noussut esiin erityiskysymyksiä, kuten kaavoitus, alkoholi, lääkejakelu, joiden nykyjärjestelmiä on tarkoituksenmukaista tarkastella pidemmällä aikavälillä, (yli tämän hallituskauden) osana kaupan kilpailullisuutta, sisämarkkinoiden toimivuutta sekä suomalaisen kaupan toimimista globaaleilla markkinoilla. Kaupan alan toimintaympäristö on voimakkaassa rakennemuutoksessa, muun muassa digitalisaation ja kuluttajakäyttäytymisen muutoksen myötä.*

**Kaavoituksessa** pidemmällä aikavälillä on tärkeää huolehtia siitä, että maankäyttö tukee, edistää sekä lisää kaupan alan kilpailua ja tukee toimintaympäristön muutoksia.

**Kehittämisehdotus 4.1.** Kaavoitusprosesseja tulee nopeuttaa harkitsemalla esimerkiksi sitovien ja/tai tavoitteellisten määräaikojen asettamista sekä varmistamalla että maanomistajalla on käytännössä toteutuva aloiteoikeus yksityiskohtaisessa kaavoituksessa.

**Kehittämisehdotus 4.2.** Kaupan kaavoituksessa tulisi selvittää/arvioida erityisesti keskustasijainnin vaatimusta. Tämän tulisi mahdollistaa liikerakentamisen myös muihin yhdyskuntarakenteen ja liikenneyhteyksien näkökulmasta tarkoituksenmukaisiin paikkoihin.

**Alkoholilainsäädännön** kokonaisuutta tulisi arvioida osana kilpailupolitiikkaa ja sisämarkkinoiden toimivuutta pidemmällä aikavälillä. Alkoholimonopolin purkaminen vaikuttaisi todennäköisesti myönteisesti muiden kaupan alan toimijoiden tulevaisuuden näkymiin<sup>55</sup>.

**Kehittämisehdotus 4.3.** Alkoholin etämyyntiä ja myyntiä vähittäiskaupoissa tulee arvioida elinkeino- ja kilpailupoliittisista sekä kansanterveydellisistä näkökohdista. Samalla tulee arvioida ja selkeyttää erityisesti etämyynnin lainsäädäntöä ja sen soveltamista.

**Apteekkisääntelyä**, kuten apteekkien perustamista, apteekkilupia ja sijaintisääntelyä sekä kilpailullisia tekijöitä, kuten itsehoitolääkkeiden myyntipaikkoja olisi hyvä tarkastella kilpailun ja sisämarkkinoiden toimivuuden näkökulmasta pidemmällä aikavälillä. *Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) julkaisi loppuvuonna 2020 laajan selvityksen apteekkimarkkinoista (https://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/selvitykset/2020/kkv-selvityksia-5-2020-apteekkimarkkinoiden-kehittaminen.pdf). Selvitystyön tuloksena syntyi lista suuntaviivoista, kuinka apteekkisääntelyä pitäisi kehittää. Osa ehdotetuista toimenpiteistä on mahdollista toteuttaa nykyisissä olosuhteissa, osa ehdotuksista vaatii puolestaan pidemmän aikavälin rakenteellisia uudistuksia.*

<sup>55</sup> STM on vastauksessaan komissiolle (29.4.2021 VN/10192/2021) selvittänyt alkoholin etämyyntiä koskevaa sääntelyä ja oikeuskäytäntöä sekä niiden suhdetta tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteeseen (SEUT 34 ja 36 art) ja sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin säännöksiin. Vastauksessa todetaan mm., että tällä hetkellä Suomessa kuluttajilla on mahdollisuus tehdä tilauksia Alkon verkkosivuilla tai mobiilisovelluksessa. Alkon lisäksi kuka tahansa alkoholijuomien vähittäismyyntiluvan haltija saa perustaa samanlaisen ”verkkokaupan” tai mobiilisovelluksen, kunhan alkoholilain 35 §:n säännöstä alkoholijuomien luovuttamisesta noudatetaan. Alkoholilain 35§:n mukaan alkoholijuomien vähittäismyyntissä alkoholijuomia saadaan luovuttaa asiakkaalle vain hyväksytyssä vähittäismyyntipaikassa. Toisin sanoen vähittäismyyntin luvanhaltijaltaan tai Alkokaan eivät saa luovuttaa alkoholijuomia kuluttajille esimerkiksi kotiinkuljetuksella, postin välityksellä tai pakettiautomaateista. Tällä hetkellä alkoholiyhtiö on ainoa enintään 5,5 tilavuusprosenttia etyylialkoholia sisältävien alkoholijuomien vähittäismyyntiluvan haltija, joka saa myydä kyseisiä juomia myymälöidensä lisäksi myös luovutuspaikoissa luovutettaviksi.<sup>55</sup>

**Kehittämisehdotus 4.4. Lievennetään omistajuusääntelyä ja helpotetaan apteekkien perustamista.** Apteekkien omistaminen on nykyisin rajattu vain proviisoreille. Apteekkiluvan saanut proviisori voi harjoittaa apteekkitoimintaa vain yksityisenä elinkeinonharjoittajana. Lisäksi toimipaikkojen lukumäärä on rajoitettu. Näin tiukoilla säännöillä rajoitetaan markkinan kehitystä. Omistajuusääntelyä voisi lieventää, mutta siitä ei voi kuitenkaan kokonaan luopua, jotta esimerkiksi lääkkeiden tasapuolinen saatavuus voidaan turvata.

Apteekkien perustamista tulisi helpottaa, jotta apteekit sijoittuisivat nykyistä paremmin asiakkaiden tarpeiden mukaan. Apteekkilupa ei perustuisi viranomaisen tarveharkintaan, vaan luvan voisi saada täyttämällä tietyt vähimmäiskriteerit, joilla varmistetaan lääkejakelun turvallisuus. Samalla apteekkien sijaintisääntelystä luovuttaisiin.

**Kehittämisehdotus 4.5. Sallitaan "vain verkossa toimivat apteekit" kivijalkakauppoina toimivien apteekkien rinnalle sekä itsehoitolääkkeiden myynti apteekkien ulkopuolella.** Sallittaisiin myös apteekit, jotka "toimivat vain verkossa", fyysisesti toimivien kivijalka-apteekkien rinnalle. Jos sijaintisääntely vapautetaan, on kuitenkin mahdollista, että lääkkeiden saatavuuden turvaaminen koko maassa vaatii lisäksi erillisen tukijärjestelmän. Kohdennettu apteekkituki olisi kansantalouden kannalta parempi vaihtoehto kuin kaikkien apteekkien tukeminen hintasääntelyllä liian korkealle asetetuin hinnoin.

Valittujen itsehoitolääkkeiden myynti sallittaisiin myös muissa myyntipaikoissa kuin apteekeissa silloin, kun lääkeviranomaisen katsoo sen turvalliseksi. Näin on lähes kaikissa muissa Pohjoismaissa. Apteekkien ulkopuolinen myynti kattaisi vain rajatun määrän tuotteita. Myytäviä pakkauskoja ja tuotteiden esillepanoa säänneltäisiin tiukemmin kuin apteekeissa.

***Kaupan sähköveron taso** on hyvä tarkastella ja laskea ko. vero alempaan sähköveroluokkaan, osana kaupan kilpailukyyn vauhdittamista ja turvaamista, pidemmällä aikavälillä. Kaupan toimiala on rakennemuutoksen myötä siirtynyt ja siirtyy yhä vahvemmin perinteisen kaupan toimialasta globaaleille markkinoille toimivaksi digitaaliseksi kaupaksi, globaalin kehityksen myötä. Kaupan alalla sähköveron alentamisella tuetaan kaupan alan uusiutumista, kun tulovirtaa voidaan suunnata em. toimiin.*

**Kehittämisehdotus 4.6. Alennetaan kaupan sähkövero II veroluokkaan edistämään kaupan toimialan kilpailukyyn vauhdittamista ja turvaamista globaaleilla markkinoilla (nykyinen veroluokka I). Kaupan sähköveroluokan alentaminen esitetään toteutettavasi osana alan rakennemuutoksen toimia, erityisenä painopisteenä toimialan pärjääminen ja menestyminen globaaleissa kilpailussa sekä suomalaisen verkkokaupan kasvu ja kaupan toimialan vientivetoisuus.** Muutoksen myötä kaupan toimiala siirtyy teollisuuden toimialan kanssa samaan sähköveron luokkaan (tasoluokka: II), sillä nyt kaupan toimiala maksaa teollisuuden toimialaa korkeampaa sähköveroa (tasoluokka: I). Alentamalla kaupan sähköveroa teollisuuden toimialan tasolle, mahdollistaa tämä kaupan kilpailukyyn vahvistamisen ja rahavirran kasvattamisen kaupan alan investointeihin, työllistämiseen ja liiketoiminnan kehittämiseen, kuten digitalisoitumiseen, sähköiseen liikenteeseen ja verkkokaupan kasvuun ja kehittämiseen.

## *Johtopäätös 5. – Yrittäjyyden edistäminen*

*Kauppan toimialan rakennemuutoksessa ja kehittämisessä on keskeistä, että toimintaympäristö on uusiutumiseen kannustava ja pitkäjänteisesti vakaa. Alan suotuista toimintaympäristö tukee jo toimivaa ja uutta yritystoimintaa kehittämiseen ja uusiutumiseen, jotta toimiala investoi, kasvaa, kansainvälistyy ja työllistää.*

*Kauppan alan toimintaympäristössä on tärkeää tunnistaa mahdolliset alan yrityskannan uusiutumisen ja onnistuneen rakennemuutoksen läpi viemisen erityishaasteet, -tarpeet ja mahdollisuudet, kuten rahoitus- ja yrityspalveluissa, kansainvälistymisessä, omistajanvaihdoksissa, osuustoimintayrittäjyydessä sekä kotimaisessa omistajuudessa.*

**Kehittämisehdotus 5.1. Selvitetään ja tunnistetaan, onko yrittäjyyden toimintaympäristössä sellaista, joka hidastaa tai estää kaupan alan uusiutumista, kuten kasvua, kansainvälistymistä, työllistämistä tai investointien taikka muiden uusiutumistoimien tekemistä jo toimivien alan yritysten sekä uuden aloittavan yritystoiminnan segmenteissä** (esimerkiksi rahoitus- ja yrityspalveluissa, omistajanvaihdoksissa, osuustoimintayrittäjyydessä sekä kotimaisessa omistajuudessa).

## Lähteet

Haavisto, Ilkka (2020) Askel oikealle – Suomalaiset suhtautuvat myönteisesti markkinatalouteen. EVA-analyysi No 79. 9.3.2020. <<https://www.eva.fi/blog/2020/03/09/suomalaiset-suhtautuvat-myönteisesti-markkinatalouteen/>>, haettu 22.6.2021.

Härkin, Natalia (2020) Kaupan toimialan tulevaisuusselonteon kirjallisen kuulemisen yhteenveto. *Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2020:49*.

Kotimaisen omistamisen työryhmän sihteeristön raportti (2021) Kotimaisen omistamisen ohjelma: Kuvaus kotimaisen omistajuuden toimintaympäristöstä. Työryhmän sihteeristön taustaraportti 24.3.2021. Työ- ja elinkeinoministeriö. <<https://tem.fi/-/raportti-investointien-kasvun-ja-hyvinnoinnin-vahvistamiseksi-tarvitaan-monipuolista-vastuullista-ja-osaavaa-kotimaista-omistajuutta>>, haettu 22.6.2021.

Kuismanen, Mika – Malinen, Petri – Seppänen, Sampo (2021) Pk-yritysbarometri 1/2021 (Kevät 2021). Suomen Yrittäjät, Finnvera Oyj, työ- ja elinkeinoministeriö. <<https://www.yrittajat.fi/suomen-yrittajat/tutkimukset/pk-yritysbarometrit/pk-yritysbarometri-12021-642333>>, haettu 22.6.2021.

Mattila, Juri – Pajarinen, Mika – Seppälä, Timo – Mäkäräinen, Kalle – Neuvonen, Vertti (2021) Digibarometri 2021: Vuosikymmen verkkokauppaa ja alustataloutta. Taloustieto Oy, Helsinki. <<https://www.etla.fi/julkaisut/digibarometri-2021-vuosikymmen-verkkokauppaa-ja-alustataloutta/>>, haettu 23.6.2021.

Osuustoimintakeskus Pellervo (2021) Osuustoiminta. <<https://pellervo.fi/tietoa-osuustoiminnasta/>>, haettu 22.6.2021.

Suomen Yrittäjät (2018) Suomen Yrittäjien yksinyrittäjätoiminta, Tavoite- ja toimenpideohjelma 2019–2022. <<https://www.yrittajat.fi/suomen-yrittajat/suomen-yrittajien-tavoiteohjelmat/suomen-yrittajien-yksinyrittajatoiminta-605951>>, haettu 22.6.2021.

Varamäki, Elina – Joensuu-Salo Sanna, Viljamaa, Anmari – Tall, Juha – Katajavirta, Marja (2018) Valtakunnallinen omistajanvaihdosbarometri 2018. Ov-foorumi. <<https://www.yrittajat.fi/suomen-yrittajat/tutkimukset/muut-tutkimukset/valtakunnallinen-omistajanvaihdosbarometri-2018-599343>>, haettu 22.6.2021.

---

<sup>i</sup> OECD:n Service Trade Restrictiveness Index, eli STRI, on vuonna 2014 käyttöön otettu työkalu, joka antaa ajantasaisen kuvan palvelukaupan rajoitteista 22 sektorilla 48 maassa kattaen yli 80 prosenttia maailman palvelukaupasta. (<https://www.oecd.org/trade/topics/services-trade/>)