

# Kilpailupolitiikka koordinoitussa markkina- taloudessa – Kartelli- ja kilpailulainsäädäntö Suomessa 1958–1988 institutionaalis- taloushistoriallisesta näkökulmasta

Susanna Fellman

*VTT, Taloushistorian professori*

Helsingin yliopisto

## Johdanto

Suomen kilpailulainsäädäntö on muuttunut huomattavasti toisen maailmansodan jälkeen. Niin on myös näkemys kilpailun edistämisestä, sen merkityksestä ja ylipäättään siitä, millä tavalla kilpailusta on keskusteltu. Tässä artikkelissa tarkastelen suomalaista kilpailulainsäädäntöä ensimmäisestä kartellilaista vuodelta 1957 aina 1980-luvulle saakka osana taloudellista ja institutionaalista ympäristöä. Lisäksi nostan esiin, miten eri eturyhmät ja poliittiset ryhmittymät suhtautuivat lakiin ja lain muutos-ehdotuksiin. Tämä on ajanjakso, jolloin Suomea voidaan luonnehtia koordinoitukseksi markkinataloudeksi (Lilja 2006, Fellman 2008). Tällä aikakaudella Suomen kartelli-/kilpailulaki perustui ensisijaisesti väärinkäyttö- ja valvontaperiaatteeseen, eikä kieltoperiaatteeseen. Tarkoituksena ei siten ollut kieltää kartelleja tai muita yritysten välisiä kilpailunrajoitussopimuksia, vaan viranomaisten piti ensisijaisesti tarkkailla ja valvoa kilpailuolosuhteita ja markkinoilla olevia kilpailunrajoituksia sekä puuttua ainoastaan kaikkein vahingollisimpiin sopimuksiin. Lisäksi laki nojasi myös julkisuuspe-

riaatteeseen, eli kilpailunrajoitussopimukset piti tehdä julkisiksi. Kilpailunrajoitukset piti ilmoittaa viranomaisille, jotka merkitsivät ne rekisteriin. Viranomaisten piti myös suorittaa tutkimuksia ja laatia selvityksiä kilpailuolosuhteista. Osa rekisterin tiedoista oli myös julkisia. Ajatus oli, että saattamalla rajoitukset viranomaisten tietoon ja tekemällä ne julkisiksi yritykset pidättäytyisivät vapaaehtoisesti kaikkein räikeimmistä sopimuksista. Tähän tarkoitukseen perustettiin kartellirekisteri, jota ylläpidettiin vuosina 1958–1992.

Kartelli ja myöhemmin kilpailunedistämislaki oli kuitenkin pitkään tehoton suhteessa tavoitteisiinsa. Erityisesti ennen vuoden 1973 lakiuudistusta se ei oikeastaan pystynyt estämään kuin pienen osan ”haitallisista” kilpailunrajoituksista. Viranomaiset ja monet muut asiantuntijat huomauttivatkin lain epäkohdista säännöllisesti (ks. esim. KM 1962: 4, 31, *Kilpailuvapauslehti*, eri vuosikerrat). Suomen lainsäädäntö ei kuitenkaan tähän aikaan ollut kovin poikkeuksellinen. Tämantyyppistä lainsäädäntöä ja samanlaisia rekistereitä esiintyi tähän

aikaan monissa muissa, erityisesti pienemmissä Euroopan maissa (Hallberg 1988).

Vuonna 1992 Suomi sai radikaalisti toisenlaisen kilpailulainsäädännön, jolloin myös kilpailunrajoitusten rekisteröiminen lopetettiin. Tämä liittyi suoraan Suomen EU-jäsenyyshakemukseen, mutta muutos pitää myös nähdä osana sitä taloudellista ja institutionaalista murrosta, jota Suomi kävi läpi 1980-luvulla ja 90-luvun alussa.

Artikkelin aihe on mitä sopivin Kansantaloudelliselle aikakauskirjalle. Talouspolitiikka yleensä on perinteisesti kuulunut KAK:n ydinaiheisiin, ja juuri kilpailupolitiikkaa ja kilpailulainsäädäntöä on käsitelty säännöllisin väliajoin tässä lehdessä. Viitataan siten usein keskusteluihin, joita on käyty näillä palstoilla. Yksi ensimmäisistä kirjoituksista, joka käsiteli kilpailulainsäädäntöä, oli Martti Koveron (1906) lyhyt kommentti Australian ensimmäisestä anti-trustilaista vuodelta 1906, mutta lainsäädäntöä ja kilpailukysymyksiä kommentoitiin myös ahkerasti muun muassa 1950- ja 60-luvulla, kun ensimmäinen kartellilaki oli ajankohtainen, ja sitten taas 1980- ja 1990-luvulla, kun lainsäädäntö kävi läpi nopean muutoksen. Suomen kilpailulainsäädäntöä ja kilpailuolosuhteita on myös aikaisemmin tutkittu monista eri näkökulmista, esimerkiksi taloustieteellisestä ja lainopillisesta (ks. Virtanen 1998, Rissanen 1978). Tässä artikkelissa tuon esille historian tutkijan näkökulman.

Artikkeli etenee seuraavasti. Seuraavassa alaluvussa esitän artikkelin tärkeimpiä lähtökohtia. Varsinaisen tarkasteluni aloitan ensimmäisestä niin kutsutusta kartellilaista, sen taustoista ja sisällöstä. Tämä lainvalmistelutyö tarjoaa nimittäin monta mielenkiintoista näkökulmaa. Tämän lain synty on kuitenkin myös ensisijaisen tärkeä, koska laki määräsi hyvin pit-

källe, mihin periaatteisiin Suomen kilpailulaki nojasi aina vuoteen 1992 saakka. Siirryn tämän jälkeen tarkastelemaan lainuudistuksia vuosina 1964 ja 1973 ja sitä, mihin yhteyteen uudistukset sijoituivat. Tämän jälkeen keskustelen siitä, miten 1980-luvun muuttuva ympäristö asetti paineita kilpailulainsäädäntöön. Lopetan vuoden 1988 lakiin. Vaikka lakia silloin tiukennettiin huomattavasti, se nojasi vielä valvonta- ja väärinkäyttöperiaatteeseen. Myös kartellirekisterin ylläpito jatkui. Keskustelen artikkelin loppupuolella myös lyhyesti rekisterin käytöstä ja hyödyistä viranomaistyössä sekä rekisterin kelpoisuudesta tutkimuksen kannalta. Artikkeleli päättyy lyhyeen loppukeskusteluun.

## Historiantutkijan näkökulma

Historiantutkimuksessa kartellit on perinteisesti ollut suosittu tutkimusala, mutta Suomessa historian tutkijat eivät juuri ole kiinnittäneet huomioita kilpailupolitiikkaan, vaan tutkimus on enimmäkseen keskittynyt yksittäisiin kartelleihin tai tiettyihin toimialoihin ja niiden kilpailunrajoituksiin (Kallioinen 2006, Heikkinen 2000, Kuisma 1993). Kuitenkin lainsäädäntö ja muu institutionaalinen ympäristö sekä se keskustelu, joka lainsäädännöstä ja yleensä kilpailusta ja kilpailunrajoituksista käytiin, ovat hyvin keskeisiä, jotta voidaan ylipäätään ymmärtää markkinoilla toimivia kilpailunrajoituksia.

Haluan erityisesti tuoda esille kaksi asiaa. Ensiksi, väitän, että muutoksia kilpailupolitiikassa ja kilpailulainsäädännössä ei voida ymmärtää tutkimalla niitä irrallisina ilmiöinä, vaan niitä on tarkasteltava osana muita talouspoliittisia tavoitteita ja toimenpiteitä. Hyvänä esimerkkinä voidaan mainita vuoden 1973 laki, joka konkreettisesti oli osa laajempaa lakipakettia, jossa toinen osa oli laki kilpailunedistä-

misestä ja toinen laki hintavalvonnasta, ja siten lainsäädäntö oli osa inflaationvastaista taistelua 1970-luvulla. Voimme löytää myös muita esimerkkejä, jotka tukevat tätä väitettä.

Myös aikalaiset esittivät usein samanlaisia argumentteja. Esimerkiksi kansantaloustieteilijä Jouko Paakkanen (1961) totesi vuonna 1961 että kilpailulainsäädännön tavoitteena ”on tai ainakin tulisi olla talousjärjestelmää tukeva talouspolitiikan muoto”. Vuonna 1980 erikoistutkija Ove Knekt (1980, 12) Elinkeinohallituksen Kilpailutoimistosta totesi pohdittaessa kilpailulainsäädännön uudistamista, että kilpailulainsäädäntö on ymmärrettävä talouspolitiikan yleistä taustaa vastaan, koska kilpailupolitiikka on yksi talouspolitiikan välineistä. Suomalaisen kilpailulainsäädännön ensisijainen tavoite ei siten aina ole ollut edistää kilpailua tai edes estää haitallisimpia kartelleja tai kilpailunrajoituksia.

Historiantutkijana haluan tuoda esille myös toisen tärkeän seikan. Vaikka tämän päivän näkökulmasta näyttää selvältä, että Suomen kilpailulainsäädäntö on tullut yhä enemmän kilpailua edistäväksi, olisi liian yksinkertaista tulkita lainsäädännön kehitystä tasaisena kehityspolkuna, jossa asteittain on siirrytty kartellien sallimisesta – tai jopa niiden suosimisesta – tämän päivän kieltoperiaatteeseen nojaavaan lainsäädäntöön. Se tietysti näyttää tältä kun ”lopputulosta” tarkastellaan, mutta aikalaisnäkökulmasta asia ei ollut lainkaan näin itsestään selvä. Vaikka lain peruseriaatteet (valvonta, väärinkäyttö, julkisuus) pysyivätkin samoina aina vuoteen 1992 saakka, keskustelu sen periaatteista, sisällöstä, tavoitteista ja vaikutuksista oli hyvin kiivas joka kerta, kun lainsäädäntö tuli uudelleen käsittelyyn. Lainsäädännön kehityssuunta oli joka kerta jollakin tasolla auki. Kilpailulaki oli lisäksi mitä suurimmassa mää-

rin eri eturyhmien taistelukenttä ja siten tulos erilaisista valtasuhteista ja poliittisten ja eturyhmien taisteluista ja kompromisseista.

Myös tapa keskustella kilpailusta, kilpailulainsäädännöstä ja kartelleista on muuttunut. Tänä päivänä sitä, mikä edes haikahtaa hinnoista sopimiselta tai markkinoiden jakamiselta, pidetään tuomittavana. Monia argumentteja, joita esitettiin kun ensimmäisestä kartellilaista keskusteltiin, pidetään myös tämän päivän näkökulmasta vahanaikaisina, jopa huvittavana. Näitä argumentteja pitää kuitenkin tulkita sen aikakauden lähtökohdista. Lisäksi nämä mielipiteet ja argumentit olivat enimmäkseen eri eturyhmien puheenvuoroja.

### Ensimmäisen kartellilain taustat

Suomi sai ensimmäisen kartellilakinsa – oikealta nimeltä *Laki talouselämässä esiintyvien kilpailunrajoitusten valvonnasta* (L 47/1957) – vuonna 1957. Uusi laki astui voimaan 1.1.1958 alkaen. Lainsäädäntötyö oli kuitenkin alkanut jo vuonna 1948, kun valtioneuvosto asetti komitean pohtimaan, tarvitaanko lakia ”yritysryhmien kilpailun rajoittavan toiminnan valvonnasta”, sekä – mikäli komitea päätyi siihen tulokseen että tämäntyyppistä lakia tarvitaan – laatimaan luonnoksen uudeksi laiksi.

Alkusysäyksenä lainsäädäntötyöhön pidetään yleensä Kulutusosuuskuntien Keskusliiton (KK) edustajainkokouksen antamaa julkilausumaa tällaisen lain tarpeellisuudesta vuonna 1948. KK edusti nk. edistysmielistä kuluttajajosuusliikettä ja pohjana järjestön julkilausumaan oli Antero Rinteen (1948) pamfletti ”Monopolistiset yhtymät kuluttajain vaarana”. Sinänsä ajatus ei ollut KK:n piirissä uusi. Sama yhdistys oli jo vuonna 1928 kehottanut valtiovaltaa asettamaan komitean valmistelemaan

lakia, joka saattaisi ”rengastumat ja trustit” tar-  
kan valvonnan alaisiksi. Julkilausuman pohjana  
käytettiin Seppo Suortin (1927) kirjoitusta.  
Yleensäkin keskustelu kartelleista ja monopo-  
leista sekä niiden haitoista vilkastui tähän ai-  
kaan sekä julkisuudessa että tutkijoiden piireis-  
sä (ks. Järvinen 1936).

Tämä ei ollut pelkästään suomalainen il-  
miö, vaan aloitteet on nähtävä kansainvälistä  
taustaa vasten. Sotienvälisenä aikana kartellei-  
hin suhtauduttiin usein sallivasti, jopa suopeat-  
ti. Vallalla oli – vähän yksinkertaisesti ilmaistu-  
na – ajatus, että kartellit edustivat maltillisempaa  
ja sivistyneempää kilpailun muotoa kuin  
raaka ryöstökapitalismi, jonka negatiivisista  
vaikutuksista pienyritykset, työntekijät ja asiak-  
kaat olivat joutuneet kärsimään esim. 1800-lu-  
vun loppupuolella (ks. lisää Frear 2008, Freyer  
2006). Taloudelliset asiantuntijatkaan eivät  
välttämättä pitäneet kilpailun edistämistä talou-  
dellisen kehityksen ja tehokkuuden kannalta  
oleellisena. Puheenvuoroissa tuli usein esiin,  
että kilpailu on periaatteessa hyväksi, mutta  
liian ankarana ja kovana se pystyi aiheuttamaan  
vahinkoa tietyille ryhmille, erityisesti pienyrit-  
täjille. Hinnasta sopiminen oli joskus jopa  
myös kuluttajille eduksi. Jos samat tuotteet  
myytiin samaan hintaan, kuluttajien ei tarvinnut  
etsiä halvinta vaihtoehtoa. ”Oikea hinta”  
oli kaikkien tiedossa. Euroopassa toimikin tä-  
hän aikaan useita suuria kansainvälisiä kartel-  
leja, ja monissa maissa kartellien määrä lisääntyi,  
joskus jopa valtiovallan aktiivisella myötä-  
vaikutuksella. 1930-luvun lama sekä nationalismi –  
erityisesti natsien valtaantulo Saksassa –  
voimistivat tätä kehitystä.

Nopea kartellisoituminen ja erityisesti suur-  
ten kansainvälisten kartellien voimistuminen  
alkoivat kuitenkin synnyttää kritiikkiä. 1920- ja  
30-luvulla julkaistiin useita tutkimuksia ja sel-

vityksiä kartelleista ja kilpailuolosuhteista ja  
asiaa pohdittiin erilaisissa kansainvälisissä jär-  
jestöissä, muun muassa Kansainyhteisössä.  
Ruotsissa *Kooperativa Förbundet* – KK:n sisar-  
järjestö – pyrki vuonna 1926 kiinnittämään  
yleisön huomion erilaisten kartellien ja mono-  
polien kuluttajille ja pienyrityksille aiheuttamiin  
haittoihin. Suomalaiset seurasivat luonnollises-  
ti myös näitä keskusteluja (vrt. Järvinen 1930).  
KK oli siten ajan hermolla, kun se antoi julki-  
lausumansa vuonna 1927. Ajankohtahan ei  
myöskään ole yhteensattumaa: KK oli kiinteässä  
yhteydessä ruotsalaiseen sisarjärjestöönsä. Nor-  
ja oli myös saanut ensimmäisen *Turstlov*:nsa  
vuonna 1926, mikä varmaan noteerattiin Suo-  
messä.

KK:n julkilausuma ei kuitenkaan tällä ker-  
taa herättänyt suurempaa vastakaikua suoma-  
laisten viranomaisten piirissä, eikä aloite johta-  
nut minkäänlaisiin toimenpiteisiin. Vallalla tä-  
hän aikaan oli ajatus, että valtiovallan piti  
puuttua mahdollisimman vähän yritysten toi-  
mintaan (Rasila 1982, ks. myös Fellman 2008).  
Sopimusvapaus oli myös Suomessa hyvin kes-  
keinen periaate, eikä sitä saanut rajoittaa (Ris-  
sanen 1978, 37). Elinkeinoelämällä oli myös  
suuri vaikutusvalta talouspolitiikkaan tähän  
aikaan, ja sen piiristä tuskin löytyi kiinnostusta  
edistää lainsäädäntöä, joka olisi rajoittanut sen  
omaa toimintaa.

### **Sotienvälinen aikakausi – lisääntyvä kartellisoituminen**

Myös Suomessa tapahtui sotienvälisenä aikana  
nopeaa kartellisoitumista (ks. esim. Alfthan  
1921, Salonen 1955, Kuisma 1993, Kallioinen  
2006). Kansainvälisesti tunnettu kartellitutkija,  
historioitsija Harm Schröter (1996) on luoki-  
tellut Suomen yhdeksi kaikkein kartellisoitu-

neimmaksi maaksi Euroopassa. Ne perusteellisemmat tutkimukset, jotka on tehty Suomen kilpailuolosuhteista 1900-luvun alussa aina toiseen maailmansotaan saakka, viittaavat siihen, että eräät toimialat kuten esimerkiksi paperiteollisuus olivat hyvin kartellisoituneet tähän aikaan ja että kehitys meni myös kohti kiinteämpää yhteistyötä yritysten välillä (Salonen 1955, Alfthan 1921, Kuisma 1993).<sup>1</sup> Tämä on linjassa kansainvälisten kehitystrendien kanssa. Ilmiön ominaispiirteistä johtuen luotettavaa ja kattavaa näyttöä tästä on kuitenkin mahdotonta saada.

Näyttää myös siltä, että kartellien ja muiden kilpailurajoitusten merkitystä on jonkin verran ylikorostettu suomalaisissa historiankirjoissa. Jos aikalaistutkimuksia lukee tarkkaan, näyttää nimittäin siltä, että ilmiö oli monimuotoisempi ja että kilpailutilanne oli vaihtelevampi kuin mitä jälkeensä on esitetty. Monessa maassa on myös esiintynyt ajatus, että juuri oma maa on ollut kaikkein kartellisoiduin maailmassa. Ja niin on Suomessakin. Ferdinand Alfthanin (1921) tutkimus suomalaisista kartelleista 1920-luvun alussa osoittaa kuitenkin, että kartelli- ja muut kilpailunrajoitussopimukset olivat hyvin erilaisia, eli markkinoilla löytyi kaikkea löysistä ”hintarenkaista” hyvin järjestettyihin yhteismyyntiorganisaatioihin. Lisäksi hän korosti, että moni kilpailunrajoitussopimus jäi lyhytkestoiseksi tai muutti muotoaan ajan myötä. Alfthan totesikin, että Suomen markkinoilla oli loppujen lopuksi kohtalaisen paljon kilpailua, ja että sillä hetkellä – 1920-luvun alku-

vuosina – ainoastaan paperitehtaat olivat pysyneet viemään ”integraation täydellisyyteen” (mt. 324). Tuontakilpailu oli myös kohtalaisen merkittävä monilla toimialoilla. Alfthan löysi kuitenkin jokaiselta teollisuuden toimialalta jonkinlaisia kilpailua rajoittavia sopimuksia.

Ahti M. Salosen (1955) tutkimuksen mukaan kartelleja löytyi sotienvälisenä aikana paljon juuri teollisuudesta, erityisesti vientiteollisuudesta, mutta hänen mukaansa tilanne oli paljon vaihtelevampi muilla toimialoilla. Salosen mukaan kehitys oli koko ajan mennyt kohti kiinteämpiä yhteistyömuotoja, mutta tämä kehitys oli oikeastaan kiihtynyt vasta sodan aikana ja sen jälkeen. Etujärjestöjä Suomi oli jo sotienvälisenä aikana täynnä, mutta kuten hän myös painotti, toimialajärjestöjä ja kartelleja ei saisi sekoittaa keskenään (Salonen 1955, 96). Joskus toimialajärjestöt sopivat hinnoista ja markkinoiden jakamisesta yms., mutteivät aina.

Salosen argumentit saavat tukea myös muista sodan jälkeen tehdyistä analyyseistä. Kansantaloustieteilijä Mikko Tamminen totesi vuonna 1958, että kilpailutilanne oli ollut aivan eri ennen sotaa kuin sodan jälkeen (Tamminen, 1958). Toinen taloustieteilijä, Gösta Mickwitz (1955), suoritti vuoden 1953 liikeyrityslaskennan perusteella tutkimuksen keskittymisestä ja totesi, että nimenomaan vasta sodan aikana ja sen jälkeen oli tapahtunut voimakasta keskittymistä. Suomessa taloudellinen toimintaympäristö muuttuikin huomattavasti sodan aikana, kun siirryttiin voimakkaasti säädeltyyn sotatalouteen. Valtiovalta edisti samalla elinkeinoelämän järjestäytymistä helpottamaan säännöstelyn toteuttamista. Käytännössä säännöstely annettiin usein toimialajärjestöjen hoidettavaksi. Sekä yritysten tuotannollinen että myynti- ja ostoyhteistyö, oli siten tiivistynyt. Kuten Salo-

<sup>1</sup> *Yksi varhaisimmista suomalaisista tutkimuksista kartelleista ja kilpailuolosuhteista oli F. M. Pitkäniemen (1908) väitöskirja vuodelta 1908. Pitkäniemen työssä ei kuitenkaan Suomen oloja selvitetty.*

nenkin (1955, 137) totesi, säännöstely oli antanut ”piristysruiskeen kartelleille”.

## Kartellilain syntyvaiheita

Toisen maailmansodan jälkeen tilanne muuttui. Yhteiskunnallisessa keskustelussa nostettiin yhä useammin esiin, että Suomessa esiintyi paljon kilpailua rajoittavia sopimuksia ja yhteistyömuotoja ja että niitä pitäisi jotenkin rajoittaa ja kontrolloida ja niiden haitallisia vaikutuksia estää. Moni Euroopan maa oli jo saanut tällaisen lain, ja Suomessa noteerattiin tämä kehitys. Norjan *Trustlov* mainittiin jo, mutta sen lisäksi esimerkiksi Tanska oli vuonna 1937 saanut kilpailurajoituslain. Norjassa ja Tanskassa oli myös kilpailunrajoitusrekisteri. Tärkeimmän sysäyksen antoi kuitenkin Ruotsin kehitys. Ruotsissa oli vuonna 1946 säädetty laki kilpailunrajoitusten valvonnasta *Lag om övervakning av konkurrensbegränsning inom industrin*, ja se herätti luonnollisesti erityistä huomiota Suomessa.

Suomessa oli lisäksi myös poliittinen tilanne muuttunut. Vasemmisto ja ammattiyhdistysliike olivat voimistuneet ja kuluttaja- ja palkan-saajajärjestöissä huoli jatkuvasta hinnannoususta kasvoi. Puheenvuorot kartellien ja monopolien haitoista lisääntyivät, ja kuten edellä jo mainittiin, tällä kertaa puheenvuoroja kuunneltiin, ja 1948 hallitus asetti komitean pohtimaan ja selvittämään kilpailunrajoitusten valvomiseen tähtäävän lainsäädännön tarvetta. Hallitusvastuussa oli silloin Mauno Pekkalan (SKDL) johtama kansanrintamahallitus, joka todennäköisesti kuunteli herkällä korvalla ammattiyhdistysliikkeen ja KK:n puheenvuoroja. Tämän niin kutsutun Kartellikomitean puheenjohtaja oli Patentti- ja rekisterihallituksen ylijohdaja Paavo Ant-Vuorinen, ja se koostui eri

etujärjestöjen edustajista sekä Kauppa- ja teollisuusministeriön virkamiehistä. Komitean työskentely oli hidas, ja vasta vuonna 1952 se jätti mietintönsä. Työskentelyn hitaus ei ehkä johtunut niinkään pyrkimyksestä haudata lainvalmistelua, kuin työn vaikeudesta. Komitea kokoontui yhteensä 56 kertaa. Keskustelut mahdollisen lain tarpeista, tavoitteista ja sisällöstä olivat intensiivisiä, ja yksimielisyyttä oli vaikea löytää. Komitea selvitti myös eri maiden kilpailu- ja kartellilainsäädäntöä ja niiden traditioita ja historiaa ja kuuli monta asiantuntijaa.

Komitea jätti lopulta mietintönsä Valtioneuvostolle vuonna 1952 (KM 1952: B 33). Mietintö sisälsi myös lakiluonnoksen perusteluineen. Laki, jonka nimeksi ehdotettiin Laki kilpailurajoitusten valvonnasta, oli malliltaan – ja osittain sanamuodoltaankin – melkein kopio Ruotsin vuoden 1946 laista.

Komitean ehdotus oli, että lain piti perustua valvonta- ja väärinkäyttöperiaatteeseen, eli kilpailunrajoituksia ei pitänyt kieltää, vaan niitä piti valvoa. Viranomaisille piti kuitenkin antaa myös mahdollisuus puuttua yksittäisiin kilpailunrajoitussopimuksiin, mikäli niitä pidettiin sopimattomina tai vahingollisina. Esityksen mukaan elinkeinonharjoittajien tulisi myös ilmoittaa kilpailurajoitussopimuksistaan viranomaisille, minkä jälkeen ne kirjattaisiin rekisteriin. Laki asettaisi täten monopolit ja kilpailunrajoitussopimukset viranomaisten valvontaan. Lisäksi kilpailunrajoitukset piti tehdä julkisiksi, jotta yleisö saisi tietoa markkinoilla olevista kilpailunrajoituksista. Tähän tarkoitukseen piti perustaa kilpailunrajoitusrekisteri, josta huolehtisi uusi viranomainen, Kartellivirasto. Viranomaisten piti myös tehdä selvityksiä ja tutkimuksia kilpailuolosuhteista ja markkinoilla olevista kilpailunrajoituksista. Kartellirekisteri palvelisi myös tätä tavoitetta.

Komitean lakiluonnos ei sisältänyt yhtään kieltolauseketta, eli yhtään kilpailunrajoitusta ei ehdotettu kiellettäväksi. Komitea totesikin lausunnossaan, että se ei halunnut, eikä pystynytäkään, ottamaan kantaa siihen, mitkä kilpailunrajoitukset olisi katsottava sopimattomiksi tai haitallisiksi (KM 1952: B 33, 2). Komitea halusi keskittyä ensisijaisesti pohtimaan lainsäädännön peruseräitä sekä kehittämään ilmoitus- ja rekisteröintijärjestelyjä. Komitea kuitenkin ehdotti, että laki ei ulottuisi koskemaan työmarkkinajärjestöjä eikä vientikartelleja, paitsi jos niillä oli toimintaa myös kotimarkkinoilla. Vientikartellithan eivät haitanneet kotimarkkinoiden toimintaa ja olivat oikeastaan komitean mukaan koko maan eduksi (KM 1952: B 33, 20).

Monet tahot suhtautuivat positiivisesti lakiehdotukseen. Niin kauan kuin hintasäännöstely oli ollut hyvin tiukka, monopolien mahdollisuus hyödyntää asemaansa oli ollut pienempi. Sota ja sotakorvaukset Neuvostoliitolle koettiin myös todennäköisesti yleensä suurempina huolenaiheina, kuin kartellien ja monopolien aiheuttamat haitat kuluttajille. 1950-luvulla kun hintasäännöstelyä alettiin vähitellen purkaa, samalla kun tuontisäännöstely oli vielä tiukka, kuluttajat alkoivat tuntea hinnankorotukset kukkarossaan (vrt. Tamminen 1958). Kuluttajien osuustoiminnallisten järjestöjen edustajat ja muutamat pienyrittäjien etujärjestöt, jotka olivat kokeneet jääneensä suuryritysten ja monopoliryitysten jalkoihin, suhtautuivat yleensä positiivisimmin tällaiseen lakiin (ks. Salonen 1955, 152). Osuusliikkeen etujärjestöt kantoiivat toki huolta kuluttajista, mutta on myös muistettava, että esimerkiksi KK:n lähellä olevassa OTK:ssa oli jäsenenä suuri määrä pieniä osuusliikkeitä, eli ne ajoivat samalla myös pienten osuusliikkeiden asiaa. Myös palkansaajajär-

jestöissä puheenvuorot olivat enimmäkseen positiivisia. Hinta- ja ostovoimakeskustelut olivat yhä enemmän esillä ammattiyhdistysliikkeen puheenvuoroissa. Joidenkin mielestä lakialoite oli liian salliva, ja puheenvuoroissa ihmeteltiin, miksei tiettyjä kilpailunrajoituksia ehdotettu kiellettäväksi.

Monet myös vastustivat ajatusta tällaisesta laista. Suuri osa yrittäjien ja teollisuuden etujärjestöistä suhtautui hyvin negatiivisesti. Heidän lausunnoissaan korostettiin muun muassa, että yleinen säännöstely ja valtion omat monopolit muodostivat suurimman syyn siihen, että kilpailu ei toiminut ja että hinnat olivat korkeat. Nämä ongelmat olisi ensin ratkaistava. Toinen seikka, jonka elinkeinoelämän etujärjestöt usein toivat esille, oli se, että yritys- ja osinkoverotus oli Suomessa niin ankara, ettei terveelle liiketoiminnalle ollut edes mahdollisuuksia.<sup>2</sup> Elinkeinonharjoittajien kilpailunrajoitukset olivat oikeastaan vastareaktio tähän yritysvaltaiseen taloudelliseen ympäristöön. Lisäksi todettiin, että kilpailunrajoitukset ja kartellit olivat kansainvälisessä vertailussa suhteellisen pieni ongelma Suomessa. Suomen Teollisuusliitto totesi lausunnossaan, ”ettei Suomessa yleensä ole esiintynyt sellaisia yritysryhmiä tai monopolistisia ilmiöitä, jotka olisivat verrattavissa monien kehittyneempien teollisuusmaiden kartelleihin, trusteeihin ja monopoleihin” (ks. Salonen 1955, 155). Ajatus laista, joka kontrolloisi vapaata yritystoimintaa, oli monelle vaikea niellä. Kuten eräs liberaaliryhmien kansanedustaja myöhemmin toi esiin, ”tarkoituksena oli edistää talouselämän vapautta, mutta nyt tämä tapahtuisi valtiovallan lisääntyvän kont-

<sup>2</sup> Ks. *lausuntoja esim. Salonen (1955)*. Ks. myös *puheenvuoroja TaVM 1956: 5, eriävät mielipiteet, sekä eduskuntakeskustelut*.

rollin avulla”<sup>3</sup>. Elinkeinoelämän järjestöt painottivat myös, että olisi edettävä varovasti. Ensin olisi pitänyt tutkia tilannetta ja sitten vasta laatia laki. Teollisuusliiton lisäksi Suomen Puunjalostusteollisuusliitto, Suomen Tukku-kauppiainien Liitto ja Keskuskauppakamari vastustivat lakia voimakkaasti ja äänekkäästi. Kaikki elinkeinoelämän järjestöt eivät suinkaan suhtautuneet näin kielteisesti. Moni pienyritysjäedustaja, mutta myös muutamat suuremmat toimialajärjestöt, kuten Suomen Hotelli- ja Ravintolaliitto ja Suomen Laivanvarustajain Yhdistys, suhtautuivat myönteisesti. Tämä on oiva esimerkki siitä, ettei elinkeinoelämää voida tarkastella yhtenä yhtenäisenä ryhmänä.

Myös lakiluonnoksen sisältö aiheutti paljon keskustelua. Keskeinen asia, joka aiheutti useassa elinkeinoelämän etujärjestössä vastustusta, oli se, että elinkeinonharjoittajien tulisi ilmoittaa sopimuksistaan viranomaisille. Ilmoitusvelvollisuuden väitettiin aiheuttavan paljon ylimääräistä työtä ja muuta haittaa elinkeinonharjoittajille, kun taas kilpailunrajoitusten julkaiseminen uhkasi oikeusturvaa. Moni oli sitä mieltä, että jonkinlainen varovaisuusperiaate olisi järkevä: kannattaisi odottaa ja katsoa minkälaisia vaikutuksia uudella lailla tulisi olemaan Suomen olosuhteissa. Samalla voitiin seurata Ruotsin tilannetta ja sitä, miten Ruotsin tiukentunut laki toimisi käytännössä. Nämä argumentit esiintyivät myös eduskuntakeskustelussa ja talousvaliokunnassa (ks. TaVM 1956: 5).

Kiivaita keskusteluja käytiin myös siitä, keitä laki koskisi. Tämä oli kysymys, joka aiheutti ristiriitoja sekä komiteassa että eduskunnassa,

ja tästä jätettiin myös ainoa eriävä lausunto komiteanmietintöön. Erityisesti maataloustuottajien ja maatalouden osuustoimintaliikkeiden asema aiheutti kiihkeitä puheenvuoroja. Tämä oli Maalaisliitolle hyvin keskeinen kysymys, erityisesti kun työmarkkinajärjestöt olisi esityksen mukaan jätettävä lain ulkopuolelle. Myös myöhemmin eduskuntakeskustelussa esiintyi useita puheenvuoroja maataloustuottajien hankalasta asemasta ja tuotantoalan erilaisuudesta, minkä johdosta kaikki maataloustuottajat sekä niiden lähellä olevat osuusliikkeet pitäisi jättää lain ulkopuolelle. Myös talousvaliokunnan mietintöön jätettiin tästä asiasta eriävä mielipide (TaVM 1956: 5). Kysymys nousi myös myöhemmin pinnalle aina, kun kilpailulainsäädäntö otettiin uudestaan käsittelemään. Tämä aiheutti myös hyvin katkeransävyisiä kirjoituksia maataloutta lähellä olevissa lehdissä (esim. Ohde 1961). Loppujen lopuksi laki ulottui kaikkiin elinkeinonharjoittajiin (L 47/1957 2§).

Vaikka komitea oli jättänyt mietintönsä jo 1952, antoi hallitus esityksensä eduskunnalle vasta 1954. Hallituksen lakiesitys oli hengeltään ja peruseriaatteiltaan pitkälti sama kuin komitean ehdotus, mutta hallituksen esityksessä sekä määrähinnat että tarjouskartellit ehdotettiin kiellettäviksi (ehdollinen kieltö). Komiteahan oli pidättäytynyt esittämästä mitään suoranaisia kieltolausekkeita. Hallituksen esitys seurasi tässä Ruotsin uutta lakia *Konkurrensbegränsningslagen* vuodelta 1953.

Myös eduskunnassa lakiesitys eteni hitaasti. Laki viipyi pitkään erityisesti talousvaliokunnassa. Asiantuntijoita kuultiin ja keskustelu oli vilkasta. Useita eriäviä mielipiteitä kirjattiin myös talousvaliokunnan mietintöön (TaVM 1956:5). Argumentit olivat pitkälti samat, joita esitettiin komitean esityksen yhteydessä. Talousvaliokunnassa esitys myös muuttui. Muu-

<sup>3</sup> *Kansanedustaja Armi Hosian (Suomen Kansanpuolue) puheenvuoro eduskuntakeskustelussa 30.5.1956. Kansanpuolue oli lähinnä liberaalipuolue.*



tetun esityksen mukaan määrähintoja ei tulisi julistaa kielletyiksi. Viranomaiset voisivat kuitenkin puuttua määrähintasopimuksiin, jos niistä olisi erityistä haittaa tai jos niitä pidettiin sopimattomina.

Lopullisessa muodossaan laki hyväksyttiin vuonna 1957 ja se astui voimaan vuoden 1958 alusta. Lain lopullinen versio oli pitkälti kopio Ruotsin vuoden 1946 laista, vaikka Ruotsi olikin saanut uuden lain 1953. Ainut kilpailunrajoitusmuoto, joka kiellettiin, oli tarjouskartelli. Siihenkin voitiin saada poikkeuslupa erikoistapauksissa. Lisäksi kartelliviranomaiset pystyivät kieltämään määrähintasopimuksen, jos sen katsottiin koituvan kuluttajien vahingoksi. Myös kartellirekisteri ja ilmoitusvelvollisuus toteutuivat, eli elinkeinonharjoittajilla oli velvollisuus kartelliviraston kehotuksesta ilmoittaa kartellisopimus tai muu samanmuotoinen kilpailua rajoittava järjestely. Tätä tehtävää varten perustettiin Kartellivirasto Patentti- ja rekisterihallituksen yhteyteen. Sen tehtävänä oli kilpailurajoituksia koskevien tietojen hankkiminen ja kartellirekisterin ylläpitäminen sekä kilpailurajoituksista laadittavien selosteiden julkaiseminen. Tapaukset julkaistiin *Kartellirekisteri-Kartellregistret*-nimisessä lehdessä.<sup>4</sup> Lisäksi viranomaisen piti valvoa niitä kilpailunrajoitussopimuksia, jotka voitiin kieltää haitallisina (määrä hinnat), tai antaa erityislupa niille, jotka voitiin erikoisluvalla sallia (tarjouskartellit).

Kartelliviraston lisäksi perustettiin nk. Kartelliasian neuvottelukunta, joka koostui erilaisen intressiryhmien edustajista, ja jonka tehtävä-

nä oli antaa lausuntoja Kartellivirastolle talouselämän kilpailunrajoituksia koskevissa asioissa. Kartellivirasto aloitti toimintansa maaliskuussa 1959, ja ensimmäisen vuoden aikana yhteensä 97 kilpailunrajoitusta oli kirjattu rekisteriin.

Lakia kohtaan esitettiin heti sen voimaan astuttua voimakasta kritiikkiä (Tamminen 1958; ks. myös Vartiainen 1963). Moni asiantuntija huomautti, että se oli aivan liian väljä ja että se tuskin pystyisi estämään edes vahingollisimpia kilpailunrajoituksia. Jo lakia valmisteltaessa oli Viljo Annala (1953) ollut sitä mieltä, että määrähintasopimukset olisi kiellettävä, koska ne olivat hänen mukaansa tavallisia ja samalla kuluttajille hyvin haitallisia. Toinen asia, jonka monet kokivat omituisena, oli tarjouskartellien kieltö. Se vaikutti suorastaan *ad hoc* -päätökseltä. Eräiden taloustieteilijöiden piirissä kritiikki oli erityisen kova, jopa murskaava. Kansantaloustieteen professori Mikko Tamminen (1958) totesi hyvin kriittisessä artikkelissaan vuodelta 1958, että tarjouskartellit kiellettiin ainoastaan sen takia, että nämä kilpailunrajoitukset olivat kiellettyjä Ruotsin lain mukaan, eikä sen takia, että ne olisivat erityisen tavallisia Suomen oloissa tai että niiden haitallisuudesta olisi ollut olemassa tutkittua ja perusteltua tietoa. On selvä, että Ruotsin esimerkkiä oli tässä seurattu. Toinen syy siihen, että tarjouskartellit olivat ainut kielletty kilpailunrajoitusmuoto, oli ehkä se, että tarjouskartellien haitat usein myös kohdistuivat julkiselle sektorille.<sup>5</sup> Tammisen mielestä koko laki oli säädetty ilman taloustieteellistä asiantuntemus-

<sup>4</sup> "Tässä lehdessä julkaistaan talouselämässä esiintyvistä kilpailunrajoituksista laaditut ja kartellirekisteriin merkityt selostukset sekä rekisteröityjen kilpailunrajoitusten lakkaamista ja muuttamista koskevat tiedonannot", *Kartellirekisteri* 1959 no 1, 1.

<sup>5</sup> *Matti Purasjoki ja Juba Jokinen ovat katsauksessaan todenneet, että kieltö oli käytännössä merkityksetön. Rikostunnusmerkistön täyttymiseen ei nimittäin riittänyt se, että tarjouksen jättäjät sopivat tarjoushinnoista, vaan kieltökynnys ylittyi vasta kun oli osoitettu, että yhteistyö perustui velvoittavaan sopimukseen* (Purasjoki ja Jokinen 2010).

ta. Katsomalla näin ”historian takapeiliin” voidaan kuitenkin todeta, että taloustieteilijöitä oli kyllä sekä kuultu että kuunneltu, mutta laki oli monien poliittisten ja intressien kompromissien, ei suoraan asiantuntijatyön, tulos.

Uuden kartelliviraston ylijohdaja Niilo Eerola (1960) toi sen sijaan pari vuotta lain voimaantumisen jälkeen esiin, että laki puolusti paikkaansa siinä muodossa kuin se oli. Varovaisuusperiaate, johon usein eduskuntakeskustelussakin oli viitattu, oli hänen mukaansa perusteltu, kun laki oli uusi. Eerola lisäsi myös, että sopimusvapautta ei olisi haluttu kumota. Tarjouskartellikielto oli oikeastaan ristiriidassa sopimusvapauden periaatteen kanssa. Kuten jo on todettu, lain ensisijainen tavoite olikin aivan muu kuin estää kartellisoituminen. Tavoite oli tarkkailla ja valvoa kilpailuolosuhteita ja markkinoiden toimivuutta. Toisaalta kilpailulaki on melkein jokaisessa maassa alkanut varovaisena. Ensin on koettu tarpeellisenä saada lisää tietoa kilpailuolosuhteista ja niistä kilpailurajoituksista, jotka esiintyivät markkinoilla (Virtanen 1998, 241–243).

Laki oli kuitenkin hampaaton, mikäli tavoite olisi ollut estää tai poistaa edes kaikkein haitallisimpia sopimuksia. Hyvin nopeasti lain voimaan astumisen jälkeen myös kartelliviranomaiset totesivat, että laki ei anna heille oikeastaan mitään työkaluja puuttua vahingollisiin sopimuksiin.

Kilpailurajoitusten rekisteröinti oli myös hyvin hidasta. Kartelliviraston henkilöstön lukumäärä oli pieni, ja se kärsi usein henkilöstövajauksesta ja tiheistä henkilöstövaihdoksista.<sup>6</sup> Kartelliviranomaisilla ei ollut myöskään suuria mahdollisuuksia toteuttaa laajempia selvityksiä kilpailuolosuhteista eikä tiedusteluita elinkeinonharjoittajille. Harva elinkeinonharjoittaja oli kiinnostunut ilmoittamaan sopimuksiaan

oma-aloitteisesti viranomaisille, mikä toki oli aivan sallittua. *Kartellirekisteri*-lehtikään ei ollut mikään jymymenestys, joka olisi saavuttanut suurta lukijakuntaa, eli ajatus julkisuusperiaatteen pelotevaikutuksesta oli kyllä ollut liian optimistinen. Sen lisäksi laki koettiin monesti epämääräisenä ja vaikeasti tulkittavana. Jo aikalaikirjoituksissa huomattiin, että laissa, joka yleiskielessä kävi nimellä kartellilaki, sanaa ”kartelli” ei käytetty lainkaan, ja sana kilpailurajoitus jäi tarkemmin määrittelemättä. Mielenkiintoista kyllä kartellikomitea oli taroituksellisesti jättänyt sanan kartelli määrittelemättä (KM 1952: B 33, 22).

### **Tehokkaampia aseita vahingollisia kilpailurajoituksia vastaan: vuoden 1964 laki**

Hyvin nopeasti lain voimaantulon jälkeen esitettiin monelta taholta kritiikkiä lakia kohtaan. Erityisesti kartelliviranomaiset kokivat, että laki oli puutteellinen ja että he eivät pystyneet toteuttamaan tehtäviään.

Elinkeinonharjoittajien haluttomuus ilmoittaa kilpailurajoitussopimuksiaan ja viranomaisten vähäiset mahdollisuudet puuttua vahingollisiin sopimuksiin koettiin 1957 lain pahimmiksi epäkohdiksi (ks. KM 1962:4, 21).

Vuonna 1956 Valtioneuvosto oli asettanut komitean pohtimaan ”talouselämän säännöstemistä koskevien säännösten ja määräysten tarkistamista”. Vuonna 1959 komiteaa laajen-

<sup>6</sup> Esimerkiksi vuonna 1968 todettiin Kartelliviraston (silloin nimellä Elinkeinovapausvirasto), että rekisteröintityö oli edennyt hyvin, koska virastossa ei ollut, kuten usein ennen, esiintynyt henkilövaihdoksia. ”Kertomus Elinkeinovapausviraston ja -neuvoston toiminnasta v. 1967”, *Kilpailuvapauslehti* 1968 no 2, 14–19.

nettiin ja annettiin samalla tehtäväksi myös miettiä hintaalojen valvontaa ja hintavalvonnan käyttämistä kilpailuolosuhteita silmällä pitäen. Tämä komitea jätti maaliskuussa 1962 mietinnön, joka sisälsi esityksen kartellilain uudistamisesta. Komitean mukaan huomattava puute laissa oli, että määrähinnat eivät olleet kiellettyjä. Määrähintojen koettiin nimittäin aiheuttavan kuluttajille erityisen suurta haittaa (KM 1962, 23). Lisäksi määrähinnat oli kielletty Ruotsin laissa. Komitea totesi kuitenkin, että olisi tärkeä saada enemmän tietoa niiden yleisyydestä ja niiden haitallisuudesta, ennen kuin ne kiellettäisiin, ja se tilasikin asiantuntijalta selvityksen määrähintojen yleisyydestä.

Toinen asia, joka teki lainsäädännön uudistamisesta tärkeän, oli Suomen Efta-sopimus, joka oli allekirjoitettu 1961. Tämä asetti uusia paineita kilpailulainsäädäntöön, koska kilpailunrajoitussopimukset olivat usein ristiriidassa Efta-sopimuksen nk. 15. artiklan kanssa (KM 1962: 4, 19; Rissanen 1978, 45). Konvention 15. artiklan mukaan yritysten väliset sopimukset ja toimintatavat, joilla pyrittiin tai joiden tuloksena oli liiton alueella tapahtuvan kilpailun rajoittaminen tai vääriin suuntaan ohjaaminen, ja jotka tekivät tyhjäksi tullien ja määrällisten rajoitusten poistumisesta koituvat edut, olivat ristiriidassa konvention kanssa. Efta-sopimus edellyttikin, että joissakin tapauksissa viranomaisten olisi pystyttävä myös puuttumaan näihin haitallisiin sopimuksiin. Tämä ristiriita vapaakauppasopimusten ja kilpailulainsäädännön ja viranomaisten mahdollisuus puuttua kilpailunrajoitussopimuksiin välillä tuli myös ajan myötä kasvamaan (ks. Rissanen 1978, 123; Nurmi 1983).

Vuoden 1957 lain suurimpia puutteita olivat kuitenkin komitean mukaan ilmoitusjärjestelmän ongelmat ja viranomaisten vähäiset mahdollisuudet puuttua vahingollisiin kilpai-

lunrajoituksiin. Rekisteröityjen sopimusten lukumäärä oli pysynyt pienenä, kun rekisteröiminen tapahtui ainoastaan viranomaisten kehotuksesta. Vaikka henkilökunta oli ollut ahkera – kartellivirasto oli henkilöpulasta huolimatta ehtinyt lähettää useita tuhansia selvityspyyntöjä ja ilmoituskehoituksia – ainoastaan 296 tapausta oli rekisteröity kartellirekisteriin vuoteen 1962 mennessä. Lain tavoitteet jäivät täten osittain toteuttamatta.

Sekä komitean että myöhemmin hallituksen esityksessä ehdotettiin, että ilmoitusvelvollisuus olisi muutettava oma-aloitteelliseksi. Tällainen oma-aloitteinen ilmoitusvelvollisuus koski kuitenkin ainoastaan yhdistyksen tai yhteiselimen piirissä tehtyjä sopimuksia, kun taas yksittäisten elinkeinonharjoittajien piti jatkossakin ilmoittaa sopimuksensa ainoastaan viranomaisten kehotuksesta. Tätä perusteltiin sillä, että suurimmat yritykset ja niiden yhteiselimet sopivat eniten kilpailunrajoitussopimuksia ja että kartellit ovat Suomessa juuri hyvin usein yhdistyksen tai muun yhteiselimen muodossa. Aikalaiskirjallisuudessa tarkoitettiin sanalla ”kartelli” tavallisesti juuri yhdistystä (ks. esim. Salonen 1955, 63–65). Näistä kartellisopimuksista väitettiin olevan myös eniten haittaa kuluttajille ja pienyrityksille. Suuryrityksillä ja niiden yhteiselimillä olisi resursseja ja asiantuntemusta tehdä näitä ilmoituksia. Lisäksi, mikäli kaikkien olisi pitänyt oma-aloitteisesti rekisteröidä sopimuksiaan, olisi viranomaisille saapuvien asiakirjojen määrä kasvanut hallitsemattomasti (KM 1962: 4, 25). Pienten elinkeinonharjoittajien ilmoitusvelvollisuutta olisi todennäköisesti myös ollut miltei mahdotonta valvoa.

Maataloustuottajien asema laissa nousi uudistustyön aikana keskeiseksi puheenaiheeksi sekä komiteassa että myöhemmin eduskunnas-

sa. Komitean esityksessä maa- ja metsätalouden harjoittajat jätettäisiin nyt lain ulkopuolelle. Maatalousosuuskunnat ja yleensä maataloustuotteiden jalostaminen ja markkinointi pysyisivät kuitenkin lain piirissä. Kuten komitea mietinnössään totesi, maatalouden osuustoiminta sekä jalostus ja markkinointi olivat samanlaista elinkeinotoimintaa kuin muu teollisuustuotanto. Se oli lisäksi usein myös suuryritystoimintaa ja siten sillä oli yleisen edun kannalta huomattavaa merkitystä (KM 1962:4, 27).

Maalaisliiton edustajat ja maatalouden etujärjestöt painottivat toisaalta, ettei osuuskuntia missään nimessä voitu rinnastaa teollisuuden kartelleihin ja monopoliin (ks. esim. eduskuntakeskustelu 15.11.1963, myös Ohde 1961).<sup>7</sup> Keskustelussa korostettiin myös, että olisi kohtuutonta, että maatalous ja maatalouden osuuskunnat olivat lain piirissä, mutteivät työmarkkinajärjestöt. Tähän aikaan palkkatyöväestön ja maatalousväestön välit olivat vielä kireät pitkän hinta- ja palkkasäännöstelykauden jälkeen.

Hallituksen esitys laiksi taloudellisen kilpailun edistämisestä jätettiin eduskunnalle 21.9.1962. Vaikka eduskuntakeskustelu oli tälläkin kertaa vilkasta, lakiesitys eteni paljon nopeamassa tahdissa kuin vuoden 1957 laki. Uusi laki – Laki taloudellisen kilpailun edistämisestä no 1/1964 – hyväksyttiin eduskunnassa joulukuussa 1963, ja se astui voimaan 1.7.1964 alkaen.<sup>8</sup> Laki kumosi samalla vuoden 1957 lain. Yksi

<sup>7</sup> *Torsten Ohde oli ruotsalaisen Kooperativa Förbundetin taloudellinen asiantuntija ja myös ”Suomen olojen tuntija”. KF:lla oli tässä asiassa yhteneväiset intressit maatalousosuuskuntien kanssa: kaikkien osuuskuntien piti olla monopoli- ja kilpailulainsäädännön ulkopuolella.*

<sup>8</sup> *Myös tällä kertaa annettiin samaan aikaan toinen, eräiden yksittäisten kansanedustajien tekemä, lakialoite, jossa mm. myös boikotit olisi julistettu kielletyiksi.*

syy huomattavasti nopeampaan tahtiin oli tietysti se, että uusi laki ei tuonut mitään periaatteellisia muutoksia edelliseen lakiin verrattuna: se nojasi edelleen valvonta- ja väärinkäyttö- sekä julkisuusperiaatteeseen. Eduskuntakäsittely ei myöskään tuonut mitään suurempia muutoksia hallituksen esitykseen.

Uudessa laissa määrähinnat säädettiin kielletyiksi, ellei ilmennyt selvästi, että tämän hinnan sai alittaa (4. luku, § 18). Uuden lain mukaan elinkeinonharjoittajain yhdistysten tai muiden yhteisöjen oli myös oma-aloitteisesti ilmoitettava kilpailunrajoituksista viranomaisille viipymättä, eli viimeistään 30 pv sopimusten allekirjoittamisen jälkeen. Kahden tai useamman itsenäisen yrittäjän välillä tehdyt kilpailunrajoitussopimukset piti ilmoittaa viranomaisille ainoastaan kehotuksesta (L 1/1964, § 6).

Maatilatalouden harjoittaminen ja kalastus jätettiin lain ulkopuolelle, mutta maatalouden osuuskunnat ja muut maatalouden jalostukseen keskittyvät elinkeinoharjoittajat pysyivät lain piirissä. Pankki- ja vakuutustoiminta jätettiin uuden lain ulkopuolelle. Perustelu oli, että pankki- ja finanssilaitokset olivat saaneet oman lainsäädäntönsä. Finanssilaitosten jättäminen kilpailunedistämislain ulkopuolelle oli kuitenkin kysymys, joka myöhemmin toistuvasti aiheutti kritiikkiä varsinkin vasemmistoryhmissä, ja se nostettiin aina esiin, kun laki otettiin käsitelyyn myöhemmin.

Lainmuutoksesta huolimatta rekisteröityjen kilpailunrajoitusten määrä ei kasvanut mitenkään räjähdysmäisesti. Oma-aloitteellisuuden kanssa oli myös niin ja näin. Vuonna 1968 oli rekisteröity yhteensä 90 uutta kilpailunrajoitusta, mutta viranomaisten mukaan niistä ainoastaan viisi oli ilmoittanut sopimuksistaan oma-aloitteisesti. Muut olivat tehneet ilmoituksen vasta viranomaisten tiedustelun jälkeen.<sup>9</sup> Viran-

omaiset olivat koko sen ajan, kun rekisteriä ylläpidettiin, hyvin tietoisia siitä, ettei rekisteristä löytynyt kaikkia niitä kilpailunrajoituksia, jotka lain mukaan olisi pitänyt rekisteröidä (ks. KM 1982: 49, 64). Toki elinkeinonharjoittajat eivät ehkä ymmärtäneet, että heidän olisi ilmoitettava rajoituksistaan, sillä laki oli vaikeaselkoinen.<sup>10</sup>

Uuden lain myötä viranomaiset saivat myös tehokkaampia keinoja puuttua vahingollisiin sopimuksiin. Lakiin sisällytettiin nk. neuvotteluperiaate, eli mikäli kilpailunrajoitus todettiin sopimattomaksi tai vahingolliseksi, sen vaikutusten poistamiseksi voitiin ryhtyä neuvotteluihin. Neuvotteluperiaate oli myös monien muiden maiden (mm. Ruotsin) kilpailulainsäädännössä. Yhdistys tai elinkeinonharjoittajat saivat ensin antaa selityksen viranomaisille. Sen jälkeen voitiin ryhtyä neuvotteluihin, jos viranomaiset katsoivat siihen olevan aiheutta. Mikäli neuvottelut jäivät tuloksettomiksi, eikä vahingollisia sopimuksia muutettu tai poistettu vapaaehtoisesti, viranomaiset saivat kääntyä valtioneuvoston puoleen. Valtioneuvostolla oli oikeus kieltää sopimukset määräajaksi. Neuvotteluperiaate näyttää tuoneen jonkinlaista pidätyväisyyttä mukanaan. Kartellin osapuolet ryhtyivät nimittäin usein oma-aloitteisesti muuttamaan sopimuksensa sääntöjä tai sisältöä, ennen kuin neuvotteluihin edes ryhdyttiin.<sup>11</sup>

Myös viranomaisorganisaatio muuttui uuden lain mukaan. Viranomaistyöskentelyn edis-

tämiseksi Kartellivirasto muutettiin Elinkeino- vapausvirastoksi ja Kartellineuvosto Elinkeino- vapausneuvostoksi, jonka piirissä käsiteltiin erilaisia kilpailunrajoituskysymyksiä ja annettiin lausuntoja niistä. Viraston henkilökunnan lukumäärä kasvoi ja tutkimustoimintaa ja rekisteröintiä pyrittiin tehostamaan. Henkilökunta- tilanne parani ja henkilövaihdokset vähenivät.<sup>12</sup> 1960-luvulla lähetettiin jo toistatuhatta ilmoituspyyntöä tai -tiedustelua vuosittain ja vuosikymmenen loppupuolella pystyttiin todentamaan että työ oli kehittynyt suotuisasti. Viranomaisten tutkimus- ja selvitystoiminta kehittyi myös 1960-luvulla. *Kartellirekisteri*-lehden nimi muuttui *Kilpailunvapauslehdiksi* vuonna 1966, ja lehdessä alettiin julkaista myös lyhyitä kommentteja ja katsauksia. Myös niistä neuvotteluista, joita käytiin, raportoitii Kilpailunvapauslehdessä. Tämä varmaan lisäsi mielenkiintoa lehteä kohtaan.

Keskustelujen perusteella näyttää myös siltä, kuin suhtautuminen kilpailuun ja kilpailunedistämiseen muuttuisi hitaasti (ks. Rissanen 1978,46). Esim. komitea kiinnitti enemmän huomioita kilpailun edistämiseen ja markkinoiden toimivuuteen, kuin mitä Kartellikomitea oli tehnyt aikanaan omassa mietinnössään. Vuoden 1962 komiteamietinnössä (KM 1962:4, 11) puhuttiin yleisperusteluissa myös tehokkaasta kilpailusta ja tuotiin esille, että oli valtiovallan tehtävä luoda ne olosuhteet ja ne puitteet, joissa ”kilpailun on toimiminen”. Mietinnössä käytiin huolellisesti läpi erilaisia kilpailunrajoitusmuotoja, ja kilpailunrajoitus-käsite määriteltiin tarkemmin kuin edellisessä mietinnössä. Myös uuden lain nimi viittaa siihen, että ainakin peri-

<sup>9</sup> ”Kertomus Elinkeinovapausviraston toiminnasta vuodelta 1969”, *Kilpailunvapauslehti* 1970 no 3, 13–17.

<sup>10</sup> ”Kertomus Elinkeinovapausviraston ja -neuvoston toiminnasta v. 1967”, *Kilpailunvapauslehti* 1968 no 2, 17. ”Kilpailunrajoitukset, niiden ilmoittaminen ja rekisteröinti”, *Hinnat ja Kilpailu* 1978 no 2, 24–27.

<sup>11</sup> ”Kertomus elinkeinovapausviraston ja -neuvoston toiminnasta v. 1967”, *Kilpailunvapauslehti* 1968 no 2, 23.

<sup>12</sup> ”Kertomus elinkeinovapausviraston ja -neuvoston toiminnasta v. 1967”, *Kilpailunvapauslehti* 1968 no 2, 15.

aatteessa oltiin siirtymässä kilpailunrajoitusten puhtaasta *valvonnasta* kilpailun *edistämiseen*.

### **Kilpailulainsäädäntö osana hintasäännöstelyä ja taistelua inflaatiota vastaan: vuoden 1973 lainuudistus**

1970-luvun alussa kilpailulainsäädäntö otettiin taas uudestaan käsittelemään. Vaikka vuoden 1964 laki oli tuonut mukanaan tiettyjä parannuksia, koettiin vielä, että viranomaisten mahdollisuudet puuttua vahingollisiin sopimuksiin olivat puutteelliset. Korkeasta inflaatiosta oli myös tullut pysyvä ongelma Suomen taloudelle, ja inflaatiovastainen työ muuttui tärkeämmäksi. Viranomaiset ja asiantuntijat olivat hyvin tietoisia siitä, että kartelleilla ja muilla kilpailunrajoituksilla oli hintoja korottava vaikutus.

*Hinta- ja kilpailukomitea* asetettiin vuonna 1971. Komitean tehtävänä oli selvittää hintojen ja kilpailurajoitusten valvontaa koskevaa lainsäädäntöä sekä siinä esiintyviä puutteita ja muutostarpeita, erityisesti inflaationtorjumisen kannalta. Komitea, joka jätti mietintönsä 31. toukokuuta 1972, totesi, että kilpailulaki ja hintavalvontatyö kuuluvat kiinteästi yhteen. Hintojen tasapainoiseen kehitykseen on pyrittävä sekä yleisillä talouspoliittisilla keinoilla että kilpailupoliittisilla toimenpiteillä. Komiteamietinnössä oli laadittu esityksiä kolmeen eri lakiin: lakiin hintavalvonnasta, lakiin kilpailunedistämisestä ja lakiin kilpailuasiamiehestä (KM 1972: B 52). Hintavalvontalain päämääränä olisi hintojen ja kustannusten tasapainoinen kehitys, kun taas kilpailulain tehtävä oli markkinamekanismin tehokkuuden lisääminen. Uuden kilpailuasiamiehen tehtäviin kuuluisi ensisijaisesti olla julkisena edunvalvojana taloudellisen kilpailun edistämistä koskevissa

asioissa. Komitea painotti esityksessään myös, että hinta- ja kilpailunedistämismisviranomaiset tarvitsivat henkilöstövahvistusta voidakseen tehokkaasti hoitaa tehtävänsä (KM 1972: B 52, 3). Kilpailuolosuhteiden tutkimustoimintaa piti myös kehittää. Tämä olisi erityisen tärkeää, koska se tukisi samalla juuri hintavalvontatyötä. Viranomaisten toimivaltaa puuttua kartellien toimintaan ja vahingollisiin sopimuksiin piti myös parantaa.

Suurin uudistus liittyi tällä kertaa viranomaisorganisaatioon. Ensiksi, nimi Elinkeinovapausvirasto katsottiin vanhentuneeksi, hankalaksi ja harhaanjohtavaksi (KM 1972 B: 52, 63). Toiseksi, ehdotettiin, että Elinkeinovapausviraston tehtävät siirrettäisiin pois Patentti- ja rekisterihallitukselta perustettavalle Elinkeinohallitukselle. Elinkeinovapausneuvoston nimi muuttuisi samalla Kilpailuneuvostoksi, ja sen kokoonpano uusittaisiin. Komitea painotti, että etujärjestöjen edustajien suuri määrä tässä neuvostossa oli vaikuttanut jarruttavasti sen toimintaan.

Muuten esitys ei poikennut paljon vuoden 1964 laista. Esimerkiksi uusia kieltoperiaatteita ei ehdotettu. Maataloustuottajien asema oli toki taas kerran ajankohtainen. Esityksessä ehdotettiin, että myös maatilatalouden harjoittaminen sisällytettäisiin lain piiriin. Lain päämääränä piti nimittäin olla, että kaikki elinkeinoharjoittajat saatettaisiin lain piiriin. Ilmoitusvelvollisuus ehdotettiin ulottuvaksi kaikkiin elinkeinonharjoittajiin. Näitä kahta ehdotusta vastustettiin kovin sanoin myöhemmin eduskuntakeskustelussa: pienyrityksien asemaa ei saanut huonontaa. Näihin vasta kärsivät suurten monopolien ja teollisuuskartellien toiminnasta.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Ks. eduskuntakeskustelu 6. huhtikuuta 1973.

Hallitus antoi esityksensä eduskunnalle marraskuussa 1972, laki hyväksyttiin jo keväällä 1973, ja uusi laki astui voimaan 1. heinäkuuta 1973. Uudessa laissa toteutuivat suurin piirtein kaikki komitean ehdotukset. Oma-aloitteinen ilmoitusvelvollisuus laajennettiin koskemaan myös itsenäisiä elinkeinonharjoittajia, jos he olivat osallisena sopimuksissa tai järjestelyissä, jotka velvoittivat heitä noudattamaan määrättyjä hintoja tai hinnoitteluperusteita (L 423/1973, 8 §). Ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnistä voitiin tämän jälkeen asettaa elinkeinonharjoittajat tai yhdistykset syytteeseen (§ 37). Aikalaislähteiden mukaan tämä tapahtui kuitenkin harvoin (Holma 1979). Lain mukaan myös tiedot lakkautetuista kilpailunrajoituksista piti ilmoittaa.

Viranomaisten mahdollisuuksia puuttua kartellien toimintaan ja vahingollisiin sopimuksiin parannettiin. Mikäli esimerkiksi neuvottelut eivät johtaneet tuloksiin, Valtioneuvostolla oli oikeus poistaa kilpailunrajoitukset kokonaan uhkasakon uhalla. Lakia ei kuitenkaan laajennettu maatalouden harjoittajiin tai pankki- ja vakuutuslaitoksiin.

Laissa määriteltiin myös tarkemmin, mitä ”vahingollisilla vaikutuksilla” tarkoitettiin. Uuden lain 15 § mukaan kilpailunrajoituksella katsottiin olevan vahingollisia vaikutuksia, silloin kuin se yleiseltä kannalta merkittävällä tavalla ”aiheuttaa kohtuuttomia hintoja tai toimintaehtoja tahi ilman hyväksyttävää syytä rajoittaa toimintamahdollisuuksia elinkeinonelämän piirissä taikka vaikeuttaa elinkeinonharjoittamista”. Kilpailuneuvoston puheenjohtaja Voitto Saario (1985) totesi toki myöhemmin, että aina kun Kilpailuneuvostossa oli käsitelty mahdollisesti vahingollisia kilpailunrajoituksia, lopputulos oli melkein aina se, että

”olosuhteet huomioon ottaen” rajoitusta tai sopimusta voitiin pitää hyväksyttävänä.

Perustettiin myös uusi viranomainen Elinkeinohallitus, jonne Elinkeinovapausneuvoston tehtävät siirrettiin. Kilpailunedistämislain valvontatehtävää hoiti sen jälkeen Elinkeinohallituksen Kilpailutoimisto. Myös uusi kilpailuasiamiehen virka perustettiin. Hinta- ja kilpailuolosuhteita koskeva selvitys- ja tutkimustyö parani, ja hinta- ja kilpailuviranomaisten näkyvyys yhteiskunnassa ja yhteiskunnallisessa keskustelussa vahvistui. Erityisesti uudesta kilpailuasiamiehestä tuli näkyvä hahmo suomalaisessa yhteiskunnassa 1970-luvun loppupuolella ja 1980-luvulla. Kuluttajan edut korostuivat myös vähitellen ja 1978 perustettiin Kuluttaja-asiamiehen virka, joka myös sijoitettiin Elinkeinohallitukseen.

*Kilpailunvapauslehd*en nimi muutettiin vuonna 1977 *Hinnat ja Kilpailu*:ksi, ja sen myötä lehti muuttui myös yhä enemmän asiantuntijalehdeksi, joka koostui pääasiassa erilaisista analyyseistä ja ajankohtaisista artikkeleista; mm. toimiala- ja hintatutkimusten tuloksia esiteltiin ahkerasti. Rekisteröidyt kilpailunrajoitukset julkaistiin toki vielä lehdessä. Viranomaiset pyrkivät lehdessä myös tiedottamaan kilpailunedistämislain sisällöstä ja tavoitteista käytännönläheisesti ja konkreettisesti, jotta elinkeinonharjoittajat ymmärtäisivät velvollisuutensa.

Vaikka rekisteröityjen kilpailunrajoitusten määrä kasvoi, esitti kilpailutoimiston väki jatkuvasti huolensa siitä, että ilmoitusvelvollisuutta ei läheskään aina noudatettu. Osittain tämän oletettiin johtuvan tietämättömyydestä, mutta viranomaiset arvioivat että elinkeinonharjoittajien piirissä esiintyi paljon huomaamattomuutta ja välinpitämättömyyttä ilmoitusvelvollisuutta kohtaan (Lehtisalo 1984).

## Kohti kilpailuvaltiota – 1980-luvun muuttuva ympäristö ja kilpailulainsäädäntö

Lainsäädäntöön tehtiin muutamia pienempiä asetusmuutoksia 1970-luvun loppupuolella, mutta varsinaisesti laki otettiin seuraavan keran käsittelyyn vasta 1980-luvulla, kun taas asetettiin uusi komitea pohtimaan kilpailulainsäädäntöä ja sen muutostarpeita. Tämän Kilpailutoimikunnan tuli erityisesti kiinnittää huomiota mm. kilpailuasiamiehen ja Liiketaloustieteellisen Tutkimuslaitoksen piirissä tehtyihin selvityksiin kilpailuolosuhteista Suomessa sekä OECD:n antamiin suosituksiin (KM 1982: 49). OECD (1977) oli vuonna 1977 antanut jäsenmailleen toimintaehdotuksia siitä, miten taloudellista kilpailua voisi edistää. Ruotsin lainsäädäntö uudistettiin myös vuonna 1982, ja lain valmistelua seurattiin Suomessa tietenkin taas kiinnostuneena. Ruotsin lakia pidettiin vielä Suomen kilpailunedistämislain tärkeimpänä esikuvana (Knekt 1980). Kilpailukomitea kiinnitti erityisesti huomiota siihen, miten Ruotsin uudessa laissa käsiteltiin yrityskauppoja.

Kilpailukomitea jätti mietintönsä syyskuussa 1982. Komitea totesi ensiksi, että Suomen silloista kilpailulainsäädäntöä voitiin pitää varovaisena ja myös tehottomana kansainvälisessä vertailussa ja että laki vaatisi tarkistusta (KM 1982: 49, 8). Suurin muutos, jota komitea ehdotti, oli, että oma-aloitteinen ilmoitusvelvollisuus ulotettaisiin kaikkiin elinkeinonharjoittajiin (KM 1982: 49, 86–87). Lisäksi nostettiin taas keskusteluun maataloudenharjoittajien ja pankki- ja rahoituslaitosten asema laissa. Uusia kieltolausekkeita ei ehdotettu lakiin. Mietintöön kirjattiin kuitenkin kolme eriävää mielipidettä, josta yksi oli kilpailuasiamiehen ja toisen komitean jäsenen tekemä. He ehdottivat muu-

toksia peräti viiteen kohtaan. Huomionarvoisin niistä oli ehkä se, että he esittivät horisontaaliset hintasopimukset kiellettäviksi.

Tällä kertaa Suomessa lakia ei kuitenkaan uudistettu kokonaan, vaikka voimassa olevaan lakiin tehtiinkin muutamia tarkistuksia. Tämän osauudistuksen uudet säädökset astuivat voimaan 1.3.1985 alkaen. Kilpailuneuvosto sai nyt oikeuden kieltää vahingolliset kilpailurajoitukset. Aikaisemmin ainoastaan Valtioneuvostolla oli ollut oikeus kieltää vahingollisia sopimuksia. Lisäksi ilmoitusvelvollisuus laajennettiin koskemaan kaikkia elinkeinonharjoittajia. Viranomaiset ilmoittivat tyytyväisyytensä uusien rekisteröityjen kilpailunrajoitusten suuresta määrästä (Lehtisalo 1985).

Vuoden 1982 mietintö oli laaja selvitys kilpailulainsäädännöstä ja sen vaikutuksista. Kilpailun edistäminen ja lainsäädännön merkitys tälle tavoitteelle oli hyvin vahvasti esillä. Todettiin myös, että kilpailunrajoituksia on pidettävä vahingollisina myös silloin, kun ne olivat *selvästi taloudellisen kehityksen* kannalta vahingollisia (KM 1982: 49, 95, minun kursiivini). Tämä muuttunut lähestymistapa on tietysti kiinnostava, kun tarkastellaan koko Suomen taloudellista ja institutionaalista muutosta 1980-luvun alussa. Samaan aikaan alkoi yleisesti Suomen avautuminen ja liberalisointi, eli siirtyminen kohti liberaalempaa markkinataloutta.

Kesti kuitenkin aina vuoteen 1988 saakka, ennen kuin kilpailulaki uudistettiin kokonaan. Vuonna 1985 asetettiin taas uusi komitea pohtimaan kilpailu- ja hintavalvontalakien uudistamista, nk. KIIH-komitea, joka luovutti mietintönsä vuonna 1987 (KM 1987: 4). Tätä lainsäädäntötyötä on pidetty uuden kilpailupolitiikan alkusysäyksenä (Purasjoki ja Jokinen 2010). Uusi laki vuodelta 1988 ei kuitenkaan vielä muuttanut kilpailulainsäädännön perus-



periaatteita: se nojasi edelleen julkisuus-, valvonta- ja väärinkäyttöperiaatteisiin. Lakia kiristettiin kuitenkin huomattavasti. Kieltoperiaatetta tosin ei laajennettu koskemaan muita kilpailunrajoituksia, mutta tärkeä uudistus oli, että kilpailunrajoitus sopimukset tulivat uuden lain mukaan ”pätemättömiksi”, eli sopimusvapauden nimissä ne eivät enää olleet siviilioikeudellisesti päteviä. Sopimussakot ja muut sanktiot julistettiin mitättömäksi, eli kuten eräs asiantuntija ilmaisi asian: yhteiskunnalla ei ole aihetta avustaa niiden [kilpailunrajoitusten] ylläpitämistä (Hagman 1988). Kieltoperiaatetta ei kuitenkaan haluttu laajentaa, sillä perusteella, että se yleensä kierretään kuitenkin ”herrasmies-sopimuksilla”. Myös neuvotteluperiaate säilyi. Komiteassa oli myös nostettu esiin aiheita, jotka olivat edellisissä laeissa jääneet vähemmälle huomiolle, kuten määräävä markkina-asema ja markkinoille pääsyn vapaus (Jääskinen 1987). Seurattiin myös Ruotsin kehitystä tiivistä. Yrityskaupunkontrollista ei kuitenkaan vielä tässä vaiheessa säädetty mitään.

Myös kilpailunrajoitusten vahingollisuutta tarkennettiin: kilpailunrajoituksella katsottiin olevan vahingollisia vaikutuksia, jos se terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun kannalta sopimattomalla tavalla vaikutti hinnanmuodotukseen, vähensi tai oli omiaan vähentämään tehokkuutta elinkeinoelämässä, esti tai vaikeutti toisen elinkeinon harjoittamista, johti määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön, tai oli yhteensopimaton Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen kanssa (§ 7).

Samalla myös hintavalvonta siirtyi historiaan. Komitea totesi, että markkinatalouteen ei sovi hintasäännöstely tai hintavalvonta. Suomalaisen yritysten sopeutuminen kansainväliseen – kovaan – kilpailuun oli aloitettava kotimarkkinoilla.

Myös hinta- ja kilpailuviranomaisorganisaatio muuttui perusteellisesti. Sekä Elinkeinohallitus että kilpailuasiamiehen virka lakkautettiin ja tilalle perustettiin uusi Kilpailuvirasto KIVI. Sinänsä tehtävät olivat pitkälti samat kuin aikaisemmin, eli KIVIn piti seurata ja tutkia kilpailuolosuhteita, selvittää kilpailunrajoituksia ja niiden vaikutuksia, pitää rekisteriä kilpailunrajoituksista ja ryhtyä toimenpiteisiin kilpailunrajoitusten vahingollisten vaikutusten poistamiseksi. Tämä johtui tietysti siitä, ettei laki muuttunut peruseriaateiltaan. KIVIn viranomaistyö kehittyi kuitenkin heti aktiivisempaan ja aloitteellisempaan suuntaan. KIVI edisti mm. kartellien oma-aloitteista purkamista. Vuonna 1988 aloitettiin niin kutsuttu Kartelli-projekti, jonka tehtävänä oli pyrkiä poistamaan hintayhteistyö toimialajärjestöjen piiristä. Toimialajärjestöille lähetettiin kirje, jossa pyydettiin järjestöjä antamaan selostuksensa siitä, miten hintayhteistyö ajateltiin purkaa (Purasjoki ja Jokinen 2010). Kartellirekisterissä alkoi myös uusi aikakausi: rekisteristä poistettujen kilpailunrajoitusten lukumäärä oli nyt suurempi kuin uusien tapausten määrää (ks. myös Hyytisen ja Toivasen artikkeli tässä numerossa). Pienenä reunahuomautuksena todettakoon, että myös *Hinnat ja Kilpailu* -lehti lakkautettiin vuoden 1988 alussa. Kartellirekisteriä ylläpidettiin kuitenkin vielä vuoteen 1992 saakka, jolloin Suomi sai kieltoperiaatteeseen nojaavan lain.

## Loppukeskustelu

Kartellirekisteri – tai kilpailunrajoitusrekisteri – oli yksi hyvin konkreettinen seuraus ensimmäisestä kartellilaista. Rekisterillä oli, kuten jo mainittiin, ensisijaisesti kaksi tavoitetta. Ensiksi, rekisteröimällä kartellit viranomaiset saivat

mahdollisuuden valvoa kilpailunrajoitus sopimuksia. Toiseksi, rekisterimateriaali oli tutkimus- ja selvitystyön perusaineisto.

Kilpailunrajoitusrekistereitä esiintyy myös monissa muissa maissa toisen maailmansodan jälkeen. Rekisterit näyttävät ensisilmäyksellä olevan vahvasti pohjoismainen ilmiö: ensimmäinen kartellirekisterihän perustettiin Norjaan, Ruotsi sai rekisterin vuonna 1946 ja Tanska vuonna 1955. Suomessa seurattiin tässä asiassa Ruotsin mallia ja Suomen ja Ruotsin kartelliviranomaiset tekivät paljon yhteistyötä myös rekisteriasioissa (Rissanen 1978, 84–85; Eerola 1960). Molemmat rekisterit on rakennettu pääasiassa samalla tavalla, ja niistä löytyy suurin piirtein sama informaatio. Toisen maailmansodan jälkeen kilpailunrajoitusrekistereitä perustettiin kuitenkin myös moniin muihin maihin, kuten Hollantiin, Itävaltaan ja Länsi-Saksaan. Kiinnostavaa on huomata, että myös maista, joissa oli hyvin erilainen kilpailulainsäädäntö, kuten Isossa-Britanniassa ja Australiassa, löytyy kilpailunrajoitusrekistereitä. Isossa-Britanniassa kilpailunrajoitusrekisterit alettiin rekisteröidä rekisteriin – *Register of Restricting Trade Agreements* – vuonna 1956, eli suurin piirtein samoihin aikoihin kuin monissa muissa Euroopan maissa. Australiassa rekisteri oli voimassa ainoastaan lyhyen ajan, vuosina 1965–1976. Osittain tavoitteet rekisterin ylläpitämiseen olivat samat, mutta lainsäädännöstä riippuen rekisterien käyttö vaihteli. Esimerkiksi Suomessa ja Ruotsissa pystyttiin rekisterien avulla ensisijaisesti tarkkailemaan ja valvomaan markkinoilla esiintyviä kilpailunrajoituksia, mutta tarkoituksena oli puuttua niiden toimintaan ainoastaan jos ne koettiin vahingollisiksi ja sopimattomiksi. Isossa-Britanniassa kaikki sopimukset oli rekisteröitävä. Sen lisäksi elinkeinonharjoittajien oli osoitettava, että kilpai-

lunrajoitus sopimuksista ei ollut haittaa; muuten ne piti purkaa (ks. Symeonides 2002, 26–28). Isossa-Britanniassa rekisteri oli, kuten Suomessa ja Ruotsissa, osittain julkinen. Australiassa se taas oli salainen ja tarkoitettu ainoastaan viranomaisten käyttöön.

Vaikka Australian rekisteriä ylläpidettiin vain lyhyen ajan, siihen ehdittiin kuitenkin kirjata yli 14 000 tapausta. Ruotsin rekisteriin kirjattiin sen voimassaolon aikana (1946–1992) reilut 4000 tapausta. Suomen rekisteristä löytyy vähän yli 1600 tapausta.

Kuten alussa todettiin, kartelli- ja kilpailulainsäädäntöä ei voida tarkastella irrallisena ilmiönä. Se oli koko tämän ajanjakson aikana hyvin läheisesti sidoksissa hintasäännöstely- ja hintavalvontatyöhön. Mm. vuoden 1973 laki oli osa lainsäädäntöpakettia, jonka avulla pyrittiin hillitsemään inflaatiota. Vuoden 1964 lakiuudistus oli sidoksissa säännöstelylakikomitean työhön, sen jälkeen kun säännöstelylakikomitea sai tehtäväkseen pohtia myös vuoden 1957 kartellilain uudistamista. Myös vuonna 1985 asetetun nk. KIH-komitean piti samanaikaisesti selvittää sekä kilpailu- että hintavalvontalainsäädännön uudistamistarpeita.

Mutta kilpailulainsäädäntö on asetettava laajempaan taloudelliseen ja institutionaaliseen ympäristöön. Voidaan oikeastaan väittää, ettei ole kovinkaan yllättävää, että Suomi sai ensimmäisen kartellilakinsa vuonna 1957. Niin kauan kuin ensisijaiset ongelmat olivat sota, pula-aika ja sotakorvausten maksaminen, mahdollisten kartellien ja monopolien aiheuttamaa haittaa kuluttajille pidettiin varmasti toissijaisena ongelmana. Kun sodanjälkeisestä tiukasta hinta- ja palkkasäännöstelystä luovuttiin, huoli tulevasta hintakehityksestä kasvoi nopeasti.

Silloin alkoi myös uusi talouspoliittinen aikakausi Suomessa. Tavoitteena oli aktiivisesti

edistää Suomen taloudellista kasvua. Investoin-  
teja tuettiin matalan koron politiikan avulla, ja  
vientiteollisuuden toimintamahdollisuuksia py-  
rittiin kaikin tavoin edistämään. Tässä ympä-  
ristössä valtion rooli korostui, ja vaikka tiukka  
sodanaikainen säännöstely vähitellen purettiin  
ja ulkomaankauppa asteittain vapautettiin,  
säännöstelyä ja sääntelyä jatkettiin tietyillä sek-  
toreilla. Muun muassa rahoitusmarkkinat oli-  
vat aina 1980-luvulle saakka tiukan sääntelyn  
kohteena. Voidakseen toteuttaa tätä ylhäältä  
koordinoitua talouspolitiikkaa valtio tarvitsi  
kuitenkin tilastoja, tietoa ja informaatiota. Kil-  
pailunrajoitusrekisteri palveli myös tätä infor-  
maatiotarvetta. Tässä ympäristössä myös kor-  
poratiiviset piirteet voimistuivat, mikä näkyi  
erityisesti työmarkkinoilla, mutta yleensä eri  
etu- ja intressiryhmien merkitys yhteiskuntapo-  
litiikassa korostui. Kartellit ja erilaiset toimiala-  
järjestöt sopivat sinänsä myös tähän koordinoi-  
tuun ja korporatiiviseen ympäristöön. Niiden  
merkitys tuotannon rationalisoinnissa ja koor-  
dinoinnissa kasvoi huomattavasti. Vientikartel-  
lit koettiin taas koko maan eduksi.

Myös siirtyminen tiukempaan kilpailulain-  
säädäntöön oli selvästi osa sitä perustavanlaa-  
tuista taloudellista ja institutionaalista muutos-  
ta, jonka Suomi kävi läpi 1980- ja 90-luvulla.  
Sekä kilpailulainsäädäntö että yleensä suhtau-  
tumisen kilpailunrajoitukseen ja kilpailun edis-  
tämiseen muuttuivat, samaan aikaan kuin libe-  
ralisointi ja talouden avautuminen alkoi. Tämä  
kehitys alkoi selvästi ennen kuin EU-jäsenyys  
tuli ajankohtaiseksi. Toki vapaakauppasopi-  
mukset ja kansainvälistymispyrkimykset asetti-  
vat myös kasvavia paineita muutoksiin. Uusi  
ajattelutapa oli kuitenkin alkanut juurtua myös  
kotimarkkinoille, samalla kuin siirryttiin kohti  
vapaampaa markkinataloutta. □

## Painetut lähteet

### *Lait, mietinnöt*

- L 47/1957, Laki talouselämässä esiintyvien kilpai-  
lunrajoitusten valvonnasta 47/1957.  
L 1/1964, Laki taloudellisen kilpailun edistämisestä  
1/1964.  
L 423/1973, Laki taloudellisen kilpailun edistämi-  
sestä 423/1973.  
L 709/1988, Laki kilpailunrajoituksista 709/1988.  
KM 1952: B 33, Kartellikomitean mietintö 1952: B  
33, Helsinki 1952.  
KM 1962: 4, Ehdotus laiksi taloudellisen kilpailun  
rajoitusten valvonnasta perusteluineen 1962: 4,  
Helsinki 1962.  
KM 1972: B 52, Hinta- ja kilpailukomitean mietintö  
1972: B 52, Helsinki 1972.  
KM 1982: 49, Kilpailutoimikunnan mietintö 1982:  
49, Helsinki 1982.  
KM 1987: 4, Kilpailu- ja hintakomitean mietintö  
1987: 4, Helsinki 1987.  
TaVM 1956: 5, Talousvaliokunnan mietintö, 1956: 5.

### *Lehdet*

- Kartellirekisteri  
Elinkeino vapauslehti  
Hinnat ja Kilpailu  
Suomen Osuustoimintalehti

## Kirjallisuus

- Alfthan, F. (1921), "Finländska karteller", *Ekono-  
miska Samfundets Tidskrift* 1920–1921 årg VII:  
278–331.  
Annala, V. (1953), "Vähittäishintojen sidonnaisuus",  
*Kansantaloudellinen aikakauskirja* 49: 19–30.  
Eerola, N. (1960), "Kartellilain soveltaminen Suo-  
messä", *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 56:  
153–167.  
Fear, J. (2008), "Cartels", teoksessa Jones, G. ja  
Zeitlin, J. (toim.), *Handbook of Business History*,  
Oxford University Press, Oxford, 268–290.

- Fellman, S. (2008), "Growth and Investment: Finnish Capitalism, 1850–2005", teoksessa Fellman, S. ym. (toim.), *Creating Nordic Capitalism – The Development of a Competitive Periphery*, Palgrave-Macmillan.
- Freyer, T.A. (2006), *Antitrust and Global Capitalism 1930–2000*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Heikkinen, S. (2000), *Paperia maailmalle: Suomen paperitehtaitten yhdistys Finnpap – 1918–1996*, Otava, Helsinki.
- Hallberg, P. (1988), "Säännöstelystä toimivaan kilpailuun – lainsäädäntöuudistuksen lähtökohta", teoksessa *Toimiva kilpailu ja kilpailunrajoitukset*, Lakimiesliiton koulutuskeskuksen julkaisusarja n:o 52, Helsinki, 7–13.
- Holma, J. (1979), "Kilpailurajoitusten ilmoittamisvelvollisuus", *Hinnat ja Kilpailu* 2: 6–7.
- Järvinen, K. (1930), "Kansainväliset teollisuusyhtymät", *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 26: 49–85.
- Jääskinen, N. (1988), "Kilpailu ja hintakomitean mietinnön tavoitteet ja keinot", *Hinnat ja Kilpailu* 2: 6–10.
- Kallioinen, M. (2006), *Kesytytty Kilpailu. Puuvilla-teollisuuden myyntikartelli 1910–1939*, Turun Yliopisto, Turku.
- Knekt, O. (1980), "Kilpailunlainsäädännön uudistaminen Ruotsissa", *Hinnat ja Kilpailu* 1: 12–16.
- Kovero, M. (1906), "Kauppapoliittinen taistelu trusteja ja ulkomaan taloudellista kilpailua vastaan Australiassa", *Yhteiskuntataloudellinen Aikakauskirja* II: 200–203.
- Kuisma, M. (1993), "Government Actions, Cartels and National Corporations. The Development Strategy of a Small Peripheral Nation during the Period of Crisis and Economic Disintegration in Europe", *Scandinavian Economic History Review* XLI: 242–262.
- Lehtisalo, M. (1985), "Kilpailunrajoitusten ilmoittaminen", *Hinnat ja Kilpailu* 2: 12–15.
- Lilja, K. (2006), *The National Business System in Finland. Structure, Actors and Change*, Helsinki School of Economics, Helsinki.
- Mickwitz, G. (1955), "Några synpunkter på prisbildning, konkurrens och konkurrensbegränsning", *Ekonomiska Samfundets Tidskrift* III serien, årg. 8: 140–172.
- Nurmi (1983), "Taloudellinen kilpailu Suomessa ja alan lainsäädännön kehitys", *Hinnat ja Kilpailu* 3–4: 13–16.
- Paakkanen, J. (1961), "Kilpailulainsäädännön yleiset tavoitteet ja keinot", *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 51: 20–31.
- Purasjoki, M. ja Jokinen, J. (2001), "Kilpailupolitiikan odotukset, saavutukset ja haasteet", <http://www.kilpailuvirasto.fi/cgi-bin/suomi.cgi?sivu=kilpailupolitiikan-odotukset.html> (viitattu 10.4.2010).
- OECD (1977), *Restrictive Business Practices of Multinational Enterprises*, OECD Paris.
- Ohde, T. (1961), "Kartelli- ja monopolilainsäädäntö sekä maatalousosuuustoiminta", *Suomen Osuustoimintalehti* 54: 204–211.
- Pitkäniemi, F.M. (1908), *Yhtymät (renkaat, kartellit, trustit) suurteollisuuden alalla. Teoreettinen tarkastelu I*, Kotka 1908.
- Rasila, V. (1982), "Liberalismin aika", teoksessa *Suomen Taloushistoria II*, Helsinki, 13–21.
- Rinne, A. (1948), *Monopolistiset yritysryhmät kuluttajain vaarana*, Kulutusosuuskuntien Keskusliitto, Helsinki.
- Rissanen, K. (1978), *Kilpailu ja tavaramerkit: kilpailunrajoituslainsäädännön soveltaminen tavaramerkin yksilöimiin järjestelyihin*, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A 131, Helsinki.
- Saario, V. (1985), "Kilpailuneuvosto ja muuttuva lainsäädäntö", *Hinnat ja Kilpailu* 1: 4–8.
- Salonen, A.M. (1955), *Tutkimus taloudellisesta kilpailusta Suomen nykyisessä yhteiskuntaelämässä*, Helsinki.
- Schröter, H. (1996), "Cartelization and Decartelization in Europe, 1870–1995: Rise and Decline of

- an Economic Institution”, *The Journal of European Economic History* 26: 129–153.
- Suortti, S. (1927), *Osuuskauppaliikkeen subde yrittäjyryhmiin*, Helsinki.
- Symeonidis, G. (2002), *The Effects of Competition. Cartel Policy and the Evolution of Strategy and Structure in British Industry*, MIT Press, Cambridge MA.
- Tamminen, M. (1958), “Kartellilain voimaan astuessa”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 54: 1–28.
- Vartiainen, H.J. (1963), ”Markkinatalouden toimintaedellytyksiä”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 59: 167–171.
- Virtanen, M. (1998), *Market dominance-related competition policy: an eclectic theory and analyses of policy evolution*, Turun kauppakorkeakoulun julkaisuja, Sarja A, Turku.