

# Esseitä kilpailupolitiikasta

Riku Buri

Kilpailu johtaa tyypillisesti matalampiin hintoihin, parempiin tuotteisiin, korkeampaan tuottavuuteen ja viime kädessä nopeampaan talouskasvuun. Vaikka kilpailu on hyväksi koko taloudelle, yksittäiselle yritykselle se voi olla haitaksi. Kilpailu pakottaa yrityksiä laskemaan hintoja ja parantamaan tuotteiden laatua, mikä voi johtaa matalampiin voittoihin. Yrityksillä onkin kannustin välttää kovaa kilpailua.

Kilpailupolitiikalla tarkoitetaan niitä lakeja ja sääntöjä, joilla pyritään takamaan, että yritykset eivät rajoita kilpailua tavoilla, jotka ovat haitallisia kansantaloudelle. Kilpailupolitiikan juuret ovat Yhdysvalloissa, jossa ensimmäiset koko maata koskevat kilpailusäännökset asetettiin voimaan 1890-luvulla (Motta 2004). Kilpailulait syntyivät reaktiona yritysten pyrkimykseen rajoittaa kilpailua muodostamalla kartelleja. Suomessa kilpailupolitiikan historia on huomattavasti lyhyempi. Ensimmäiset kilpailunrajoituksia koskevat säädökset asetettiin vasta 1950-luvulla (Fellman 2010).

Nykyään kilpailupolitiikka sisältää kartellivalvonnan lisäksi myös paljon muuta valvontaa ja sääntelyä. Väitöskirjassani tarkastellaan kolmea eri kilpailupolitiikan keskeistä osa-aluetta. Se koostuu johdantoluvusta ja kolmesta esseestä.

## Tilastollisten menetelmien hyödyntäminen kartellien paljastamisessa

Ensimmäisessä esseessä tutkin yhdessä kanssikirjoittajieni Aapo Aaltion, Antto Jokelaisen ja professori Johan Lundbergin kanssa, miten tilastollisia menetelmiä voi hyödyntää kartellien paljastamisessa. Kartelleihin osallistuvat yritykset tyypillisesti tietävät, että ne ovat kiellettyjä, sekä sen, että niiden kiinnijäämisestä aiheutuu seuraamusmaksuja. Lisäksi kartellit ovat lähtökohtaisesti kannattavia jäsenyrityksille, ja kiinnijääminen voisi johtaa kartellin loppumiseen. Kartellilla on siten vahva kannustin pysyä salassa. Kartellivalvonnan keskeinen haaste onkin kartellien löytäminen. Tyypillisesti kilpailuviranomaiset ovat pyrkineet saamaan kiinni kiellettyjä järjestelyjä markkinavahjeiden ja lenieny-järjestelmän avulla, joka takaa kartellin paljastaneelle yritykselle vapautuksen tai alennuksen seuraamusmaksuista. Viime aikoina kilpailuviranomaiset ovat alkaneet kiinnostua tilastollisten menetelmien hyödyntämisestä kartellien paljastamisessa. Tilastollisten seulontamenetelmien ideana on pyrkiä löytämään aineistosta havaintoja, jotka viittaisivat siihen,

KTT Riku Buri (riku.buri@kkv.fi) toimii tutkimusohjaajana Kilpailu- ja kuluttajavirastossa. Kirjoitus perustuu hänen väitöskirjaansa *Essays on Competition Policy*, joka tarkastettiin Aalto yliopistossa 18.9.2023. Vastaväittäjänä toimi professori Richard Friberg (Stockholm School of Economics) ja kustoksena professori Otto Toivanen (Aalto yliopisto ja Helsinki GSE).

että markkinalla toimivat yritykset ovat muodostaneet kartellin.

Esseessä tarkastellaan Suomessa ja Ruotsissa 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa toimineita asfalttikartelleja. Asfalttimarkkinalla yritykset kilpailevat jättämällä tarjouksia tarjouskilpailuihin. Kun yritykset muodostavat kartellin, kannattaa niiden pyrkiä luomaan vaikutelma kilpailusta. Tarjouskilpailumarkkinalla illuusiota kilpailusta pyritään usein luomaan varjotarjouksilla. Kartelli valitsee voittajan, ja vähintään osa muista jäsenyrityksistä jättää varjotarjouksen, joka on voittavaa tarjousta korkeampi. Varjotarjousten tarkoitus on imitoida kilpailua, mutta kartellin sisäisen tasapainon ylläpitäminen tai muut rajoitteet saattavat johtaa siihen, että varjotarjousten jakauma ei käytännössä vastaa kilpailullisella markkinalla havaittua jakaumaa.

Esseen ensimmäisessä osassa tarkastellaan tarjousten jakaumaa kartelliajanjaksolla ja sen jälkeen, kun kartellit ovat jääneet kiinni. Kartelliajanjaksolla sekä Suomessa että Ruotsissa hävinneet tarjoukset ovat keskittyneet suhteellisen lähelle voittavaa tarjousta. Samanaikaisesti aivan voittavan tarjouksen lähellä olevien havaintojen määrä on vähäinen. Näiden seurauksena tarjousjakauma on kartelliajanjaksolla kaksihuippuinen. Vastaavaa tarjouskäyttäytymistä on havaittu epäilyillä kartellimarkkinoilla Japanissa (Chassang ym. 2022), Sveitsissä (Huber ja Imhof 2019) sekä Kanadassa (Clark ym. 2020). Kartellin kiinnijäämisen jälkeen tarjousten hajonta kasvaa, ja jakauma on yksihuippuinen. Suomessa muutos tarjousten jakaumassa kartellin kiinnijäämisen jälkeen on suurempi kuin Ruotsissa.

Esseen toisessa osassa testataan kahden aikaisemmassa kirjallisuudessa kehitetyn seulon-tamenetelmän toimivuutta Suomen ja Ruotsin asfalttikartelliaineistossa. Molemmat testatuista

menetelmistä tunnistavat Suomen kartellin, mutta eivät hylkää kilpailullista käyttäytymistä kiinnijäämisen jälkeen. Ruotsissa, jossa muutos jakaumassa oli Suomea pienempi, toinen testatuista menetelmistä tunnistaa kartellin, kun taas toinen menetelmä ei tee merkittävää eroa kilpailullisen ja kartelliajanjakson välillä. Kokonaisuuudessaan tulokset viittaavat siihen, että tilastolliset menetelmät voivat olla hyödyllisiä kartellien löytämisessä. Toisaalta tulosten perusteella menetelmien toimivuus voi myös poiketa kahden hyvin samanlaisen kartellin välillä. Tämä viittaa siihen, että kilpailuviranomaisten tulisi hyödyntää useampaa seulon-tamenetelmää eikä painottaa liikaa ainoastaan yhden menetelmän tuloksia.

### **Alalle tulon rajoitteiden purkamisen vaikutukset liikennemarkkinoilla**

Toisessa esseessä tutkin yhdessä kanssakirjoittajieni Miika Heinosen, Jonatan Kanervon ja Joel Karjalaisen kanssa alalle tulon esteiden purkamisen vaikutuksia pitkän matkan linja-autoliikenteessä. Alalle tulon rajoittamisella pyrittiin takamaan riittävä palvelutaso erityisesti pienempien kaupunkien välisillä reiteillä. Sääntelyn potentiaalinen haitallinen vaikutus syntyi siitä, että se rajoitti kilpailun syntymistä keskisuurten ja suurten kaupunkien välisillä reiteillä.

Havaitsemme, että uudistuksen jälkeen toimijoiden määrä kasvoi etenkin keskisuurten ja isojen kaupunkien välisillä reiteillä. Pienempien kaupunkien välisillä reiteillä taas emme havaitse merkittävää muutosta operaattoreiden lukumäärässä. Seuraavaksi tarkastelemme, miten muutos vaikutti kuluttajahintojen kehitykseen. Hyödynnämme synteettistä kontrollimuuttuja-

menetelmää (ks. esim. Abadie 2021), ja vertaamme Suomen hintakehitystä muiden samanlaisten Euroopan maiden hintakehitykseen, joissa ei tapahtunut politiikkamuutoksia. Tulosten perusteella hinnat laskivat uudistuksen jälkeen 29 prosenttia. Reittikohtaisen hinta-aineiston perusteella hintojen lasku kohdistui suurten ja keskisuurten kaupunkien välisille reiteille, joille syntyi kilpailua uudistuksen jälkeen. Linja-autoliikenteen lisäksi hinnat laskivat uudistuksen seurauksena junaliikenteessä. Hintavaikutusten jälkeen arvioimme, miten uudistus vaikutti yritysten voittoihin. Toimialan kokonaisvoitot enemmän kuin puolittuivat uudistuksen jälkeen. Kokonaisuudessaan analyysimme perusteella kuluttajajäljäämän kasvu muodostui voittojen laskua suuremmaksi, ja uudistuksen kokonaisvaikutus oli positiivinen.

Tutkimuksessa on keskitytty uudistuksen lyhyen ja keskipitkän aikavälin vaikutuksiin. Mielenkiintoinen jatkotutkimuskohde olisi uudistuksen pitkän aikavälin vaikutukset. Siitä tekee kuitenkin haastavan vuonna 2020 alkanut koronapandemia, jolla oli isoja vaikutuksia liikkemerkkinoihin.

### **Yrityskauppavalvonnan ulkopuolelle rajautuneiden yrityskauppojen vaikutukset terveystarkkinoilla**

Kolmannessa esseessä tutkin terveystarkkinoilla tapahtuneiden yrityskauppojen vaikutuksia. Yritykset voivat pyrkiä kasvattamaan markkinavoimaansa ostamalla tai yhdistymällä kilpailijoidensa kanssa. Koska yrityskaupat voivat johtaa kuluttajien ja kansantalouden kannalta haitallisiin vaikutuksiin on useimmissa maissa omaksuttu yrityskauppavalvonta, jonka tehtävä-

nä on tutkia ja tarvittaessa kieltää haitallisten yrityskauppojen toteuttaminen. Suurimmassa osassa maita kuitenkin vain tietyn kokorajan ylittävät yrityskaupat tulevat tutkittaviksi. Kokorajoja perustellaan sillä, että vain suurimpien yritysten yrityskaupat voivat johtaa kilpailun merkittävään vähenemiseen.

Aloitan kolmannen esseän näyttämällä, että Suomessa historiallisesti ainoastaan noin 5–10 prosenttia yrityskaupoista on vuosittain tullut viranomaisen tutkittavaksi. Käytännössä monilla toimialoilla yrityksillä on ollut mahdollisuus ostaa kilpailijoita ilman, että viranomaisella on ollut mahdollisuus tutkia tai estää kauppaa. Ilmiö ei ole vain suomalainen vaan myös esimerkiksi Yhdysvalloissa on viime aikoina kiinnitetty huomiota siihen, että ainoastaan pieni osa yrityskaupoista tulee tutkittavaksi (Wollmann 2019).

Yksi toimiala Suomessa, jossa on tapahtunut erityisen paljon keskittymistä ilmoitusrajojen alla, on yksityiset terveystarkkinoilla. Muutaman kymmenen viime vuoden aikana alan isot ketjut ovat ostaneet satoja pienempiä klinikoita. Esseän toisessa osassa tutkin yksityisillä lääkäripalvelumarkkinoilla tapahtuneiden yrityskauppojen vaikutuksia. Empiirinen analyysi perustuu ostettujen klinikoiden (*koeryhmä*) vertaamiseen ennen ja jälkeen yrityskaupan klinikoihin, joita ei ole ostettu (*kontrolliryhmä*). Hyödynnän analyysissä uutta menetelmää, joka huomioi sen, että klinikat on ostettu eri aikaan (Callaway ja Sant’Anna 2021). Yrityskaupan jälkeen hinnat nousevat ostetussa klinikassa noin 10 prosenttia vastaanottopalveluissa ja 20 prosenttia diagnostiikkapalveluissa. Esseän kolmannessa osassa näytän, että hinnankorotukset eivät selity pelkästään paikallisten markkinoiden keskittymisellä vaan osa hinnannoususta on seurausta siitä, että ostetut klinikat ovat omaksuneet uuden omistajan toimintamallin.

Tulokset viittaavat siihen, että ilmoitusrajojen alle jäävillä yrityskaupoilla voi olla merkittäviä vaikutuksia markkinoiden toimintaan. Tulokset ovat yhdenmukaisia viimeaikaisen lähinnä Yhdysvaltoja käsittelevän kirjallisuuden kanssa, jossa on myös havaittu rajojen alle jäävien yrityskauppojen johtaneen kuluttajien kannalta haitalliseen kehitykseen (Kepler ym. 2023; Wollmann 2021). Tulokset myös havainnollistavat, että yrityskaupat voivat vaikuttaa kilpailutilanteen muutoksen lisäksi muilla tavoilla yritysten toimintaan. Vastaavanlaista ostavan yrityksen toimintatapojen omaksumista ja sen vaikutuksia on tarkasteltu Yhdysvaltojen terveystalveluiden markkinoilla (Eliason ym. 2019) ja apteekkimarkkinoilla (Janssen ym. 2023). □

## Kirjallisuus

- Abadie, A. (2021), “Using Synthetic Controls: Feasibility, Data Requirements, and Methodological Aspects”, *Journal of Economic Literature* 59: 391–425.
- Callaway, B. ja Sant’Anna P. H. C. (2021), “Difference-in-Differences with multiple time periods”, *Journal of Econometrics* 225: 200–230.
- Chassang, S., Kawai, K., Nakabayashi, J. ja Ortner J. (2022), “Robust Screens for Noncompetitive Bidding in Procurement Auctions”, *Econometrica* 90: 315–346.
- Clark, R., Coviello, C. ja de Leverano A. (2020), “Complementary bidding and the collusive arrangement: Evidence from an antitrust investigation”, ZEW Discussion Paper No. 20-052.
- Eliason, P. J., Heebsh, B. McDevitt, R. C. ja Roberts J. W. (2019), “How Acquisitions Affect Firm Behavior and Performance: Evidence from the Dialysis Industry”, *Quarterly Journal of Economics* 135: 221–267.
- Fellman, S. (2010), ”Kilpailupolitiikka koordinoitussa markkinataloudessa – Kartelli- ja kilpailulainsäädäntö Suomessa 1958–1988 institutionaalit-aloushistoriallisesta näkökulmasta”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 105: 141–161.
- Huber, M. ja Imhof D. (2019), “Machine learning with screens for detecting bid-rigging cartels”, *International Journal of Industrial Organization* 65: 277–301.
- Janssen, A., Garmon, C., ja Zhang, X. (2023), “Retail Pharmacies and Drug Diversion during the Opioid Epidemic”, *American Economic Review* 113: 1–33.
- Kepler, J. D., Naiker, V. ja Stewart C. R. (2023), “Stealth Acquisitions and Product Market Competition”, *Journal of Finance* 78: 2837–2900.
- Motta, M. (2004), *Competition Policy: Theory and Practice*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Wollmann, T. (2019), “Stealth Consolidation: Evidence from an Amendment to the Hart-Scott-Rodino Act”, *American Economic Review: Insights* 1: 77–94.
- Wollmann, T. (2021), “How to Get Away with Merger: Stealth Consolidation and Its Real Effects on US Healthcare”, NBER Working Paper No. 27274.