

Päätöksentekosiiloutumisen yhteiskunta- poliittiset purkutalkoot: Kilpailu- ja kuluttajapolitiikan analyysi ja mallinnus

Martti Virtanen & Jari Vuori

JOHDANTO

Niin kansallinen kuin kansainvälinen poliittis-hallinnollinen keskustelu hallinnonalojen päätöksenteon eriytyneisyyden seurauksista on kiihtynyt viime vuosikymmenen aikana. Hallinnonalan kapeutunutta, vain alan asiantunteemukseen pitäytynyttä, päätöksentekotapaa, on ryhdytty kutsumaan ”siiloksi”. Eri hallinnonalojen osaamista hyödyntämätöntä ja koordinoimattomuuden kapeuttamaa päätöksentekoa on puolestaan ryhdytty kutsumaan ”siiloutumiseksi.” Perinteisesti siiloutuminen ilmenee myös organisaatioteoreettisesti, erikoistumisen, segmentoitumiseen perustuvissa erityistavoitteiden saavuttamisessa yleistavoitteiden sijaan. Keskustelujen ytimessä on ollut etsiä ratkaisua päätöksenteon tehottomuutta lisäävän siiloutumisen vähentämiseen. Teoreettisesti aihe ei ole uusi, mutta sen ilmentymät kylläkin.

Katsauksemme tarkastelukulma siiloutumiseen muodostaa kahden viranomaisen, Kilpailuviraston ja Kuluttajaviraston, yhdistyminen Kilpailu- ja kuluttajavirastoksi (jatkossa KKV) vuonna 2003. Kilpailuviraston ja Kuluttajaviraston yhdistymistavoitteina olivat viranomais-toiminnan kustannussäästöt ja vaikuttavuuden tehostaminen. Tätä kautta yhdistyneen viraston yhteiskunnallisen merkityksen uskottiin vahvistuvan. Vaikuttavuuden kasvun katsottiin käytännössä perustuvan kilpailupolitiikan ja kuluttajapolitiikan parempaan koordinointiin ja toimivuuteen virastojen yhdistymisen aikaansaaman synergian ansiosta. Synergia oletettiin taas ilmenevän erityisesti molempien politiikan alojen sisällöllisten toimenpiteiden muuttumisenä keskinäisen oppimisen seurauksena.

Kilpailupolitiikka ja kuluttajapolitiikka yhteiskuntapolitiikan aloina edistävät kumpikin markkinoiden toimivuutta. Kilpailupolitiikka edistää markkinoilla toimivaa kilpailua hyödykkeiden tuotannossa ja tarjonnassa. Kuluttajapolitiikka turvaa loppukuluttajien tosiasialliset valinnan mahdollisuudet ja asianmukaisen oikeusturvan hyödykkeiden kysynnässä. Toimiva kilpailu ja kuluttajien valinnan mahdollisuuksien ja oikeusturvan takaaminen ovat saman kolikon kaksi eri puolta, ja molempia tarvitaan kestävä markkinajärjestyksen turvaamisessa. Edellä esitettyyn peilaten tarkastelemme tässä katsauksessa seuraavia kysymyksiä

- a) olivatko aiemmat Kilpailuvirasto ja Kuluttajavirasto ”siiloja”?
- b) siiloutuivatko kilpailupolitiikka ja kuluttajapolitiikka?
- c) mitä kilpailupolitiikan ja kuluttajapolitiikan koordinoinnin edistämiseksi ja yhteisvaikuttavuuden vahvistamiseksi on tehtävissä?
- d) miten kilpailupolitiikan ja kuluttajapolitiikan resoluutio ja synergia voitaisiin lainsäädännöllisesti ottaa nykyistä tarkemmin ottaa huomioon?

Erityisesti viimeinen kysymys on kiintoisa siksi, että kilpailupolitiikka että kuluttajapolitiikka ovat kuuluneet perinteisesti työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan ja harjoittaman ohjauksen piiriin. Kun siilot oli jo ”ajettu alas” ministeriötasolla, virastojen yhdistäminen merkitsi vastaavaa alasajoa viranomaistasolla. Kilpailuviraston ja Kuluttajaviraston yhdistymisprosessia fuusionorganisaatiokulttuurisena toteuttamiskysymyksenä on tarkasteltu myös

hiljattain, mutta kyseenalaistaen muun muassa merkittävän synergiahyödyn (ks. Närhinen 2016). Tämän katsauksen argumentaatio eroaa tästä siten, että se tarjoaa siiloutumisen purkamisprosessiin perustuvan tulkinna kilpailu- ja kuluttajaviranomaistoiminnan yhdistämiselle.

Katsauksemme on siis luonteeltaan poliittis-hallintotieteellinen. Kilpailu- ja kuluttajaviraston koordinoitiratkaisuja siiloutumisen estämisessä ei tässä käsitellä. Katsauksessa esitetään, että kilpailu- ja kuluttajapolitiikan yhdistämispotentiaalin arvioimiseksi on *kehitettävä markkinoita kokonaisvaltaisesti tarkasteleva teoreettinen malli*. Malli mahdollistaa keskustelun yhtäältä siitä, miten virasto voi vahvistaa kilpailupolitiikan ja kuluttajapolitiikan yhdistymispotentiaalin saavuttamista, ja toisaalta siitä, edellyttääkö yhdistymispotentiaalin optimaalinen hyödyntäminen lainsäädännön tarkistuksia tai muita institutionaalisen toimintaympäristön uudistuksia.

SIILOJEN JA SIILOUTUMISEN YHTEISKUNNALLISESTA JA HALLINTOTIETEELISESTÄ KESKUSTELUSTA

Yleiset kehityslinjat siilo- ja siiloutumiskehityksestä ovat varsin selkeästi havaittavissa. Niin kirjallisuuden kuin hallinnollis-poliittisen kehitystyönkin painopiste on ollut anglosaksisissa maissa (esim. Iso-Britannia, Australia, Uusi-Seelanti ja Kanada, myös Norja).

Uuden julkisjohtamisen suuntaus (New Public Management, NPM), johti julkishallinnon uudistuksiin, joiden sivutuotteena julkishallinnon siiloutuminen on edennyt. Vaikka ”vastine veronmaksajien rahoille” -idea lisäsi ajatusta julkishallinnon palveluresponsiivisuudesta, muun muassa hallinnonalan tulosvastuu aiheutti myös tarpeetonta kilpailua hallinnonalojen välille. Uudistusten seurauksena julkishallinnon ja yhteiskuntapolitiikan koordinoiminen tarve kasvoi olennaisesti. Tässä yhteydessä ei käsitellä tarkemmin uuden julkisjohtamisen kirjallisuutta siiloutumisesta (ks. tarkemmin Pollitt .2003, 35, Trondal 2014, 545) Selvää silti on, että kysymys siitä miten paljon NPM-ajattelu lopulta lisäsi siiloutumista ansaitsisi osakseen lisää perustutkimusta, koska yhteys näyttäisi olevan ilmeinen:

“...NPM-related reforms were identified by “hands-on professional management”, explicit performance standards, output controls, organizational disaggregation, competition and contractualization, private-sector style management practices, and an emphasis on parsimony in financial resource use” “...NPM was characterized by disaggregation, competition, and incentivization” (Lodge ja Gill 2011, 142).

Siiloutumistalkoilla ei silti korjata vain NPM:n ylilyöntejä. Nyt yksinkertaisesti poliittiset ja taloudelliset kriisit (esimerkiksi terrorismi, suurtyöttömyys, ympäristökysymykset, maahanmuutto) edellyttävät kapeat hallinnolliset ja poliittiset siilot ylittäviä ratkaisuja, joissa eri siilujen vaikutus toisiinsa on otettava huomioon yhteistyötä edistävästi siten, että saavutetaan aidosti parempi hallinnollinen ja poliittinen ratkaisu.

1980-luvulla Rooman klubin aloittama keskustelu julkisen sektorin kasvulle asetettavista rajoista, on oikeastaan vasta nyt joko ”opitusti” tai ”pakon” edessä käynnistänyt ”siilo-ongelman” poistotalkoot. Tästä käytetään eri maissa eri nimityksiä: ”Yhteen liittyneen hallinto” (Joined-up Government, Iso-Britannia), kokonaishallinto” (Whole-of-Government, Australia, Uusi-Seelanti), horisontaalinen johtaminen (Horizontal Management, Kanada), yhteistyötä tekevä julkishallinto (Collaborative Public Management, USA). Myös nimitystä ”Post-NPM” käytetään (vrt. Christensenin ja Lægreidin 2006, 9.)

Viranomaisten tuloshakuisuuden korostamisella NPM mahdollisti toiminnan piristämisen ja ehkä liiallisenkin eriytymisen. Vertikaalinen koordinoiminen oli kyllä mm. erilaisia tulosohjausjärjestelmiä perustettaessa esillä, mutta horisontaalisen yhteistyön ja koordinoiminen sivuutettiin (vrt. Krogars 1995). Juuri tällä hetkellä laaja-alaisen yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisu kuten väestön terveyserot ja nuorisotyöttömyys edellyttäisivät erityisesti horisontaalista yhteistyötä ehkä enemmän kuin koskaan. Paradoksaalisesti vertikaalisesta koordinoimista huolimatta hallinnon toiminnan tuloksista vastaavan poliittisen johdon on katsottu menettäneen otetta itse toimintaan (ks. esim. Christensen – Læg Reid 2007, 1060).

Vertikaaliseen koordinointiin onkin etsitty tietä vaihtelevalla menestyksellä esimerkiksi erilaisin kumppanuusjärjestelyin. Esimerkiksi kumppanuus kahden kaupungin välillä ei ole yhdenmukaistanut kansalaisten sosiaalisen aktivoimisen arvoja ja poliittisia prioriteetteja (ks. esim. Davies 2009). Isossa-Britanniassa hallituksen pyrkimykset katuväkivallan vähentämiseksi koordinoitulla yhteistyöllä eivät ohjanneet juurikaan kenttätason virkamiesten toimintaa (ks. Smith yms. 2011). Australiassa Huntin (2005) mukaan *whole-of-government* -prosessit törmäsivät mm. vastuusuhteiden epäselvyyteen ja saattoivat vain lisätä hallinnon pirstaleisuutta koordinaation sijasta. Uudessa-Seelannissa puolestaan on pohdittu sitä, voidaanko mistään järjestelmällisestä post-NPM -kehittämispöytäkirjasta edes puhua (Lodge ja Gill, 2011). OECD on kiinnittänyt huomiota politiikan siiloutumiseen alueellisesti (Breaking out of Policy Silos 2010).

SIILO- JA SIILOUTUMISKYSYMYKSIÄ SUOMEN JULKISHALLINNOSSA JA YHTEISKUNTAPOLITIIKASSA

Ovatko yllä mainitut kehityspöytäkirjat omiaan poistamaan tai edes vähentämään siiloutumisongelmaa? Suomessa ainakin Temmeksen (2008, 75) mukaan uudistuskauden aloitti valtion liikelaitoslaki vuonna 1988, mutta siiloutumisesta ei ole päästy vieläkään. Kauppinen & Rotko & Palokangas (2016) arvioivat kriittisesti pyrkimyksiä poistaa siiloutumista Suomen hallituksen tulevaisuuskausissa vuonna 2014.

Suomen poliittisessa keskustelussa viitataan usein tarpeeseen vähentää tai poistaa siiloutumisongelmaa. Edellisen hallituksen aikana pohdittiin mm. ministeriöiden yhdistämistä yhdeksi valtioneuvoston virastoksi. KEHU-komitean (2015, 27) mietinnössä todetaan: ”Useat nykyajan ilmiöt tai päätöksentekoa vaativat ongelmat eivät asettaudu nykyisen ministeriörakenteen mukaisesti vaan ovat huomattavasti laaja-alaisempia ja monitahoisempia.” Istuva hallitus on päättänyt jatkaa selvitystyötä: ”Hallitus teettää taas selvityksen ministeriöiden yhdistämisestä” (2015). (ks. myös TaVM 47/2010 vp – VNS 11/2010 vp. Ranta 2012.)

Nykyinen hallitus pyrkii yhtäältä johtamista ja toimeenpanoa ja toisaalta kokeilukulttuuria

koskevista kärkihankkeista osaltaan edistämään siiloutumisen purkua. Myös lähivuosina siiloutuminen tulee siis edelleen olemaan esillä suomalaisessa yhteiskuntapolitiisessa keskustelussa.

SIILOIT JA SIILOUTUMINEN ORGANISAATIO- JA JOHTAMISILMIÖINÄ

Siiloista ja siiloutumisesta organisaatioiden sisäisissä dysfunktioina on käyty keskustelua pitkään, joskin hieman eri termein, myös organisaatio- ja johtamistutkimuksessa (vrt. esim. ryhmäajattelu ks. Janis 1972). Liiallinen siiloutuminen vahingoittaa organisaatioiden toimintakykyä ja tuloksellisuutta lisäten toiminnallisia ja/tai henkisiä raja-aitoja henkilöstön välillä. Kivekäs määrittelee (2014, 46) siilot muista eristyksissä toimiviksi organisaatioiden systeemeiksi, prosesseiksi, yksiköiksi tai ryhmiksi. Ne ilmenevät siiloutumisasenteena: ryhmä on haluton jakamaan tietoa ja työskentelemään toisten vastavien ryhmien kanssa. Siiloutuminen heijastelee niin organisaation rakennetta ja toimintamallia kuin siilomaista mielenlaatua, ajattelutapaa ja visiota. Siilojen prioriteetit eivät ole viestinnällisesti yhteen sovitettuja: päätöksenteon koordinointi siilojen kesken ei toimi, vaikka organisaation tavoitteiden saavuttaminen tätä edellyttäisi. (Smith 2012, 1). Koordinoinnin ja yhteistyön sijasta ajaututaan reviiirikiistoihin. Siiloutunut organisaatio on sisäänpäin kääntynyt ja pysähtynyt, ja sivuuttaa ulkoisen toimintaympäristön ja tämän kiihtyvän muutoksen (Zhu 2015, s. 1, Engle 2013, s. 18.).

Organisaatiotutkijat ovat analysoineet funktionaalisesti organisoitujen teollisuusyritysten taipumusta organisoitua vahingollisiksi siiloiksi. Tätä on kutsuttu ”funktionaaliseksi siilo-oireyhtymäksi” (Functional silo syndrome) (Ensor 1988, 16, AME Study Group on Functional Organization 1988, 4). USA:n autoteollisuudessa siiloutumisen on väitetty heikentäneen teollisuudenalan kilpailukykyä ja aiheuttaneen tuotteiden jopa hengenvaarallisia puutteita (Feroohar 2014, 24), ja siiloutumisesta pyritäänkin alalla nyt tietoisesti eroon (Stallard yms. 2015). Näitäkin ilmiöitä on tutkittu jo 1950-luvulla systeemiteoreettisesti dysfunktioina ja 1980-luvulta lähtien organisaation oppimattomuuden ongelmana. Organisaatio- ja johtamisteoreettinen siilokeskustelu koskee myös muilla



Kuvio 1. Markkinamekanismin toimivuuspolitiikkalohkojen kolme eri mahdollista suhdetta.

tavoitin organisoituja yksikköjä, muttei suoraan tarkastele poliittis-hallinnollista ongelmatiikkaa.

Organisaatio- ja johtamiskirjallisuudessa siiloja pidetään organisaatioissa myös luonnollisina ja välttämättöminä. Kaikkia organisaatioiden raja-aitoja ei voida kaataa, koska ne mahdollistavat selkeän vastuun ja työnjaon sekä vain erikoistumisella saavutettavat edut (Smith 2012, 2.). Siiloutumisessa on silti menty liian pitkälle aina ryhmäajatteluun asti. Organisaatioiden toimintaympäristön muutos turbulenttiseksi edellyttää erityisesti sisäistä työnjakoa, joka syntyy keskinäisen asiantuntemuksen ymmärryksen lisääntymisestä, ei muodollisten toimenkuvien uudelleen muotoilusta (vrt. Kylänen yms. 2015).

MARKKINAMEKANISMIN TOIMIVUUSPOLIITTIKKA: TOIMIVUUTTA OHJAAVAT YHTEISKUNTAPOLIITTIKAN LOHKOT

Ajateltaessa minkä tahansa markkinamekanismin toimivuuden ohjaamiseen liittyvien yhteiskuntapolitiikan politiikkalohkojen välistä suhdetta on niiden analysoinnissa erotettavissa kuvion 1. mukaisesti kolme mahdollisuutta.

Ensiksi, jos politiikat edistävät tavoitteitaan vaikutuskeinojaan toteuttaen ilman, että toisen politiikkalohkon samankaltainen tavoitteiden toteuttamisen teho kärsii, politiikkalohkoja voidaan harjoittaa toisistaan riippumattomasti. Järjestyspolitiikan kokonaisuudessa ja sen eri lohkojen työnjaossa kullakin on silti oltava oma harkittu roolinsa markkinamekanismin toimivuudessa.

Toiseksi, on mahdollista, että politiikkalohkojen tavoitteet ja niiden sovellettavissa olevat vaikutuskeinot vaikuttavat kielteisesti toisen politiikkalohkon tavoitteisiin ja sen sovellettavissa olevien vaikutuskeinojen tehokkuuteen. Tällöin syntyy ristiriitatilanteita, jotka täytyy tavalla tai toisella poistaa (eli tarvitaan resoluutiota). Resoluution ei tarvitse merkitä varsinaista organisatorista integraatiota, erillinen ad hoc-riidanratkaisumekanismi voi riittää.

Kahden erillisen viranomaisen yhdistäminen on siis lainsäätäjiltä viesti siitä, että erillisten viranomaisten ristiriidat on ratkaistava yhdistyneen organisaation johtamisella. Lainsäätäjillä ei ole ollut riittävän yksityiskohtaista näkemystä resoluution tarpeellisuudesta eri yhteyksissä ja sen harjoittamisen seuraamuksista. Jos eri viranomaiset pyrkivät resoluutioon toisistaan erillisinä ja riippumattomina, epäonnistumisen riski on huomattava. Tällöin poliittisten päätöksentekijöiden – viime kädessä lainsäädäntöä tarkentaen – on ratkaistava viranomaisten kiista ja määriteltävä resoluution tulos. Poliittisen ja lainsäädännöllisen intervention todennäköisyys on sitä todennäköisempi, mitä keskeisemmin on kyse itse politiikkalohkojen tavoitteiden potentiaalisesta ristiriidasta. (Ks. Pollitt 2003, 41).

Kolmanneksi on mahdollista, että yhden politiikkalohkon tavoitteiden tarkoituksenmukaisella toteuttamisella voidaan edistää toisen politiikkalohkon tavoitteiden toteutumista ja niiden vaikutuskeinojen tehoa. Tällöin on mielekästä harkita organisatorista integraatiota tosiasiallisen strategisen kehittymispotentiaalinn hyödyntämiseksi.

KILPAILUPOLITIIKAN JA KULUTTAJAPOLITIIKAN SUHDE

Kilpailupolitiikan ja kuluttajapolitiikan harjoittajat tietävät, että ainakin eräissä tilanteissa poliittikalohkot vahvistanevat yhdessä asiassa toistensa tavoitteiden saavuttamista ja toisessa heikentävät. Tämä saattaa vahingoittaa markkinajärjestyksen turvaamista heikentäen samalla tarpeettomasti sen tehokkuutta. Kysymys kuuluu: miten merkittävästä ongelmasta on tällöin kyse, miten se havaitaan, ja miten se on muuttunut ajassa ja suhteessa mihin. Selkeämpi ja tarkempi argumentaatio kilpailupolitiikan ja kuluttajapolitiikan vaikutuksesta toistensa tavoitteiden saavuttamiseen olisi hyödyllinen kummallekin poliittikalohkolle ja markkinajärjestyksen turvaamiselle.

Tavoitteissaan kilpailu- ja kuluttajapolitiikat ovat huomattavan harmonisia. Kun kuluttajapolitiikalla suojataan kuluttajien asemaa vaihdannassa yritysten aggressiivisilta, sopimattomilta, harhaan johtavilta tai sitovilta menettelyiltä, niin sovellettujen kuluttajapolitiittisten vaikutuskeinojen ei samalla tulisi vahvistaa yritysten markkinavoimaa ja/tai anti-kilpailullista koordinaatiota. Ennen pitkää tämä vaarantaisi kuluttajien aseman altistaen heidät uusille markkinavoimien väärinkäytöksille: esimerkiksi jos kuluttajapolitiittiset vaikutuskeinot joutuvat markkinoiden liiallisen läpinäkyvyyteen, hyödykkeen tarjoajien mahdollisuudet karttelien ylläpitämiseen kuluttajien vahingoksi paranevat.

Kilpailupoliittisesti taas keskeiset kilpailunrajoitukset jo sinällään rajoittavat kuluttajien valinnan mahdollisuuksia ja heikentäen näin heidän oikeuksia. Kilpailurajoitusten eliminointi on yksiselitteisesti myös kuluttajien etu. Kuluttajien valinnan mahdollisuuksia ja oikeuksia voidaan vahingoittaa yksittäisissä ja yksittäisten elinkeinonharjoittajien transaktioissa. Ja kun lisätään kilpailun sekä tehokkuutta että säätelyä, on mahdollista, että loppukuluttajille aiheutuvat vaikutuksia ei havaita riittävästi.

Kärjistetysti esitettyä kilpailupolitiikan ja kuluttajapolitiikan erillisyyttä tarkoittaa, että käsiteltäessä kilpailupoliittisesti elinkeinonharjoittajien välisiä kilpailuolosuhteita ja -käyttäytymistä ja -rajoituksia hyödykkeiden markkinatarjonnassa, että kuluttajien loppukysynnän

olosuhteilla ei ole merkitystä kilpailupolitiikalle ja mahdollisille kilpailuoikeudelliselle vaikutuskeinojen valinnalle. Vastaavasti käsiteltäessä kuluttajapolitiittisesti kuluttajien valinnan rajoituksia, niin samalla oletetaan implisiittisesti, että elinkeinonharjoittajien välisillä kilpailuolosuhteilla, -käyttäytymisellä ja -rajoituksilla hyödykkeiden markkinatarjonnassa ei ole merkitystä kuluttajapolitiikalle ja mahdollisille kuluttajapolitiittisten vaikutuskeinojen valinnalle. KKV:n yhdistyminen on silti ollut myös lainsäätäjän kutsu tämä ongelman ratkaisemiseksi.

Kilpailupolitiikan ja kuluttajapolitiikan suhdetta arvioitaessa on nostettava etualalle kuviossa 1 mainitut kaksi jälkimmäistä mahdollisuutta. Vaikkei varsinaisesta tavoitteiden ristiriitaisuudesta voi puhua, eräissä tapauksissa kuluttajapolitiittisten vaikutuskeinojen käyttö saattaa vaikuttaa kielteisesti kilpailun toimivuuteen ja edesauttaa kilpailulainsäädännön vastaisten kilpailunrajoitusten ylläpitämistä. Esimerkiksi kuluttajia suojaavien vakioehtojen tarkoituksena on varmistaa kuluttajien minimisuoja markkinavoiman hyödyntämistä vastaan ja samalla myös estää kuluttajien keskinäinen syrjintä. Riskinä on silti se, että ne muodostavat kilpailunrajoituksen ylläpitomekanismiin. Niin ikään kun edistyvässä markkinataloudessa elinkeinonharjoittajien markkinointiviestit ovat aina ”optimistisia”, niin jossakin täytyy tulla vastaan raja, jossa markkinointiviestintä muuttuu kuluttajia vahingoittavalla tavalla harhaanjohtavaksi. Jos tätä rajaa tulkitaan liian tiukasti, kilpailun dynamiikka muuttuu vähitellen vahingolliseksi kuluttajille.

Kun toimialakohtaista säätelyä on kilpailun ja toimialojen toimivuuden edistämiseksi purettu, kilpailukeinojen käyttöä on vapautettu ja uusille toimijoille on mahdollistettu pääsy tietyn sektorin jalostusketjun vaiheisiin, on esimerkiksi energiasektorilla uudistusten hyödyn havaittu olleen odotettua huonompi. Syyt ovat liittyneet kuluttajien vaihtokustannuksiin ja markkinoilla liikkumisen esteisiin. Toisin sanoen kuluttajapolitiittisiin ongelmiin, joita ei ollut huomattu käsitellä osana toimialojen uudistamishanketta. Tällaisissa tilanteissa muutosstrategian tulisi olla harmoninen kokonaisuus sekä tarjonnan että kysynnän liberalisoinnista ja kuluttajien tukemisesta uusien mahdollisuuksien hyödyntämiseen (Cseres 2009, 19–20).

Kuluttajien todellisten toimintamahdollisuuksien arvioinnin merkitys kilpailuoikeudellisissa arvioinneissa onkin kasvussa. Nykyisessä EU:n ja Suomen kilpailuoikeudessa vakavimpien (hard-core) kiellettyjen kilpailunrajoitusten – kuten hintakartellien – tapauksissa vahingollinen vaikutus kuluttajille on hyväksytty jo lähtökohtalettamuksena, eikä kilpailuviranomaisen tarvitse erikseen näyttää toteen tätä vaikutusta. Sen sijaan kaikissa sellaisissa merkittävissä kilpailuoikeuden soveltamistapauksissa, joissa ei voida suoraan soveltaa järjestelyn muotoon perustuvaa lain kieltoa, tarkasteltavana olevan järjestelyn tai menettelyn kuluttajiin kohdistuviin vaikutuksiin kiinnitetään osana kilpailuviranomaisen arviointia yhä enemmän huomiota. Nykyisessä EU:n ja Suomen kilpailuoikeudessa nimenomaisesti edellytetään kilpailuviranomaisilta kuluttajiin kohdistuvien vaikutusten arviointia, kun arvioidaan elinkeinonharjoittajien aikaansaamia (muuta kuin hard-core) järjestelyjä, jotka täyttävät lain asettaman kielon tunnusmerkit, mutta samalla parantavat toiminnan tehokkuutta kilpailupolitiikan tavoitteita palvelevalla tavalla. Kilpailupolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi kuluttajien tulee saada merkittävässä määrin hyödykseen tällaisen järjestelyn tehokkuusedut.

Samalla kun kilpailupolitiikalla ja kuluttajapolitiikalla on keskinäisiä riippuvuussuhteita molemmilla yllä mainituilla tavoilla, on myös asioita, joilla ei ole ristiriitaa toisen politiikkalohkon suhteen. Niillä ei ole myöskään sellaista merkittävää ja välittömästi tarpeellista strategista synergia potentiaalia kuin yllä tarkoitettiin. Esimerkiksi kuluttajien valistaminen mahdollistaa aktiivisemman kuluttajakäyttäytymisen, mikä ajan myötä avaa markkinat ja laajentumismahdollisuudet aktiivisesti kilpaileville yrityksille. Vastaavasti hyödykkeen jakelutien rajoitusten lieventäminen kilpailuoikeudellisesti antaa ajan myötä mahdollisuuksia yhä laajemmille kuluttajaryhmille tutustua ko. hyödykkeeseen.

Kokonaisuutena kilpailupolitiikan ja kuluttajapolitiikan keskinäisessä suhteessa ovat esillä kaikki kuviossa 1. mainitut mahdollisuudet. Lainsäädännöllisesti työnjaossa kummallakin politiikalla on oma suunniteltu osuutensa markkinoiden turvaamisessa ja ylläpidossa. Lainsäädännöllinen tietämys ei vielä ole silti mahdol-

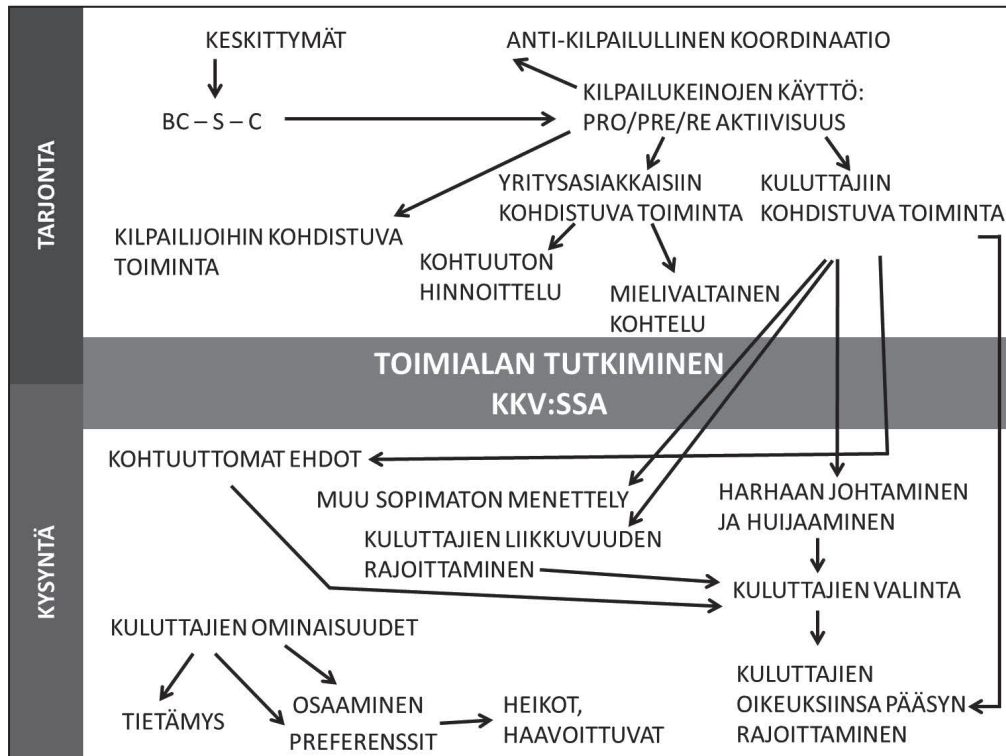
listanut kahden muun vaihtoehdon lainsäädännöllistä huomioon ottamista. Nämä vaihtoehdot edellyttävät ajattelumallia, joka jo sisältönsä perusteella havaitsee nämä mahdollisuudet ja viitoittaa tien yhtäältä resoluutioon ja toisaalta synergia potentiaalin täyteen toteuttamiseen. Kun tämä on hallussa, voidaan myös löytää paras tapa organisoida toiminta yhtenäisajattelun pohjalta, mahdollisesti myös organisatorisen integroitumisen kautta. Kun organisatoriset ratkaisut nähdään, voidaan myös lainsäädännön ja institutionaalisen toimintaympäristön sisältöä kehittää vastaamaan laajempaa näkemystä kyseisten politiikkalohkojen yhteisestä haasteesta ja yhteisestä (ei kummankin erillisestä) toiminnasta (vaikutuskeinojen käytöstä) haasteeseen vastaamiseksi ja markkinamekanismin toimivuuden laadukkaaksi edistämiseksi.

Kilpailupolitiikan ja kuluttajapolitiikan suhde markkinamekanismin toimivuuden ylläpitämisessä on läheinen ja keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin perustuva. Täten on välttämätöntä rakentaa näiden politiikkojen perusta vastaamaan markkinamekanismin toimivuutta.

KILPAILUPOLIITTISET JA KULUTTAJAPOLIITTISET HUOLEN AIHEET

Seuraavalla sivulla olevassa kuviossa 2 on esitetty sekä kilpailupoliittiset että kuluttajapoliittiset haasteet. Ne osoittavat samalla kaikki Kilpailu- ja kuluttajaviraston elinkeinonharjoittajien toisiinsa tai kuluttajiin markkinoilla suuntautuviin järjestelyihin perustuvat syyt eri toimialojen tutkimiselle. Kilpailupolitiikan haasteet ovat anti-kilpailullinen koordinaatio eli kartelloituminen, kilpailijoiden keinotekoinen poissulkeminen esimerkiksi ”saalistavin”, sitovin ja syrjivin menettelytavoit, kauppakumppaneiden syrjintä sekä toimialojen keskittymistä lisäävät tai muutoin kilpailuedellytyksiä heikentävät yrityskaupat.

Loppukuluttajiin kohdistuva kohtuuttomuus on myös kilpailulainsäädännöllistä. Käytännössä hyödykkeiden loppukysyntään liittyvät haasteet ovat silti kuluttajansuojalainsäädännöllisiä. Kohtuuttomuus ilmenee sopimattomina ja hyvän tavan vastaisina yritysten menettelyinä sopimussuhteissa loppukuluttajien kanssa. Toimivan markkinajärjestyksen perustana olevan kulutta-



Kuvio 2. Kilpailupoliittiset ja kuluttajapoliittiset huolen aiheet sisällyttävä näkökulma toimialojen tutkimiseen Kilpailu- ja kuluttajavirastossa.

jien toiminta- ja valintamahdollisuuksien rajoittamiseen liittyvät kuluttajapoliittiset haasteet johtuvat myös ”kuluttajien huijaamisesta” ja harhaan johtamisesta vaihdannallisissa sopimussuhteissa sekä markkinajärjestyksen osoittamien oikeuksien rajoituksista. Kuluttajien sopimussuhteiden haasteet ovat kuluttajapolitiikan yksi pääalue. Toisen muodostaa kuluttajien toimintakykyä analyysoiva ja kehittävä toiminta (kuluttajien valistus ja kuluttajataitojen kehittäminen) ja kuluttajatalouden velkaantumisongelmien käsittely.

KILPAILUPOLIITTISEN JA KULUTTAJAPOLIITTISEN SIILON PURKAMINEN: KOHTI KOKONAISVALTAISTA MARKKINAMEKANISMIN TOIMIVUUDEN TUTKIMUSOHJELMAA

Toisen politiikkalohkon näkemysten huomioon ottaminen yksittäistapauksessa (joka on samalla resoluution väylä) on sinänsä hyödyllistä pyritäessä havaitsemaan ja hyödyntämään myös aitoa positiivista ja strategista synergia potentiaalia. Toisena ja potentiaalisesti nopeampana ja tuottoisampana näkökulmana on pyrkimys kokonaisvaltaiseen teoreettiseen näkemykseen, joka suoraan havainnollistaa ja selittää politiikkalohkojen vuorovaikutussuhteen olemassaolon ja mahdollistaa näin yksittäisten toimialojen syvällisen analyysin. Näin syntyy myös vankka perusta

vaikutuskeinojen tarkoituksenmukaiseen soveltamiseen (ks. *Joining up Competition and Consumer Policy* (2009, 19–21). Tässä tapauksessa opillinen perusta on ”anti-reduktionistinen” markkinoiden toimivuusoppi tarjonnan ja kysynnän muodostumisesta sekä markkina-toimijoiden käyttäytymisestä. Oppi hahmottaa aina periaatteessa dynaamisen kokonaiskuvan markkinoiden toiminnasta ja KKV:n viranomaistoiminnasta tähän dynamiikkaan vaikuttavana (emt. 20, ks. myös OECD 2006).

Kun edetään tästä opillisen perustan muodostamisesta, voidaan myös syventää KKV:n yhdistymisen perusteiden ymmärtämystä. Kilpailupolitiikan ja kuluttajapolitiikan sisällöllisen kehityksen ohella esiin nousee myös uusia näkökulmia KKV:n toiminnan organisoinnista. Ajan myötä syntyy myös yhä artikuloitumpi näkemys lainsäädännöllisen ja muun institutionaalisen toimintaympäristön kehittämismahdollisuuksista. Päivänvalon voisi lopulta nähdä laki ”Markkinoiden toimivuuden turvaamisesta”.

Tiivistäen siiloutuminen on oikeastaan kolmessa eri ulottuvuudessa vaikuttava ja havaittava olosuhde. Ensiksi se on *yhteiskuntapolitiikkaa ja -lainsäädäntöä koskevan teoreettisen ja dogmaattisen ajattelun pirstoutuneisuutta*, minkä seurauksena teoreettiset ja opilliset työkalut monimutkaisten yhteiskunnallisten ilmiöiden kokonaisvaltaiseen ymmärtämiseen, analysointiin ja kattavien normatiivisten johtopäätösten tekemiseen ovat enemmän tai vähemmän puutteellisia. Toiseksi siiloutuminen on *hallinnollisen toiminnan jakaantumista* useaan erilliseen organisaatioon, vaikka enemmän tai vähemmän kiinteää organisatorista integraatiota näiden välille tarvittaisiin tehtävien ja toiminnan keskinäisten riippuvuussuhteiden vuoksi. Kolmanneksi siiloutuminen merkitsee sitä, että *lainsäädäntö ja muut institutionaaliset puitteki- jät edellyttävät ko. politiikkojen ja niitä harjoittavien organisaatioiden erillisyyttä*.

Haluttaessa purkaa siiloutumista varmin ja kestävin uudistustie lähtee liikkeelle, kun ensin lähdetään kehittämään vallitsevaa teoreettista ja dogmaattista ajattelua ottamaan huomioon käsiteltävien ilmiöiden laaja-alaisuus ja johtopäätösten kannalta niiden olennaiset vuoroaikutussuhteet toisten ilmiöiden kanssa. Teoreettisia ja opillisia työkaluja voidaan näin kehittää myös monimutkaisten yhteiskunnallisten ilmiöiden

kokonaisvaltaiseen ymmärtämiseen, analysointiin ja kattavien normatiivisten johtopäätösten tekemiseen. Kyse on tieteellisen reduktionismin lieventämisestä ja poistamisesta, millä toisaalta on se hinta, että teoreettisen ja dogmaattisen argumentoinnin yksinkertaisuus ja selkeys samalla vähenee.

Jos teoreettinen ja dogmaattinen perusta erilaisten taloudellisten ilmiöiden ja niiden ohjaamiseen tarkoitettujen politiikkojen merkittävistä keskinäisistä riippuvuussuhteista on kestäväällä pohjalla, voidaan myös organisatoristen yhteyksien tarve ja toteuttamismalli arvioida ja toteuttaa paremmin. Ja kun organisatorinen yhteys on luotu, voidaan myös nähdä organisaation ulkoisen institutionaalisen toimintaympäristön uudistumisen mahdollisuus. Jos toimitaan päinvastaisessa järjestyksessä, siiloutuminen voi jäädä tosiasiallisesti purkaantumatta tai ainakin purkutyö tulee kestämään kauemmin. *Siiloutuminen voi lopullisesti poistua vasta sitten kun teoreettisesti ja dogmaattisesti täysin ymmärretään, miksi näin tulee tehdä ja miten se voidaan toteuttaa*.

Edellä mainitun perusteella myös Suomen kilpailupoliittisen ja kuluttajapoliittisen viranomaistoiminnan yhdistäminen tulee ymmärrettäväksi. Virastojen yläpuolella oleva hallinto (eli työ- ja elinkeinoministeriö) ja poliittiset päätöksentekijät ovat havainneet siilojen ministeriötason alas ajon myötä, että kilpailu- ja kuluttajaviranomaistoiminnan ei enää ole perusteltua olla erillisiä. Ylimmän hallinnon taholta ei silti ole voitu yksityiskohtaisesti määrätä, mihin kaikkeen siilojen alaso vaikuttaisi ja miten yhteistyö ja koordinointi viranomaistalossa toteutettaisiin. Näin yksityiskohtaiseen ohjaukseen ei ole tähän mennessä ollut riittävästi eväitä teoreettisessa ja dogmaattisessa ajattelussa. Esimerkiksi poliittisen päätöksenteolla yhteys käytännön viranomaistoimintaan on liian etäinen, jotta yksityiskohtaisesti voitaisiin määritellä kysymykset, joiden koordinointi siilojen alaso toteutettaisiin. Käytännössä tämän saavuttamiseksi viranomaistalossa on luotava ensin vankka teoreettis-dogmaattinen pohja niin koordinoinnin ja yhteistyön tarpeen kuin sen toteuttamistavan osalta. Teoreettisen ja dogmaattisen ajattelun kautta tullaan sitten organisointiin ja edelleen toimintaympäristön arviointiin. Näin lainsäätäjä saa lopulta riittävän

tiedon siitä, miten jo lainsäädännössä voitaisiin tarkemmin ottaa huomioon kilpailupolitiikan ja kuluttajapolitiikan resoluutio ja synergia.

PÄÄTELMÄT: SILOJEN PURKAMINEN ON HYVÄÄ JÄRJESTYSPOLITIIKAA?

Virtanen (2015) on kiinnittänyt huomiota ordoliberaliin talous- ja yhteiskuntatieteelliseen koulukuntaan, joka katsoo markkinamekanismin toimivuuden ylläpitämisen edellyttävän laaja-alaista järjestyspolitiikkaa, joka kattaa kaikki markkinamekanismin toimivuutta ylläpitävät ja ohjaavat yhteiskuntapolitiikan haarat. Kilpailupolitiikka ja kuluttajapolitiikka ovat tällaisia politiikan lohkoja *par excellence*. Ordoliberalistisen näkemyksen mukaan tarvitaan vahvaa valtiota, joka tehtyään kokonaispäätöksen (Gesamtentscheidung) ihanteellisen ja samalla ainoan kestävän markkinajärjestyksen, kilpailujärjestyksen, puolesta sitoutuu toteuttamaan tietoista järjestyspolitiikkaa (Ordnungspolitik), jolla varmistetaan ihanteellisenä pidetyn kilpailun toteutuminen yhtäältä esitämällä kilpailujärjestyksen kannalta vahingolliset yksityisen taloudellisen vallan keskittymät ja toisaalta pidättäytymällä kaikesta julkisen vallan väärinkäytöstä yksilöjä ja yrityksiä vastaan luo-

malla vapautta järjestelmällisesti takaavat poliittiset ja oikeudelliset instituutiot (Schlecht 1990, 13.)

Markkinamekanismin toimivuutta ylläpitävät yhteiskuntapolitiikan lohkot ovat olennaisia elementtejä järjestyspolitiikan kokonaisuudessa. Kullakin politiikan loholla tulee olla huolellisesti suunniteltu ja toteutettu osansa yhteiskuntapoliittisessa työnjaossa. Siiloutumiskeskustelu jo sinällään viittaa kuitenkin siihen, että järjestyspolitiikan eri lohkojen panokset järjestyksen toteuttamisessa eivät ole olleet järjestyksen kannalta aukottomia ja harmonisia. Järjestyspolitiikkaan on voinut jäädä hoitamattomia aukkoja, sopivia politiikan haarojen vaikutuskeinoja ei ole ollut käytössä tai sitten niitä ei ole pystytty soveltamaan järjestyksen kannalta tarkoituksenmukaisesti. Yhtenä synnä mahdolliselle vaikutuskeinojen epätarkoituksenmukaiselle käytölle voi olla ja epäilemättä myös on se, ettei kaikkia eri politiikkahaarojen välisiä keskinäisiä riippuvuussuhteita ole kyetty hallitsemaan eikä hyödyntämään. Liikaksi rajoittuneiden siilojen purkaminen tekee järjestyspolitiikan tehtävästä hallittavamman ja sen tulokset tehokkaammiksi. Ja nyt jos koskaan tarvitaan osuvaa ja vaikuttavaa järjestyspolitiikkaa teoreettisella mallinnuksella.

LÄHTEET

- AME Study Group on Functional Organization (1988), Organizational Renewal – Tearing Down the Functional Silos, *Target*, Summer, 4–14.
- Christensen, Tom – Lægred, Per (2006), *The Whole-of-Government Approach – Reulation, Performance, and Public-Sector Reform*, Stein Rokkan Centre for Social Studies, Working Paper 6 – 2006.
- Christensen, Tom – Lægred, Per (2007), The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform, *Public Administration Review*, November/December, 1059–1066.
- Cseres, K.J. (2009), *Competition and consumer policies: starting points for better convergence*, Amsterdam Center for Law & Economics, Working Paper No. 2009–06.
- Davies, Jonathan S. (2009), The Limits of Joined-Up Government: Towards a Political Analysis, *Public Administration*, 87(1), 80–96.
- Engle, Paul (2013), Silos are meant to be broken, *Industrial Engineer*, 45(7), 18–19.
- Ensor, Phil S. (1988), The Functional Silo Syndrome, *Target*, haettu sivulta www.ame.org/sites/default/files/target_articles/88q1a3.pdf, 28.3.2016.
- Foroohar, Rana (2014), We’ve All Got GM Problems. Insular management and lack of responsibility are hurting big firms around the world, *Time* June 23, 24.
- Hallitus teettää taas selvityksen ministeriöiden yhdistämisestä, *YLE Poliitiikka* 2.9.2015, haettu sivulta http://yle.fi/uutiset/hallitus_teettaa_tuas_selvityksen_ministerioiden_yhdistamistesta/8271962, 18.1.2016.
- Hunt, Sue (2005), *Whole-of government – does working together work?* Australian National University, Asia Pacific School of Economics and Government, Discussion Paper 05–01.
- Janis, I. (1972). *Victims of Groupthink: A psychological study of foreign-policy decisions and fiascoes*. Boston: Houghton Mifflin Co.

- Joining up Competition and Consumer Policy. The OFT's approach to building an integrated agency* (2009), OFT 1151, December.
- Kauppinen, Tapani & Rotko, Tuulia & Palokangas, Elina (2016), Tulevaisuuden hyvinvointihaasteille pitää etsiä yhdessä ratkaisuja, *Yhteiskuntapolitiikka*, 81(1), 97–102.
- Kivekäs, Riina (2014), *Siilot organisaatiokulttuurisena ilmentymänä*, Lappeenrannan teknillisen yliopisto, pro gradu -tutkielma.
- Krogars, M. (1995). *Verkostoituva kriisinhallinta*. Ankkurikustannus, Vaasa
- Kylänen, M., Vuori, J., Kangas, H., Luoto, S. (2015). *Työjaolla työn tuottavuutta ja mielekkyyttä*. TSR loppuraportti, Kuopio
- Lodge, Martin ja Gill, Derek (2011), Toward a New Era of Administrative Reform? The Myth of Post-NPM in New Zealand, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 24(1), 141–166.
- Närhinen, Antti (2016), Julkisen sektorin fuusiot – esimerkkinä Kilpailu- ja kuluttajavirasto, *Työpoliittinen Aikakauskirja* 59(2), 70–76.
- OECD (2010), *Breaking out of Policy Silos. Doing More with Less, Local Economic and Employment Development (LEED)*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2006), *Roundtable on Demand-Side Economics for Consumer Policy: Summary Report*, DSTI/CP(2006)3/Final, OECD Publishing, Paris.
- Pollitt, Christopher (2003), Joined-up Government: a Survey, *Political Studies Review*, 1, 34–49.
- Ranta, Jari, Siiloutuminen pitää ymmärtää suunnittelussa, *Pohjalainen* 28.5.2012, haettu sivulta <http://www.pohjalainen.fi/mielipide/yleisolta/siiloutuminen> 29.2.2016.
- Schlecht, Otto (1990), Grundlagen und Perspektiven der Sozialen Marktwirtschaft, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen.
- Smith, Martin J., Richards, David, Geddes, Andrew and Mathers, Helen (2011), Analysing Policy Delivery in the United Kingdom: The Case of Street Crime and Anti-Social Behaviour, *Public Administration*, 89(3), 975–1000.
- Smith, Neil (2012), To build your business, smash your silos, haettu sivulta <http://www.fast-company.com/1839317/build-your-business-smash...29.2.2016>.
- Stallard, Michael Lee, Pankau, Jason & Stallard, Katharine P. (2015), The Competitive Advantage of Connection Culture, *Leader to Leader*, Summer, 19–25.
- TaVM 47/2010 vp – VNS 11/2010 vp: *Valtioneuvoston luonnonvaraselonteko eduskunnalle: Älykäs ja vastuullinen luonnonvaratalous*, Eduskunta 2011.
- Temmes, Markku (2008), Suomen hallintopoliittikan pitkät aallot ja käännekohtat, *Hallinnon tutkimus*, 27(3), 69–79.
- Trondal, Jarle (2014), Agencification, *Public Administration Review*, 74(4), 545–549.
- Virtanen, Martti (2015), Kilpailu- ja kuluttajapolitiikka toimivassa markkinajärjestyksessä – ordoliberalistinen näkökulma, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 111 (1), 84–101.
- Yhtenäisen valtioneuvoston rakennetta arvioivan parlamentaarisen komitean (KEHU-komitea) mietintö*, Valtiovarainministeriön julkaisuja 7/2015.
- Zhu, Pearl (2015), Three Practices to Overcome Corporate Silo Mentality, *Future of CIO*, haettu sivulta <http://futureofcio.blogspot.fi/2015/08/how-to-overcome-corporate-s...> 15.1.2016.