

Kilpailu- ja kuluttajaviraston arviointi

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja
TEM raportteja
4/2016



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY

KILPAILU- JA KULUTTAJAVIRASTON ARVIOINTI

Käyntiosoite

Postiosoite

Julkaisusarjan nimi ja tunnus

Aleksanterinkatu 4
00170 HELSINKIPL 32
00023 VALTIONEUVOSTOPuhelin 010 606 000
Telekopio (09) 1606 2166Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja
TEM raportteja 4/2016

Tekijät (toimielimestä: nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Tapio Huomo Jukka Kallio Jussi Kleemola		Julkaisu-aika Helmikuu 2016
		Toimeksiantaja(t) Työ- ja elinkeinoministeriö
		Toimielimen asettamispäivä
Julkaisun nimi Kilpailu- ja kuluttaja viraston arviointi		
<p>Tiivistelmä</p> <p>Vuonna 2013 Kilpailuvirasto ja Kuluttajavirasto yhdistettiin hallituksen esityksestä Kilpailu- ja kuluttajavirastoksi. Uuden viraston tehtävät ovat käytännössä samat kuin aiempien erillisten virastojen tehtävät. Yhdistämisen pääasiallisena tavoitteena on ollut kilpailu- ja kuluttaja-asioiden yhteiskunnallisen painoarvon ja vaikuttavuuden lisääminen sekä hallinnon tehostaminen. Arviointihankkeessa selvitettiin eri näkökulmista Kilpailu- ja kuluttajaviraston toiminnan tuloksellisuutta ja panostusten tehokasta kohdentamista. Tarkasteltavina kysymyksinä ovat olleet miten Kilpailu- ja kuluttajaviraston toiminta vastaa sille asetettuja odotuksia, ja kuinka Kilpailuviraston ja Kuluttajaviraston yhdistämiselle asetetut tavoitteet ovat toteutuneet. Työn yhteydessä kartoitettiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston johtamista ja toiminnan kehittämistä eri osa-alueilta. Arviointityö perustui kirjalliseen aineistoon ja laajaan tiedonkeruuseen KKV:n henkilöstöltä ja muilta sidosryhmiltä.</p> <p>Virastojen yhdistäminen onnistui teknisesti hyvin nopeasta aikataulusta huolimatta. Merkittävimpiä kesken jääneitä tehtäviä olivat palkkausjärjestelmästä sopiminen sekä synergiahyötyjen konkretisointi ja viestiminen henkilöstölle. Näiden edistäminen on vaatinut johdolta ja henkilöstä runsaasti voimavaroja.</p> <p>Vastuualueet ovat itsenäisiä, ja käytännössä KKV:ssa toimii edelleen kaksi virastoa yhden nimen alla. Tukitoiminnot, hallinto ja viestintä tarjoavat palvelujaan koko organisaatiolle ilman vastuualuerajoja. Yhdistämisessä hallinnon tehostamiselle asetetut tavoitteet ovat toteutuneet. Viraston hallinnon työpanos on pienentynyt ja kustannussäästöjä on saavutettu mm. toimitilaratkaisuissa. Sen sijaan markkinatutkimusyksikköä ei ole kyetty hyödyntämään laajasti. Vastuualueiden erillisyyden on palvelukyvyyn tehokkuuden näkökulmasta perusteltua, kunhan varmistetaan saumatonta yhteistyötä valittujen synergisten toimialojen ja professioiden osalta sekä huolehditaan päätösprosessien sujuvuudesta. Päätösprosessien sujuvuus ei tällä hetkellä ole paras mahdollinen, mikä kangistaa viraston toimintakykyä. Organisaatio on moniportainen ja hierarkkinen. Asiajohtamisen virtaviivaistamiseen tulee edelleen panostaa. Ulospäin KKV:n tulisi toimia yhtenä virastona, joka koordinoi sisäisesti käsiteltäviä asioita ja muodostaa kokonaiskuvan käsiteltävistä asioista.</p> <p>Kahden erilaisen kulttuurin omaavan viraston yhdistäminen on asettanut henkilöjohtamiselle haasteita. KKV:ssa asiajohtaminen on jo ylimmästä johdosta lähtien korostunut henkilöjohtamisen kustannuksella. Esimiestyö on kehittynyt viimeisen vuoden aikana oikeaan suuntaan. Henkilöjohtamisen aktiiviseen kehittämiseen tulee kuitenkin edelleen panostaa.</p> <p>Virasto näkyy sidosryhmille ensisijaisesti joko kuluttajanäkökulman tai kilpailunäkökulman kautta. Kilpailuvastuualueen osalta virasto on pystynyt vastaamaan sidosryhmien odotuksiin yhtä hyvin kuin ennen yhdistymistä. Kuluttajavastuualueen osalta sidosryhmien odotuksiin ei ole pystytty vastaamaan yhtä hyvin. Yhtenä syynä on kuluttaja-asiamiehen yhteiskunnallisen näkyvyyden vähentyminen ja sen myötä aseman heikentyminen viime vuosina. Yhdistyminen ei ole perimmäinen syy aseman heikkenemiselle, mutta on saattanut nopeuttaa kehitystä. Kuluttaja-asiamiehen sijoittuminen virastoon aiheuttaa omat haasteensa johtamisen ja viranomaisaseman näkökulmista. Kuluttaja-asiamiehen tulevaa roolia yhteiskunnassa ja sen organisatorista sijoittumista olisi syytä pohtia.</p> <p>Yhdistämisessä tavoiteltiin toiminnan substanssiin liittyviä synergioita. Vaikka molempien vastuualueiden ylätason tavoitteet ovat yhtäläiset, käytetyt keinot tavoitteiden saavuttamiseen ovat erilaisia. Todelliset synergiat vastuualueiden välillä näyttäisivät olevan varsin ohuet. Toiminnallisia synergioita on kuitenkin olemassa, joskin niiden realisoituminen vaatii vielä aikaa. Merkittävimpiä voidaan pitää toimialakohtaisen erityistuntemuksen laaja-alastamista, professioiden osaamisen hyödyntämistä (esim. juristit, ekonomistit) sekä ulkoisen viestinnän painoarvon kasvua. Vastuualueiden yhteistyö on näyttäytynyt sidosryhmille pääsääntöisesti positiivisesti. KKV:n esittämät näkemykset ovat laaja-alaisesti toteutuneet, ja kilpailu- ja kuluttajanäkökulmien yhteensovittamista pidetään positiivisena. Etenkin lainsäädäntötyön yhteydessä on hyötyä yhteen sovitetuista näkökulmista. Sidosryhmät odottavat virastolta nykyistä aktiivisempaa osallistumista julkiseen keskusteluun asiantuntijaroolissa. Toimivien markkinoiden yhteiskunnallisen merkityksen ja kilpailukysymysten perusteiden saattaminen laajempaan julkiseen keskusteluun tulisi sidosryhmien näkemyksen mukaan olla nykyistä vahvemmin KKV:n agendalla.</p> <p>Kokonaisuutena arvioiden yhdistämisen voidaan arvioida onnistuneen kohtalaisen hyvin. KKV on yhdistymisen jälkeen kehittänyt toimintaansa. Toiminnan tavoitteellisuuden, priorisoinnin ja muiden uudistusten voidaan arvioida lisäävän tuottavuutta sekä pidemmällä aikavälillä toiminnan vaikuttavuutta. Edellytyksenä on toiminnan normalisoituminen ja yhdistämisprosessin saattaminen onnistuneesti loppuun asti</p>		
Asiasanat Kilpailu- ja kuluttajavirasto, arviointi, kilpailupolitiikka, kuluttajapolitiikka		
ISSN 1797-3562	ISBN 978-952-327-082-4	
Kokonaissivumäärä 35	Kieli Suomi	Hinta -
Julkaisija Työ- ja elinkeinoministeriö	Kustantaja	

Tiivistelmä

Tämä arvioreportti sisältää Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) toiminnan ja yhdistymisen arvioinnin. Arviointi toteutettiin Työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta loka-joulukuussa 2015.

Vuonna 2013 Kilpailuvirasto ja Kuluttajavirasto yhdistettiin hallituksen esityksestä Kilpailu- ja kuluttajavirastoksi. Uuden viraston tehtävät ovat käytännössä samat kuin aiempien erillisten virastojen tehtävät. Yhdistämisen pääasiallisena tavoitteena on ollut kilpailu- ja kuluttaja-asioiden yhteiskunnallisen painoarvon ja vaikuttavuuden lisääminen sekä hallinnon tehostaminen.

Arviointihankkeessa selvitettiin eri näkökulmista Kilpailu- ja kuluttajaviraston toiminnan tuloksellisuutta ja panostusten tehokasta kohdentamista. Tarkasteltavina kysymyksinä ovat olleet miten Kilpailu- ja kuluttajaviraston toiminta vastaa sille asetettuja odotuksia, ja kuinka Kilpailuviraston ja Kuluttajaviraston yhdistämiselle asetetut tavoitteet ovat toteutuneet. Työn yhteydessä kartoitettiin Kilpailu- ja kuluttajaviraston johtamista ja toiminnan kehittämistä eri osa-alueilta. Arviointityö perustui kirjalliseen aineistoon ja laajaan tiedonkeruuseen KKV:n henkilöstöltä ja muilta sidosryhmiltä.

Virastojen yhdistäminen onnistui teknisesti hyvin nopeasta aikataulusta huolimatta. Merkittävimpiä kesken jääneitä tehtäviä olivat palkkausjärjestelmästä sopiminen sekä synergiahyötyjen konkretisointi ja viestiminen henkilöstölle. Näiden edistäminen on vaatinut johdolta ja henkilöstä runsaasti voimavaroja. Palkkaus on keskeinen tyytymättömyyttä aiheuttava tekijä ja se on lisännyt henkilöstön vaihtuvuutta. Henkilöstön vahva sitoutuminen ja korkea ammattitaito ovat kuitenkin mahdollistaneet toimintakyvyn säilymisen haastavan yhdistymisprosessin aikana.

Vastuualueet ovat itsenäisiä, ja käytännössä KKV:ssa toimii edelleen kaksi virastoa yhden nimen alla. Tukitoiminnot, hallinto ja viestintä tarjoavat palvelujaan koko organisaatiolle ilman vastuualuerajoja. Yhdistämisessä hallinnon tehostamiselle asetetut tavoitteet ovat toteutuneet. Viraston hallinnon työpanos on pienentynyt ja kustannussäästöjä on saavutettu mm. toimitilaratkaisuissa. Sen sijaan markkinatutkimusyksikköä ei ole kyetty hyödyntämään laajasti.

Vastuualueiden erillisyys on palvelukyvyn tehokkuuden näkökulmasta perusteltua, kunhan varmistetaan saumaton yhteistyö valittujen synergisten toimialojen ja professioiden osalta sekä huolehditaan päätösprosessien sujuvuudesta. Päätösprosessien sujuvuus ei tällä hetkellä ole paras mahdollinen, mikä kangistaa viraston toimintakykyä. Organisaatio on moniportainen ja hierarkkinen. Asiajohtamisen virtaviivaistamiseen tulee edelleen panostaa. Ulospäin KKV:n tulisi toimia yhtenä virastona, joka koordinoi sisäisesti käsiteltäviä asioita ja muodostaa kokonaiskuvan käsiteltävistä asioista.

Kahden erilaisen kulttuurin omaavan viraston yhdistäminen on asettanut henkilöjohtamiselle haasteita. KKV:ssa asiajohtaminen on jo ylimmästä johdosta lähtien korostunut henkilöjohtamisen kustannuksella. Esimiestyö on kehittynyt viimeisen vuoden aikana oikeaan suuntaan. Henkilöjohtamisen aktiiviseen kehittämiseen tulee kuitenkin edelleen panostaa.

Virasto näkyy sidosryhmille ensisijaisesti joko kuluttajanäkökulman tai kilpailunäkökulman kautta. Kilpailuvastuualueen osalta virasto on pystynyt vastaamaan sidosryhmien odotuksiin yhtä hyvin kuin ennen yhdistymistä. Kuluttajavastuualueen osalta sidosryhmien odotuksiin ei ole pystytty vastaamaan yhtä hyvin. Yhtenä syynä on kuluttaja-asiamiehen yhteiskunnallisen näkyvyyden vähentyminen ja sen myötä aseman heikentyminen viime vuosina. Yhdistyminen ei ole perimmäinen syy aseman heikkenemiselle, mutta on saattanut nopeuttaa kehitystä. Kuluttaja-asiamiehen sijoittuminen virastoon aiheuttaa omat haasteensa johtamisen ja

viranomaisaseman näkökulmista. Kuluttaja-asiamiehen tulevaa roolia yhteiskunnassa ja sen organisatorista sijoittumista olisi syytä pohtia.

Yhdistämisessä tavoiteltiin toiminnan substanssiin liittyviä synergioita. Vaikka molempien vastuualueiden ylätasoinen tavoitteet ovat yhtäläiset, käytetyt keinot tavoitteiden saavuttamiseen ovat erilaisia. Todelliset synergiat vastuualueiden välillä näyttäisivät olevan varsin ohuet. Toiminnallisia synergioita on kuitenkin olemassa, joskin niiden realisoituminen vaatii vielä aikaa. Merkittävimpinä voidaan pitää toimialakohtaisen erityistuntemuksen laaja-alaistamista, professioiden osaamisen hyödyntämistä (esim. juristit, ekonomistit) sekä ulkoisen viestinnän painoarvon kasvua.

Vastuualueiden yhteistyö on näyttäytynyt sidosryhmille pääsääntöisesti positiivisesti. KKV:n esittämät näkemykset ovat laaja-alaistuneet, ja kilpailu- ja kuluttajanäkökulmien yhteensovittamista pidetään positiivisena. Etenkin lainsäädäntötyön yhteydessä on hyötyä yhteen sovitetuista näkökulmista.

Sidosryhmät odottavat virastolta nykyistä aktiivisempaa osallistumista julkiseen keskusteluun asiantuntijaroolissa. Toimivien markkinoiden yhteiskunnallisen merkityksen ja kilpailukysymysten perusteiden saattaminen laajempaan julkiseen keskusteluun tulisi sidosryhmien näkemyksen mukaan olla nykyistä vahvemmin KKV:n agendalla.

Kokonaisuutena arvioiden yhdistämisen voidaan arvioida onnistuneen kohtalaisen hyvin. KKV on yhdistymisen jälkeen kehittänyt toimintaansa. Toiminnan tavoitteellisuuden, priorisoinnin ja muiden uudistusten voidaan arvioida lisäävän tuottavuutta sekä pidemmällä aikavälillä toiminnan vaikuttavuutta. Edellytyksenä on toiminnan normalisoituminen ja yhdistämisprosessin saattaminen onnistuneesti loppuun asti.

Esipuhe

Tämä arvioreportti sisältää Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) toiminnan ja yhdistymisen arvioinnin. Vuonna 2013 Kilpailuvirasto ja Kuluttajavirasto yhdistettiin hallituksen esityksestä Kilpailu- ja kuluttajavirastoksi. Uuden viraston tehtävät ovat käytännössä samat kuin aiempien erillisten virastojen tehtävät. Yhdistämisen pääasiallisena tavoitteena on ollut kilpailu- ja kuluttaja-asioiden yhteiskunnallisen painoarvon ja vaikuttavuuden lisääminen sekä hallinnon tehostaminen.

Arviointihankkeen tavoitteena on selvittää eri näkökulmista Kilpailu- ja kuluttajaviraston toiminnan tuloksellisuutta ja panostusten tehokasta kohdentamista. Tarkasteltavina kysymyksinä ovat olleet miten Kilpailu- ja kuluttajaviraston toiminta vastaa sille asetettuja odotuksia, ja kuinka Kilpailuviraston ja Kuluttajaviraston yhdistämiselle asetetut tavoitteet ovat toteutuneet. Työn yhteydessä kartoitetaan myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston johtamista ja toiminnan kehittämistä eri osa-alueilta.

Arviointityö toteutettiin tiiviissä aikataulussa loka-joulukuussa 2015. Arviointityötä ohjasi ministeriön nimeämä arviointityön johtoryhmä. Kirjallisen aineiston ohella arviointityö perustuu laajaan tiedonkeruuseen KKV:n eri sidosryhmiltä mukaan lukien henkilöstö.

Työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) työelämä- ja markkinat osasto tilasi arviointityön HMV Service Economy Oy:ltä. Työn vastuullisina toteuttajina toimivat Tapio Huomo, Jukka Kallio ja Jussi Kleemola.

Helsingissä 18.1.2016

Tapio Huomo, Senior Advisor

Jukka Kallio, Senior Advisor

Jussi Kleemola, Senior Advisor

Sisällys

Tiivistelmä.....	i
Esipuhe	iii
1 Arviointihanke ja arvioinnin toteutus.....	1
1.1 Arvioinnin kohde	1
1.2 Arvioinnin lähtökohdat ja tavoitteet	1
1.3 Arvioinnin toteutus.....	2
1.4 Arvioinnin aineisto ja tiedonkeruu	3
1.5 Arvioinnin viitekehys	4
2 Kilpailu- ja Kuluttajaviraston arvioinnin keskeiset havainnot	8
2.1 Viraston yhdistymisvaiheen vaikutukset arvioitaviin kohteisiin	8
2.2 Viraston johtaminen ja toiminnan kehittäminen	9
2.2.1 Johtaminen ja toiminnan kehittäminen	9
2.2.2 Strategia ja toiminnan suunnittelu ja kehittäminen.....	10
2.2.3 Henkilöstö.....	11
2.2.4 Kumppanuudet	12
2.2.5 Resurssit	12
2.2.6 Prosessit.....	13
2.2.7 Digitalisaation vaikutukset viraston toimintaan.....	14
2.3 Vastaaminen sidosryhmien odotuksiin	15
2.3.1 Palvelukyky ja -kuva.....	16
2.3.2 Kilpailuvastuualue.....	16
2.3.3 Kuluttajavastuualue.....	18
2.4 Yhdistämisen tavoitteiden toteutuminen	19
2.4.1 Yhdistymisen vaikutukset viraston hallintoon ja sen tehostumiseen	19
2.4.2 Yhdistymisen vaikutukset viraston toimintakykyyn	21
2.4.3 Yhdistämisen vaikutukset viraston kykyyn tuottaa sille asetettuja tehtäviä	23
2.4.4 Yhdistymisen vaikutukset viraston yhteiskunnalliseen painoarvoon sen päätehtäväalueilla	23
3 Kokoava arvio ja johtopäätökset	25
4 Kehittämissuositukset	28
4.1 Viraston sisäisesti toteutettavissa olevat kehittämiskohteet	28
4.2 Tulosohjaajan tukea vaativat kehittämiskohteet	30

1 Arviointihanke ja arvioinnin toteutus

1.1 Arvioinnin kohde

Kilpailu- ja kuluttajaviraston tehtävät liittyvät kilpailu- ja kuluttajapolitiikan toteuttamiseen, markkinoiden toimivuuden varmistamiseen, kilpailulain ja EU:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanoon sekä kuluttajan taloudellisen ja oikeudellisen aseman turvaamiseen. Virastossa hoidetaan myös kuluttaja-asiamiehen valvontatehtävät.

Viraston tehtävänä on muun muassa:

- tehdä esityksiä ja aloitteita kilpailun edistämiseksi ja kilpailua rajoittavien säännösten ja määräysten purkamiseksi sekä kuluttajapolitiikan ja kuluttajansuojan kehittämiseksi
- seurata ja arvioida kilpailuolosuhteita, kuluttajien asemaan vaikuttavaa kehitystä sekä elinkeinoelämään liittyvien säännösten ja määräysten valmistelua sekä antaa lausuntoja kysymyksistä, joilla saattaa olla kilpailu- tai kuluttajapoliittisia vaikutuksia
- huolehtia virastolle kilpailulaissa säädetyistä tehtävistä ja valvoa kilpailulain nojalla tehtyjen päätösten noudattamista
- osallistua kilpailu- ja kuluttajapolitiikkaan liittyvään kansainväliseen yhteistyöhön ja vastata virastolle kuuluvista kansainvälisistä tehtävistä ja velvoitteista
- valvoa valmismatkaliikkeiden vakuuksia ja ylläpitää rekisteriä Suomessa toimivista valmismatkaliikkeista
- edistää ja toteuttaa kuluttajavalistusta ja -kasvatusta
- tehdä toimialaansa liittyviä tutkimuksia, selvityksiä ja vertailuja sekä harjoittaa toimialaansa liittyvää julkaisu- ja tiedotustoimintaa
- ohjata ja kouluttaa aluehallintovirastoja, talous- ja velkaneuvontaa sekä maistraattien kuluttajaneuvontaa
- toimia palveludirektiivin hallinnollisena yhteyspisteenä

Kilpailu- ja kuluttajaviraston yhteydessä toimii myös Euroopan kuluttajakeskus (ECC Finland). Se neuvoo kuluttajia ulkomaisiin yrityksiin liittyvissä kysymyksissä ja tarjoaa sovitteluapua riitatilanteissa, joita kuluttajalla on toisessa EU:n jäsenmaassa, Norjassa tai Islannissa sijaitsevan yrityksen kanssa.

1.2 Arvioinnin lähtökohdat ja tavoitteet

Vuonna 2013 Kilpailuvirasto ja Kuluttajavirasto yhdistettiin hallituksen esityksestä (HE 108/2012 vp) Kilpailu- ja kuluttajavirastoksi. Yhdistetyn viraston tehtävät liittyvät neljään alueeseen:

1. kilpailu- ja kuluttajapolitiikan toteuttaminen
2. markkinoiden toimivuuden varmistaminen
3. kilpailulain ja EU:n kilpailulainsääntöjen täytäntöönpano
4. kuluttajan taloudellisen ja oikeudellisen aseman turvaaminen

Uuden viraston tehtävät ovat käytännössä samat kuin aiempien erillisten virastojen tehtävät. Yhdistämisen pääasiallisena tavoitteena on ollut kilpailu- ja kuluttaja-asioiden yhteiskunnallisen painoarvon ja vaikuttavuuden lisääminen sekä hallinnon tehostaminen.

Arviointihankkeen tavoitteena on selvittää eri näkökulmista Kilpailu- ja kuluttajaviraston toiminnan tuloksellisuutta ja panostusten tehokasta kohdentamista. Tarkasteltavina kysymyksinä ovat olleet miten Kilpailu- ja kuluttajaviraston toiminta vastaa sille asetettuja

odotuksia, ja kuinka Kilpailuviraston ja Kuluttajaviraston yhdistämiselle asetetut tavoitteet ovat toteutuneet. Työn yhteydessä kartoitetaan myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston johtamista ja toiminnan kehittämistä eri osa-alueilta.

Selvityksessä vastataan seuraaviin arviointikysymyksiin:

1. Kilpailu- ja Kuluttajaviraston yhdistämiselle asetettujen tavoitteiden toteutuminen
2. Kilpailu- ja kuluttajaviraston toiminnan vastaavuus suhteessa sille asetettuihin tavoitteisiin
3. Kartoitus Kilpailu- ja kuluttajaviraston johtamisen ja toiminnan kehittämisen osa-alueista:
 - viraston nykytila ja priorisoidut tehtävät
 - viraston toiminta sidosryhmien näkökulmasta
 - toteutetun politiikan yhtenäisyys
 - organisaation sisäinen toimivuus ja johtaminen
 - kilpailu- ja kuluttajavastuualueiden yhteistyön toimivuus
 - digitalisaation hyödyntäminen

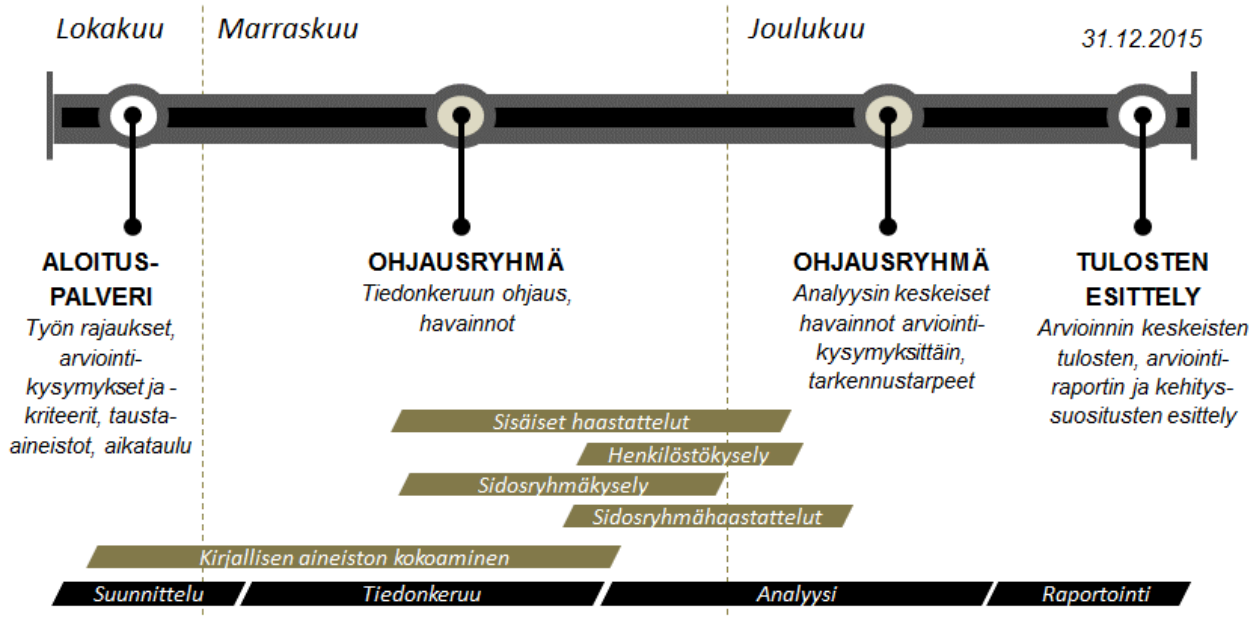
Lisäksi arvioinnin pohjalta on laadittu keskeiset johtopäätökset sekä havaintoihin perustuvat kehittämissuhteet.

1.3 Arvioinnin toteutus

Arviointityö toteutettiin tiiviissä aikataulussa. Suunnittelu käynnistettiin lokakuun 2015 lopulla, ja arviointityö valmistui keskeisiltä osin ennen vuodenvaihdetta 2015. Suunnittelun lisäksi se jakaantui tiedonkeruu-, analyysi- ja raportointivaiheisiin. Arviointityötä ohjasi erillinen arvioinnin johtoryhmä, joka kokoontui kahdesti sekä osallistui sähköisesti työn ohjaukseen. Lisäksi arvioitsijat kävivät kahdenkeskiset keskustelut kunkin johtoryhmän jäsenen kanssa.

Arviointityön johtoryhmään kuuluivat:

- Marita Wilska, *Kuluttajaviraston entinen ylijohtaja ja kuluttaja-asiamies, eläkkeellä*
- Matti Purasjoki, *Kilpailuviraston entinen ylijohtaja, eläkkeellä*
- Seppo Ahvenainen, *Tukesin entinen pääjohtaja, eläkkeellä*
- Pekka Timonen, *osastopäällikkö, Työ- ja elinkeinoministeriö*
- Raimo Luoma, *toimitusjohtaja, Huoltovarmuuskeskus*
- Antti Leinonen, *lainsäädäntöjohtaja, Oikeusministeriö*
- Timo Määttänen, *neuvotteleva virkamies, Työ- ja elinkeinoministeriö*



Kuva: Työn keskeinen sisältö ja aikataulus

1.4 Arvioinnin aineisto ja tiedonkeruu

Suunnitteluvaiheessa toimeksiantajan kanssa tarkennettiin työn lähtökohdat ja tavoitteet sekä vahvistettiin arviointisuunnitelman sisältö. Sen ohella kartoitettiin saatavilla oleva kirjallinen aineisto, josta seulottiin relevantit lähdeaineistot analyysiä varten.

Keskeinen arviointityössä käytetty kirjallinen aineisto:

- Hallinnon tehostamisen suunnitelmat ja toteumat 2013-2015
- Itsearviointit (CAF)
- Kilpailuviraston ja kuluttajaviraston yhdistymishankkeen aineistot
- TEM-yhdistämisen taustamuistio
- Sidosryhmäkyselyt 2011-2014
- Työtyytyväisyyskyselyt 2011-2014
- Tulossopimukset 2011-2015
- Strategia, TTS ja tilinpäätösaineistot
- KKV:n kehityshankkeet
- Työjärjestys
- Aiemmat arviot

Näiden ohella on käytetty muita sekalaisia kirjallisia aineistoja, joita on ollut saatavilla.

Kirjallisen aineiston ohella arviointityö perustuu varsin laajaan tiedonkeruuseen KKV:n eri sidosryhmien näkemysten kokoamiseksi. Tiedonkeruun kohderyhmät:

KKV:n sisäinen tiedonkeruu (noin 30 haastattelua ja sähköinen kysely)

1. *Johto ja yksiköiden päälliköt.* Kaikki johtoryhmän jäsenet sekä yksiköiden päälliköt haastateltiin henkilökohtaisesti.
2. *Henkilöstön edustajat.* Luottamusmiehet sekä arviointityön ohjausryhmän nimeämät henkilöstön edustajat haastateltiin henkilökohtaisesti.
3. *Henkilöstölle suunnattu sähköinen kysely.* Koko henkilöstölle, pois lukien haastatelluiksi valitut henkilöt, lähetettiin sähköinen kysely. Kyselyllä kerättiin arviointityön keskeisiin kysymyksiin henkilöstön näkemyksiä. Siihen vastattiin anonyymisti, ja myös

vapaamuotoisen palautteen antaminen oli mahdollista. Kyselyyn vastasi 55 henkilöstön edustajaa.

Ulkoiset sidosryhmät

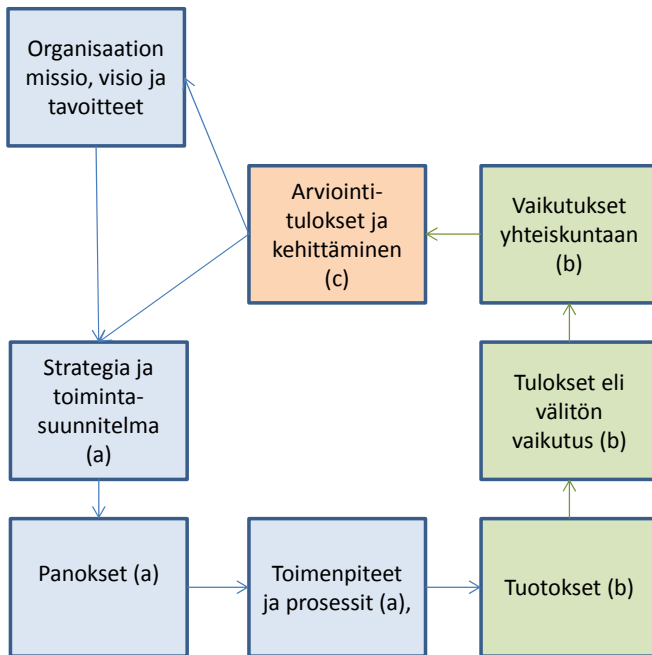
4. *Sidosryhmäkysely.* KKV:n keskeisille sidosryhmille lähetettiin sähköinen kysely näkemysten keräämiseksi. Sen kohderyhmänä olivat: media, kilpailu- ja/tai kuluttajansuojaan erikoistuneet juristit, elinkeinoelämä, julkinen sektori, yliopistot, tutkimuslaitokset ja oppilaitokset, poliittiset päättäjät sekä yleishyödylliset yhdistykset ja yhteisöt. Kysely laadittiin siten, että tulokset olivat mahdollisimman vertailukelpoisia aiemmin toteutettujen sidosryhmäkyselyiden kanssa. Kyselyyn vastasi yhteensä 106 sidosryhmien edustajaa.
5. *Sidosryhmien edustajien haastattelut.* Sidosryhmäkyselyn lisäksi haastateltiin arviointityön johtoryhmän nimeämiä eri sidosryhmien asiantuntijoita. Seuraavat henkilöt haastateltiin:
 - Jukka Lehtonen, asiantuntija, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
 - Niina Harjunheimo, asiantuntija, Elinkeinoelämän keskusliitto EK
 - Antti Neimala, varatoimitusjohtaja, Suomen Yrittäjät
 - Sari Hiltunen, varatuomari, Castrén & Snellman
 - Hannu Pokela, varatuomari, Castrén & Snellman
 - Tuula Sario, johtava lakimies, Kuluttajaliitto-Konsumentförbundet ry
 - Päivi Timonen, yliopistotutkija, Kuluttajatutkimuskeskus
 - Mika Oinonen, counsel, Lexia Asianajotoimisto Oy
 - Heikki Pursiainen, toiminnanjohtaja, Libera-säätiö
 - Ritva Hanski-Pitkäköske, toimitusjohtaja, Mainostajien Liitto
 - Heli Mäki-Fränti, toimitusjohtaja, Suomen matkatoimistoalan liitto ry
 - Päivi Laatikainen-Mattsson, apulaisjohtaja, Suomen matkatoimistoalan liitto ry

1.5 Arvioinnin viitekehys

Kilpailu- ja kuluttajaviraston missio (markkinoiden toimivuuden varmistaminen) ja sen toteuttamiseksi asetetut tavoitteet (kilpailu- ja kuluttajapolitiikan toteuttaminen, kilpailulain ja EU:n kilpailusääntöjen täytäntöönpano ja kuluttajan taloudellisen ja oikeudellisen aseman turvaaminen) ovat arviointityön näkökulmasta annettuja lähtökohtia.

Selvityksen tavoitteena on arvioida organisaation kykyä saavuttaa sille asetetut tavoitteet, kun kaksi virastoa, Kilpailuvirasto ja Kuluttajavirasto on yhdistetty yhdeksi Kilpailu- ja kuluttajavirastoksi. Mitä synergia- ja vaikuttavuusetuja yhdistämisellä on saavutettu?

Arvio perustuu kahteen osaan (a) kuinka tehokkaasti organisaatio toimii eli organisaation sisäinen arvontuotukyky ja (b) minkälaisia tuotoksia se saa aikaan eli organisaation toteutunut tuotos ja sen vaikutukset asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi (kuva).

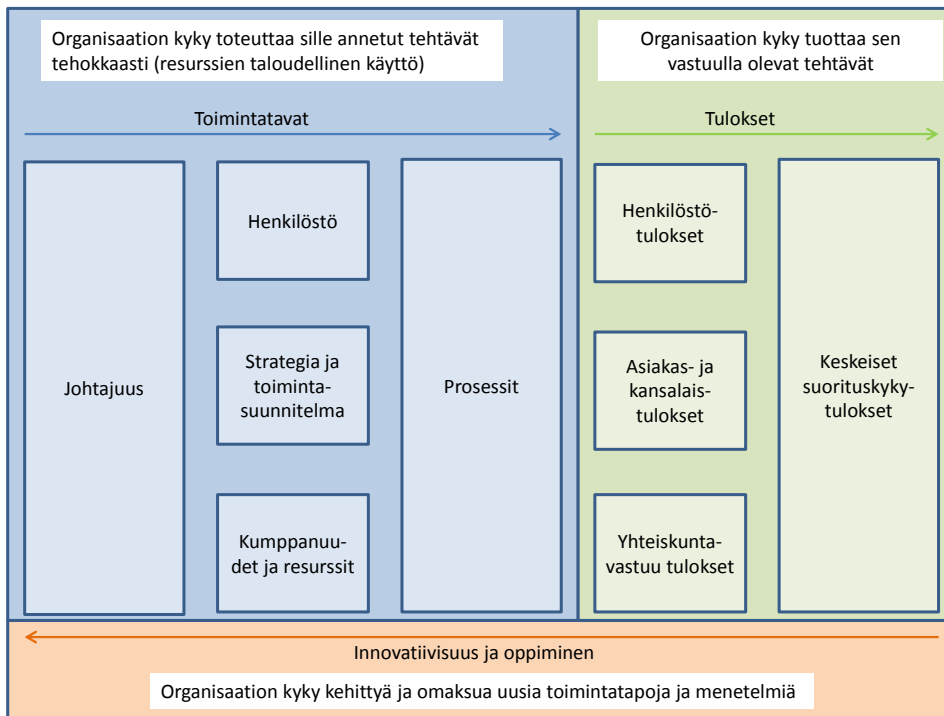


Kuva Organisaation arvonluonnin viitekehys

Arvioinnin kysymystenasettelussa hyödynnetään yleisen arvioinnin viitekehystä (Common Assessment Framework, kuva 2). CAF-mallin perusajatuksena on kokonaisvaltainen laadun-arviointi. Siinä tarkastellaan eri tulosalueiden lisäksi myös organisaation toimintatapoja, joilla mahdollistetaan tavoiteltavien tulosten syntyminen.

Organisaation toimintatapoja arvioidaan pääasiassa henkilöstökyselyn, johdon ja muiden avainhenkilöiden haastattelujen sekä strategia- toimintasuunnitelmien perusteella. Toiminnan tuloksia tarkastellaan pääosin tulosaineistojen, sidosryhmäkyselyn ja haastattelujen avulla.

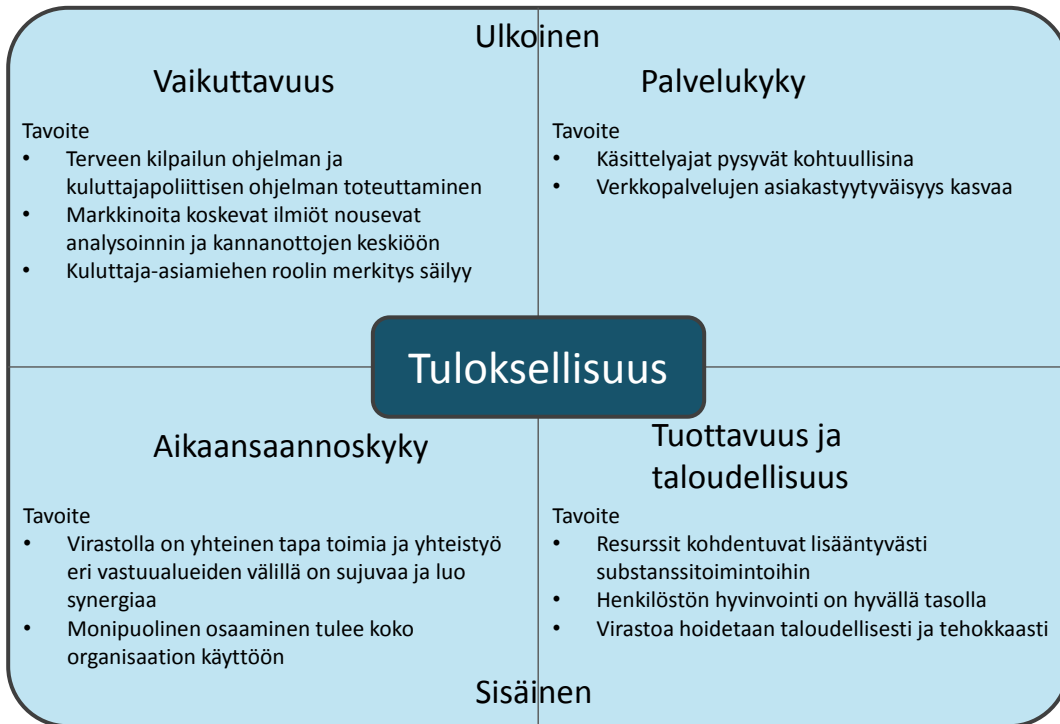
Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksen erityispiirteenä on arvioida kahden organisaation yhdistämisen seurauksena saavutetut ja saavutettavissa olevat hyödyt (hallinnon resurssien tehokkuus, tietojärjestelmien ylläpito ja kehittäminen, kahden vastuualueen yhteistyömahdollisuudet, uuden viraston yhteiskunnallinen painoarvo, arvostus ja vaikuttavuuden kehittyminen).



Kuva Yhteinen arviointimalli (CAF – Common Assessment Framework)

Viitekehystä hyödynnetään tulosten jäsentämisessä ja toimintatapojen kehittämisehdotusten konkretisoimiseksi toteutuskelpoisiksi mallin eri osa-alueilla.

CAF-mallin lisäksi KKV:n toiminnan vaikuttavuuden arvioinnissa hyödynnettiin VM:n Vaikuttavuus- ja tuloksellisuusohjelman (VaTu) organisaation tuloksellisuuden arvioinnin viitekehystä. Mallia on käytetty yleisesti valtionhallinnon organisaatioiden sekä hankkeiden vaikuttavuusarvioinnissa. Mallin tuloksellisuutta koskevat ulottuvuudet ovat yhdenmukaiset uudistetun tulosprisman kanssa, ja se sopii hyvin täydentämään CAF arviointimallia.



Kuva Organisaation tuloksellisuus ja KKV:n toimintaa koskevat pitkän aikavälin tavoitteet

Mallin lähtökohdiana on, että tuloksellisuuden arvioinnissa otetaan huomioon tasapainoisesti eri ulottuvuudet: vaikuttavuus, palvelukyky, aikaansaannoskyky sekä tuottavuus ja taloudellisuus.

Vaikuttavuus kuvaa toiminnan tavoitteeksi asetettujen yhteiskunnallisten tilojen aikaansaamisen astetta eli toiminnan ja suoritteiden vaikutusta kansalaisiin ja yhteiskuntaan suhteessa vaikutuksille asetettuihin tavoitteisiin. Talousarvioasetuksessa käytetään termiä yhteiskunnallinen vaikuttavuus.

Palvelukyky kuvaa asiakaspalvelun toimivuudelle ja laadulle asetettujen tavoitteiden toteutumisastetta. Palvelukyky kuvaa valtion toimintojen asiakasulottuvuuden ja -palvelun onnistumista. Asiakkaina voivat olla arvioitavasta toiminnosta riippuen kansalaiset tai hallinnon sisäiset organisaatiot.

Aikaansaannoskyky kuvaa organisaation, työyhteisön ja henkilöstön kykyä aikaansaada tuloksellisuutta. Yhtenä näkökulmana siihen sisältyy laatu.

Tuottavuus on tuotosten ja panosten suhde, kun panokset ilmaistaan tuotannontekijöinä. Taloudellisuus on tuotosten ja panosten suhde, kun panokset ilmaistaan rahana. Taloudellisuutta voidaan ilmaista muun muassa tuotosten yksikkökustannuksina.

2 Kilpailu- ja Kuluttajaviraston arvioinnin keskeiset havainnot

2.1 Viraston yhdistymisvaiheen vaikutukset arvioitaviin kohteisiin

Arvioitaessa Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimintakykyä sekä kykyä vastata tulevaisuuden haasteisiin nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä (väestön rakenne, kaupan digitalisoituminen, globalisaatio ja Suomen taloudelliset haasteet) on otettava huomioon viraston lähihistoria. Vuonna 2013 tehtyä yhdistämistä edelsi raskas ja resursseja vaatinut prosessi. Se vaati eri työntekijäryhmien, erityisesti Kilpailuviraston ja Kuluttajaviraston ylimmän johdon, henkisiä ja fyysisiä voimavaroja.

Aloittavalle uudelle virastolle syntyi rasitteita, jotka olivat osaksi yhdistymisvaiheen prosessista riippumattomia. Virastolle annetut tiukat taloudelliset raamit eivät olleet sen itsensä määriteltävissä, vaan tulivat annettuina. Seuraavassa kuvataan merkittävimmät viraston nykyiseen toimintakykyyn vaikuttavat rasitteet, jotka liittyvät yhdistämiseen:

1. Yhdistyväälle virastolle pyrittiin heti yhdistämispäätöksen jälkeen sopimaan yhtenäisestä palkkausjärjestelmästä, mutta neuvottelut ovat 3,5 vuoden jälkeen edelleenkin kesken. Se on ollut kaikissa yhdistymisen jälkeen tehdyissä kyselyissä - ja tätäkin arviointia varten tehdyissä haastatteluissa - merkittävin henkilöstön tyytymättömyyttä aiheuttava asia. Palkkausjärjestelmän saaminen aikaan ennen yhdistymistä olisi vaatinut erityistä huomiota, ei ainoastaan viraston sisällä, vaan myös virastoa ohjaavalta taholta. Avoimena oleva, henkilöstön kannalta merkittävä asia, aiheuttaa edelleen tyytymättömyyttä. Palkkausjärjestelmäneuvotteluihin on käytetty myös merkittävässä määrin viraston resursseja, aiheesta on pidetty yli viisikymmentä neuvottelua sekä tehty useita ehdotuksia ja tarjouksia.
2. Kahden kulttuurin yhdistäminen oli tiedossa jo yhdistämispäätöstä tehtäessä. Se loi jo etukäteen jännitteen sekä sidosryhmien että virastojen henkilöstön keskuudessa. Kulttuurierot kumpuavat erilaisista talousteorianäkemyksistä, kilpailu- ja kuluttajalainsäädännön eroista, sekä erilaisista menetelmistä valvoa ja edistää elinkeinoelämän toimintaa. Tämä jako on yhä edelleen olemassa viraston kahden vastuualueen välillä. Kulttuurierot kahdessa virastossa olivat tiedossa jo ennen yhdistämispäätöstä. Yhdistämisen syitä olisi tullut perustella sekä sidosryhmille että erityisesti henkilöstölle vahvemmin etukäteen.
3. Yhdistämispäätöksen yhteydessä tehtiin vahvat linjaukset kilpailu- ja kuluttaja-vastuualueiden pitämiseksi organisatorisesti erillään. Päätökset johtuivat ainakin osaksi lainsäädännöstä ja kuluttaja-asiamiehen aseman turvaamisesta itsenäisenä toimijana. Nämä päätökset ovat rajanneet viraston johdon vaihtoehtoja organisaation rakennetta suunniteltaessa.
4. Päällikkövirastomalli, jossa päätökset tehdään tai ainakin hyväksytään hierarkian mukaisesti, ei ole paras mahdollinen malli asiantuntijaorganisaatiossa, millainen KKV mitä suurimmassa määrin on. Malli rajaa organisaatiovaihtoehtojen lisäksi myös työnkuvien kehittämistä ja urapolkuvaihtoehtoja. Sama rajoite lienee useissa julkisissa organisaatioissa.

Kahden viraston yhdistäminen toteutettiin lyhyellä aikataululla. Päätöksestä uuden viraston aloitusajankohtaan kului hieman yli puoli vuotta. Sen lisäksi Kuluttajatutkimuskeskuksen roolin määrittely ennen yhdistämispäätöstä vei osan huomiosta. Nopea aikataulu aiheutti sen, että osa tehtävistä, muun muassa aiemmin mainittu palkkausjärjestelmän sekä henkilöstön ja sidosryhmien valmistelu muutokseen jäivät vaillinaisiksi, ja rasittavat edelleen uuden viraston toiminnan kehittämistä.

2.2 Viraston johtaminen ja toiminnan kehittäminen

2.2.1 Johtaminen ja toiminnan kehittäminen

Julkisessa hallinnossa virkamiesten tehtävänä on avustaa poliittisia päättäjiä yhteiskunnallisten ja hallintokohtaisten tavoitteiden määrittämisessä. Johdon tehtävänä on näiden päätösten toteuttaminen virastolle annetuilla resursseilla. Viraston mission, vision, arvojen, strategian ja tavoitteiden laatiminen ja niiden sisällön välittäminen henkilöstölle ja sidosryhmille on ylimmän johdon vastuulla.

Strategia ja tavoitteet. Kilpailu- ja kuluttajaviraston strategia ja tavoitteet ovat selkeitä ylimmälle johdolle ja yksiköiden johtajille. Yksiköiden esimiehet ovat osallistuneet virastotason tavoitteiden määrittelyyn ja ovat sitoutuneita strategiaan. Sen sijaan osa henkilökunnasta sitoutuu pääasiassa oman vastuualueensa tavoitteisiin.

Organisaatio. Johdon tehtävänä on organisoida virasto siten, että strategiassa asetetut tavoitteet voidaan toteuttaa sen käytössä olevilla resursseilla. KKV:n kohdalla kuluttaja-asiamiehelle lainsäädännössä määritelty itsenäinen asema rajoittaa johdon vaihtoehtoja organisaatorakenteessa. Päällikkövirasto-malli määrittelee päätöksentekorakenteen ja tekee organisaatiosta moniportaisen. Tämä koetaan henkilökunnan keskuudessa raskaaksi ja byrokraattiseksi. Moni asiantuntija kritisoi myös, että johtajien määrä yhdistetyssä virastossa on liian suuri.

Koko organisaatiolle palveluja tuottavat yksiköt, viestintä, hallinto ja markkinatutkimus, ovat pääjohtajan alaisia tukiyksiköitä. Viestinnän ja hallinnon palveluihin ollaan erittäin tyytyväisiä, markkinatutkimusyksikön palveluja ei vielä organisaation muissa yksiköissä tunneta tai yksikön roolia ei ymmärretä.

Organisaation ohjausjärjestelmät. KKV:n ulkoiset ja sisäiset ohjausjärjestelmät ovat kattavia. Organisaation tulosohejaus tehdään koko virastoa koskevan tulossopimuksen ja toiminta- ja taloussuunnitelmalla. Siinä määritellään viraston strategiset tavoitteet ja suorituksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden, toiminnallisen suorituskyvyn ja voimavarojen hallinnan tavoitteet, mittarit ja niiden tavoitearvot sopimuskaudelle. Tämä asiakirja yhdessä viraston strategian kanssa ohjaa viraston strategista johtamista ja toiminnan priorisointia.

KKV on ollut mukana ohjaavan ministeriön kokeilussa, jossa tulossopimus tehdään neljäksi vuodeksi kerrallaan ja tarkistetaan vuosittain. Kokeilussa saatujen positiivisten kokemusten perusteella ministeriö ottaa vastaavan menettelyn käyttöön kaikkien ohjattaviensa kanssa vuoden 2016 alusta lukien.

KKV:n johtoryhmä kokoontuu viikoittain käsittelemään virastotason johtamiseen liittyviä sisäisiä asioita, vastuualueiden yhteisiä virastosta annettavia lausuntoja ja muuta viestintää. Johtoryhmään kuuluvat pääjohtajan, vastuualueiden ylijohtajien ja hallintojohtajan lisäksi edustajat kummastakin vastuualueesta sekä henkilöstön edustaja. Molemmilla vastuualueilla on omat johtoryhmät, jotka käsittelevät vastuualuekohtaisia substanssiasioita.

Talous- ja henkilöstöhallinto tuottaa viraston johdolle talouden ja henkilöstön ohjaukseen tarvittavaa aineistoa sekä säännöllisesti että johdon pyynnöstä erikseen. Hallintoyksikköön sijoitetun hallintolakimiehen vastuulla on riskien hallinta, hallinnon ohjeiden pitäminen ajan tasalla ja viraston sisäinen tarkastus. Hallintoyksikkö teettää vuosittain työtyytyväisyyskyselyn valtion työtyytyväisyyden tutkimusjärjestelmällä (VMBaro). Koko henkilökunta käy vuosittain kehityskeskustelun lähimmän esimiehensä kanssa. Sidosryhmille suunnatussa sähköisessä kyselyssä, joka teetetään vuosittain, haetaan ulkopuolista näkemystä viraston palvelujen toimivuuteen ja toiminnan vaikuttavuuteen.

Henkilöstön johtaminen ja motivointi. Viraston johdon tehtävänä on luoda sille toimiva ja motivoiva palkitsemis- ja kannustinjärjestelmä. Palkkausjärjestelmä, josta on neuvoteltu jo syksystä 2012 asti, puuttuu yhä. Se rasittaa viraston henkilöstöjohtamista merkittävästi, ja

aiheuttaa tyytymättömyyttä erityisesti kilpailuvastuualueen asiantuntijoiden keskuudessa. Epätyydyttävä tilanne on kestänyt liian kauan, ja tarvittaisiin ulkopuolista apua asian ratkaisemiseksi. Myös virastossa vuoden 2015 toteutettu yt-prosessi, joka johti irtisanomisiin, on vaikeuttanut henkilöstöjohtamista.

Koska valtion taloudellinen tilanne on haastava, työsuorituksiin perustuvaa palkitsemisjärjestelmää ei virastoon voida luoda. Johdon tulisi tässä tilanteessa kehittää muita kannusteita hyvistä työsuorituksista. Näitä kannusteita voisivat olla esimerkiksi mahdollisuus ammattitaidon kehittämiseen, koulutusmahdollisuudet, valtuuksien ja vastuun lisääminen sekä julkiset tunnustukset hyvistä suorituksista. Johdon tulee huolehtia myös siitä, että työtehtävät eivät kasaannu vain harvoille henkilöille, vaan jakaantuvat tasapuolisesti kaikille kykyjä ja taitoja kehittäväällä tavalla.

Viraston strategiassa mainitut arvoperusteiset toimintaperiaatteet, kuten avoin keskustelukulttuuri, vuorovaikutteisuus, sisäinen arvostus ja luottamus tai byrokraattisuuden välttäminen ovat johdon asettamia toimintatapaohjeita, jotka eivät henkilöstökyselyjen valossa toteudu kovin hyvin. Kyselyjen vastauksissa usein esiintyviä sanoja kuvailemaan tilannetta ovat delegoinnin puute, jäykkyys, hierarkkisuus ja epäoikeudenmukaisuus. Henkilöstöjohtamisessa esiintyy tältä osin selviä puutteita.

Viraston henkilöstöstrategia on valmisteilla. Siinä käsiteltäviä aiheita ovat muun muassa synergiat eri toimintojen välillä, KKV:n houkuttelevuus työnantajana, asiantuntijan urapolku, kannusteet, hyvien työsuoritusten noteeraus, tiimityöskentely ja KKV:n arvot.

Suhteet poliittisiin päättäjiin ja sidosryhmiin. Poliitikot tuntevat KKV:n pääasiassa median kautta. Toisaalta työ- ja elinkeinoministeriön KKV:a ohjaava yksikkö, työelämä- ja markkinat osasto, sekä viraston johto ovat jatkuvassa yhteydessä toisiinsa. Tätä kautta hallituksen tarpeet koskien KKV:n toimialuetta välittyvät viraston johdolle.

Sidosryhmäsuhteet ovat edelleen pääosin vastuualueiden vastuulla. Yhtenäinen virastotasoinen malli puuttuu. Vastuualueet esiintyvät sidosryhmien edustajien mielestä yhdessä liian harvoin sekä mediassa että erilaisissa sidosryhmätilanteissa. Johdon tulisikin linjata selkeä yhtenäinen viesti välitettäväksi organisaatiosta.

Sidosryhmien edustajat kantoivat myös huolta siitä, että KKV ei riittävästi osallistu kilpailu- ja kuluttajapolitiikasta käytävään julkiseen keskusteluun. Virasto on sidosryhmähaastattelujen perusteella ollut hyvin varovainen kannanotoissaan.

2.2.2 Strategia ja toiminnan suunnittelu ja kehittäminen

Strategisten tavoitteiden asettaminen edellyttää valintoja, prioriteettien määrittämistä ja käytettävissä olevien resurssien huomioimista. Yhteiskunnalliset päätökset ja tavoitteet sekä sidosryhmien ja yhteistyökumppanien tarpeet ovat valintojen lähtökohtana. KKV:n strategia korostaa resurssien kohdistamista vastuullisesti oikeisiin kohteisiin. Viraston sisällä kilpailuvastuualue on edennyt priorisoinnissa pidemmälle. Se johtuu osaksi vastuualueiden tapausten erilaisuudesta etenkin valvontatoiminnoissa. Tilanteeseen vaikuttaa myös kuluttajasuojelussa vallitseva periaate, että kaikkiin kuluttajanoikeuksia koskeviin rikkomuksiin on puututtava välittömästi. Työnjako, jossa valtakunnallinen kuluttajaneuvontapalvelu hoitaa yksittäisen kuluttajan asioita, tarjoaa virastolle mahdollisuuden keskittyä laajempiin kuluttajaoikeudellisiin kokonaisuuksiin. Priorisointi on nostettu vahvasti esiin strategiassa. Priorisoinnin perusteita ei kuitenkaan ole riittävästi viestitty organisaation kaikille tasoille.

Virasto kerää aktiivisesti tietoa markkinoista ja toiminnastaan sidosryhmiltä ja henkilökunnaltaan. Se auttaa toiminnan suunnittelua ja kehittämistä. Viraston johdon aikaa on kuitenkin kulunut yhdistämiseen liittyviin asioihin, jolloin toiminnan suunnitteluun ja kehittämiseen on jäänyt liian vähän aikaa ja niukasti voimavaroja.

Hallinto on käynnistänyt virastotasaisen henkilöstö- ja sidosryhmästrategian, yhtenäisellä mallilla tehtävät prosessikuvaukset ja digitalisoinnin suunnitelman valmistelun. Ne valmistuvat vuoden 2015 aikana tai seuraavan vuoden alussa. Ne tarjoavat johdolle pohjan toiminnan kehittämiseksi.

2.2.3 Henkilöstö

KKV:n henkilöstö on valtaosin työhönsä sitoutunutta, kehittymishaluista ja kunnianhimoista. Lojaalisuus omaa yksikköä ja sen johtoa kohtaan on korkea. Yhdistymiseen liittyvistä henkilökuntaa rasittaneista asioista, kuten palkkauksen epäselvyydestä, huolimatta julkisuudessa ei ole ollut minkäänlaista negatiivista keskustelua. Tämä kuvaa henkilöstön korkeaa sitoutumista KKV:n tehtäviin.

Henkilöstön johtamisen tavoitteena on kehittää ja suunnata henkilöstön osaaminen virastolle määriteltyjen tehtävien suorittamiseen. KKV:n strategiassa määriteltynä tavoitteena on hyödyntää osaamispotentiaali sekä henkilökohtaisella että organisaation tasolla. Seuraavassa on arvioitu toimenpiteitä henkilöstön johtamisen tavoitteiden toteutumiseksi.

Oikeudenmukainen työtehtäviin perustuva palkkaus. Erityisesti kilpailuvastuualueella henkilöstön motivaatiota ja työtehoa alentava tekijä on palkkojen alentuminen viraston perustamisen yhteydessä. Se johtuu yhdistymisen yhteydessä tehtyihin ratkaisuihin, jossa Kilpailuvirastossa vuosittain maksettua ”bonusta” eli puolen kuun palkkaa vastaavaa kaikille työntekijöille maksettua kannustinrahaa, ei yhdistetyssä virastossa makseta. KKV:n palkkataso on matalampi kuin sen sisarvirastoissa. Nämä palkkaukseen liittyvät asiat ja palkkausjärjestelmän puuttuminen on aiheuttanut tyytymättömyyttä. Sen voidaan olettaa myös lisäävän henkilöstön vaihtuvuutta.

Työn arvostus. Kuluttajavastuualueen henkilöstö ja osa yksiköiden esimiehistä kokevat, että heidän tehtäviään ei riittävästi arvosteta viraston johdon ja ohjaajien taholla.

Palkitseminen ja kannustaminen. Mahdollisuudet työsuorituksiin perustuvaan rahalliseen palkitsemiseen ovat hyvin rajalliset nykyisessä valtiontalouden tilanteessa. Sen vuoksi olisi erittäin tärkeää etsiä muita kannustusmuotoja. Näitä voisivat olla muun muassa vastuun antaminen kokonaisuuksista, koulutusmahdollisuuksien tarjoaminen tai mielenkiintoiset ja haastavat työtehtävät. Myös julkinen tunnustus ja kiittäminen kannustavat useimpia ihmisiä. Näitä kannustamisen pehmeitä keinoja käytetään KKV:ssa rajallisesti ja satunnaisesti.

Delegointi ja valtaistaminen. Asiantuntijatehtävissä työntekijöitä motivoi vastuun saaminen ja siihen liittyvä valta. Delegointi osoittaa, että johto luottaa asiantuntijan kykyyn hoitaa haastavia tehtäviä. KKV:n tehtävät, erityisesti markkinatoimijoiden valvonnassa, edellyttävät hierarkkista päätöksentekoa. Se ei kuitenkaan estä tutkimuksen tekemiseen liittyvissä asioissa tutkimustiimin vapautta kokeilla omia malleja.

Avoin ja rakentava kehittäminen. Kokeilujen suosiminen esimerkiksi tutkimusmenetelmien tai –paradigman valinnassa ja uusien sähköisten välineiden käyttöönotossa ovat henkilöstöä motivoivia keinoja, joihin heitä tulisi kannustaa. Näin ei virastossa kuitenkaan nykyisin systemaattisesti tehdä – käytännöt kuitenkin vaihtelevat yksiköittäin.

Kehittymismahdollisuuksien tarjoaminen henkilökunnalle. Ammattitaidon kehittäminen on kilpailuvastuualueella ollut aktiivista jo ennen virastojen yhdistymistä. Koulutukseen pääsyä on käytetty myös jonkin verran hyviin työsuorituksiin ohjaavana kannustimena. Kuluttajavastuualueella ei ole vastaavanlaista systemaattista järjestelyä, mistä osa vastuualueen asiantuntijoista on tyytymättömiä, ja sen koetaan johtuvan arvostuksen puutteesta. Ammattitaidon laajentaminen ja uuden oppiminen työnkierron avulla on ollut vähäistä kummallakin vastuualueella.

Urapolkusuunnittelu. Urapolkujen suunnittelun mahdollisuudet ovat pienessä virastossa rajalliset. Tämä voi johtaa etenkin nuorten asiantuntijoiden siirtymiseen muiden työnantajien palvelukseen. Työnkierto, vastuullisempien tehtävien antaminen ja vastuun jakaminen ovat vaihtoehtoisia keinoja perinteiselle hierarkiassa etenemiselle.

Työtyytyväisyys. Henkilökunta on pääosin tyytyväinen työn sisältöön, työilmapiiriin, työtovereihin yksikön sisällä ja työolosuhteisiin. Työtyytyväisyyttä heikentäviä seikkoja ovat tiedonkulun ja avoimuuden puute organisaatiossa sekä työnantajakuvaan muutos yhdistymisen yhteydessä. Työnantajakuvaan liittyvien kysymysten merkitys tulee vähenemään ajan myötä.

2.2.4 Kumppanuudet

KKV on osana markkinoiden toimivuutta edistävää tuotantoketjua, joka yhdessä saa aikaan yhteiskunnan, yritysten ja kansalaisten kannalta tärkeitä tuloksia. Viraston visiossa kumppanuudesta sanotaan: "Olemme arvostettu, uskottava ja tärkeäksi koettu asiantuntija, vaikuttaja ja yhteistyökumppani – myös kansainvälisesti:". Viraston eri funktioilla on toisistaan poikkeavia kumppaniverkostoja.

Lainsäädäntövalmistelussa kuluttajalainsäädännön valmistelu tehdään oikeusministeriössä, kun taas kilpailulainsäädäntö on työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla. Kumppanin alueen muutospaineet tulevat EU:sta, mutta siirtyvät kansalliseen lainsäädäntöön eri tavoin.

Sekä kilpailu- että kuluttajavastuualueiden valvonnassa tärkeimmiksi kumppaneiksi on tunnistettu Energiamarkkinavirasto, Finanssivalvonta ja Viestintävirasto, Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi ja Lääkealanturvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea. Kuluttajamarkkinoiden valvonnassa maistraattien ja kuntien kuluttajaneuvonnalla ja KKV:lla on määritelty työnjako. Kuluttajaneuvonta hoitaa yksittäisiä kuluttajan ja yrityksen välisiä riita-asioita. KKV:n tehtävänä on puuttua tapauksiin, jotka vaikuttavat markkinoiden toimivuuteen ja/tai koskevat potentiaalisesti suurempaa kuluttajajoukkoa. Työnjakoa tukee tietojärjestelmä KUTI, joka jakaa yhteydenotot ennalta määriteltyjen kriteerien mukaan eri toimijoille. KKV käyttää järjestelmän tuottamaa aineistoa myös kuluttajamarkkinoiden kehityksen seurantaan ja ennakointiin.

Kuluttajavalistuksessa ja -kasvatuksessa KKV on valistus- ja koulutusmateriaalien tuottaja. Kuluttajaneuvojat sekä OPH:n alaiset organisaatiot kuten oppilaitokset hoitavat tiedon jakelun. Tärkeitä kumppaneita yksikölle ovat myös kolmannen sektorin kuluttajajärjestöt, kuten Kuluttajaliitto ja Marttaliitto. Kumppanuudesta on esimerkkinä KKV:n ulkoistama Kuluttajalehden toimittaminen Kuluttajaliitolle.

Kilpailun edistämisyksikön pääkumppanina tiedon jakelussa ovat elinkeinoelämän järjestöt. KKV:llä ei ole virastotasoista kumppanuuksien hoitomallia. Yksiköt hoitavat omat kumppanuudet itsenäisesti. Viraston sidosryhmästrategia on valmisteilla.

2.2.5 Resurssit

Omien henkilöresurssien ja kumppanien resurssien lisäksi organisaatiolla on tavoiteltavien tulosten kannalta merkittäviä muita resursseja johdettavana ja hoidettavana. Seuraavassa on arvio näiden resurssien tilanteesta ja kehityssuunnitelmista KKV:ssa.

Talous ja tulosohejaus. KKV on ulkoistanut taloushallinnon järjestelmät ja osan rutiinistöistä valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukseen (Palkeet). Vuoden 2016 alusta lukien virasto siirtyy käyttämään palvelukeskuksen toimittamaa KIEKU-ratkaisua, joka sisältää valtion yhteiset talous- ja henkilöstöhallinnon prosessit ja järjestelmät. Siirron ansiosta osa nyt virastossa tehtävästä rutiinistöä siirtyy palvelukeskuksen tehtäväksi.

Tietojärjestelmät. KKV siirtyi vuoden 2015 syksyllä käyttämään Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtorin palveluja perustekniikan, tietoturvan ja muiden ICT-

palvelujen osalta. Kolme ICT-asiantuntijaa siirtyi KKV:lta Valtorin palvelukseen. Vyvi-sähköpostipalveluissa on ollut teknisiä pulmia, muuten siirto on tapahtunut ilman merkittäviä ongelmia.

Substanssijärjestelmien hoito ja kehitys ovat edelleen KKV:n vastuulla:

- KUTI, kuluttajan vihjejärjestelmä, johon kuluttajat ja muutkin tahot voivat jättää aloitteen sähköisesti (vihje, valitus, muut huomiot kuluttajamarkkinoiden toiminnasta). Järjestelmä jakaa jätetyt viestit sisällön perusteella eri toimijoille
- Sähköinen yritystarkastus, joka on kuitenkin toistaiseksi manuaalinen prosessi, mutta sisältää huomattavia mahdollisuuksia tehostaa erityisesti kilpailuvastuualueen valvonnan työtä
- VALMA – valmismatkajärjestäjien rekisteri ja vakuusjärjestelmän hallintajärjestelmä

Virastossa ei ole enää erillistä tietohallintoa. Käytännön toimia sekä suunnittelua ja kehitysprojektien projektointia hoitaa oman toimensa ohella arkisto- ja kirjaamotoiminnoista vastaava henkilö.

Tietovarannot ja niiden hyödyntäminen. KKV:n kaikki yksiköt ovat siirtyneet käyttämään TWEB-järjestelmää asioiden ja dokumenttien hallintaan. Kaikki uusien tutkimusten dokumentaatio kirjataan tähän järjestelmään. Aineisto on helposti käytettävissä tulevissa tutkimuksissa. Kilpailuvastuualueen keskeneräisten tapausten dokumentaatio on vanhassa järjestelmässä. Osa aiemmista tapausaineistoista on arkistoitu. Näiden aineistojen käyttö on jatkossakin työlästä.

Kuluttajavastuualueella kaikki yhteydenotot kerätään KUTI-järjestelmään ja jaetaan eri toimijoille. Yhteydenotot säilyvät järjestelmässä, ja niitä voidaan tarkastella myöhemmin tutkimuksissa tai etsittäessä markkinoilla tapahtuvia häiriöitä.

Toimitilaratkaisut. KKV:n vastuualueet toimivat eri osoitteissa vuoden ajan. Sen jälkeen vastuualueet muuttivat yhteiseen osoitteeseen Helsingin Hakaniemeen. Virasto toimii kolmessa kerroksessa. Hallinto työskentelee avokonttorissa, muut kahden hengen huoneissa. Osa henkilökunnassa on kokenut kahden hengen huoneet työtilojen heikentymiseksi.

Nykyiset tilat ovat kustannuksiltaan edullisemmat. Vuositasolla säästöä syntyy noin 100000 € verrattuna erillisiin tiloihin. Koska vastuualueet työskentelevät samassa osoitteessa, myös tunne yhteisestä virastosta lujittuu.

Uudet tilat eivät ole optimaaliset kahden vastuualueen yhteistyön kehittymisen kannalta. Nykyisten toimitilojen vuokrasopimus päättyy vuonna 2020, jonka jälkeen KKV:lla on mahdollisuus siirtyä uusiin tiloihin. Niissä voidaan tehdä tilaratkaisuja, jotka tukevat ja edistävät viraston yksiköiden toiminnan synergiatavoitteita.

2.2.6 Prosessit

Viraston hallintoyksikkö on käynnistänyt vuoden 2015 syksyllä viraston prosessien kuvauksen. Yksiköt tekevät kuvaukset ydinprosesseistaan yhteisellä kuvausmenetelmällä. Toteutus on vastuutettu viraston henkilöstöhallintoon.

Kilpailuvastuualueen valvontayksiköiden toimiala- ja yritystutkimuksen prosessit on määritelty ja kuvattu. Seuraava vaihe on työnjaon kehittäminen prosesseissa.

Kuluttajavastuualueella kuluttajien yhteydenoton hoitomalli on määritelty yhdessä kumppanien kanssa. Sen perusteella KUTI-järjestelmä jakaa yhteydenotot eri toimijoiden kesken.

Hallinnon prosessit (työajan kirjaamiset, matkalaskujen teko ja käsittely, jne.) on määritelty, mutta ne tulevat ainakin hallinnon sisällä muuttamaan KIEKU-käyttöönoton yhteydessä.

Asioiden ja dokumenttien hallinnan yhtenäistyminen virastotasolla mahdollistaa myös prosessien yhtenäistämisen ja yhteisen kehittämisen.

2.2.7 Digitalisaation vaikutukset viraston toimintaan

Digitaalisuus on muuttamassa kuluttajamarkkinoita ja yritysten kilpailuympäristöä. Muutos on tunnistettu KKV:ssa, ja virastotasoista selvitystä ollaan valmistelemassa. Virasto on jo ottanut askeleita digitaalisten työkalujen hyödyntämisessä sisäisten prosessien tehostamisessa, asiakasrajapinnassa ja tiedonhallinnassa. Tunnistettuja kehitysalueita ovat Kuluttajatieto- eli KUTI-järjestelmä kuluttajilta tulevien valitusten vastaanottamisessa, jakamisessa eri toimijoille ja kerätyn tiedon hyödyntämisessä uusien kuluttajamarkkinahäiriöiden tunnistamisessa, asioiden- ja dokumenttien hallinnan yhtenäistämässä ja kehittämisessä TWEB-järjestelmässä, valmismatkarekisterin (Valma) hyödyntämisessä alan valvonnassa ja takuiden hallinnassa, sähköisten tarkastusmahdollisuuksien hyödyntämisessä yritystarkastuksissa kilpailuvalvonnassa ja etätyöympäristön kehittämisessä.

Kehitystyötä tarvitaan, jotta KKV pystyy suoriutumaan sille määrättyistä tehtävistä muuttuvassa ympäristössä. Haastatteluissa ja sähköisessä kyselyssä nousseet kehittämisalueet on seuraavassa jaettu kolmen teeman alle:

1. Digitaalisuus osana viraston tehokkuuden ja työn laadun parantamista

Ensimmäisenä seikkana useat vastaajat nostivat esille KKV:n henkilöstön osaamisen kehittämisen. Sisäiset sähköiset työkalut vaativat myös vielä kehittämistä. Etätyömahdollisuuksia on syytä kehittää edelleen, ja mobiililyöskentelyn esimerkiksi työmatkoilla täytyisi toimia. Siinä on kuitenkin huomioitava tietosuojan asettamat rajoitteet.

Käytössä olevien sähköisten työkalujen täysimääräinen hyödyntäminen mahdollistaisi kohteiden tehokkaamman priorisoinnin ja prosessien kehittämisen. Intranetin mahdollisuuksia ei ole vielä hyödynnetty sisäisessä viestinnässä. Sosiaalisen median piirteitä ja toimintamalleja soveltaen kyettäisiin tehostamaan sisäistä horisontaalista viestintää.

2. Digitaalisessa muodossa olevan tiedon hyödyntäminen

KKV:ssa kerätyn tiedon ja viraston ulkopuolella olevien tietomassojen hyödyntämisessä nähdään paljon mahdollisuuksia.

Viraston toimintaympäristössä, markkinoilla ja markkinatoimijoiden sisäisissä järjestelmissä ja viranomaisten järjestelmissä syntyy jatkuvasti valtava määrä tietoa, joka on pääasiassa digitaalisessa muodossa. Tiedon kerääminen, analysointi ja hyödyntäminen edellyttävät mittavia ponnisteluja ja kehittämistyötä virastolta. Tähän liittyviä asioita ovat sähköiset vihjepalvelut ja muut tietojen vastaanottopalvelut yksityisille toimijoille (kuluttajat ja yritykset). Kuluttajille suunnattu järjestelmä on tästä hyvänä esimerkkinä.

Sosiaalinen media on alusta, jossa ennen kaikkea kuluttajat keskustelevalt erilaisista kuluttajamarkkinoihin liittyvistä ongelmista. Yhä enenevässä määrin siellä keskustellaan myös kilpailuympäristöön liittyvistä asioista. Sosiaalisessa mediassa läsnäolo ja vihjeiden keruu vaatii kokonaisvaltaisen suunnitelman. Yksittäiset "iskut" esimerkiksi twitteriin eivät riitä, mutta ovat hyvä alkuna.

Julkisissa tietolähteissä, verkossa, yritysten tietojärjestelmissä sekä viranomaisten rekistereissä on valtava määrä tietoa, joka analysoituna olisi viraston valvontatehtäville tärkeää. Se edellyttää pääsyä suljettuihin tietolähteisiin (yritykset, muut viranomaiset kuten poliisi ja verottaja, EU-maiden viranomaiset, EU:n ulkopuolisten maiden viranomaiset). Lisäksi tarvitaan tiedon louhinta- ja analytiikkatyökaluja sekä niiden käytön osaamista. Kehitystyö vaatii teknisen työn lisäksi muutoksia lainsäädäntöön ja kansainvälisiin sopimuksiin.

3. Viraston näkyvyys ja toiminta digitaalisessa ympäristössä

Ensimmäinen viraston näkyvyyttä parantava kehitysaskel on Kilpailu- ja kuluttajaviraston eli KKV:n brändääminen. Sen jälkeen paineet siirtyvät viraston verkkosivujen toiminnallisuuden ja viestinnällisyyden kehittämiseen.

Näkyvyyden kasvattamisen kanavana perinteisen median rinnalle on nousut - ja kohta myös sen ohittava - sosiaalinen media. Someen kerääntyy runsaasti tietoa markkinoista., Se on paikka/alusta, jossa toimijoiden on oltava läsnä. Some on nykyisin myös eri ikäluokkien kohtaupaikka. Vastuullisen viranomaisen on luotava organisaatiolleen sosiaalisen median strategia.

Koska kauppa ja palvelut ovat yhä laajemmassa mittakaavassa siirtäneet erityisesti kuluttajarajapinnan toimintoja verkkoon, myös KKV:n täytyy jatkossa tuntea tämä valvottaviensa tahojen ympäristö paremmin., Silloin työtehtäviä voidaan ohjata potentiaalisesti isojen ongelmien estämiseen.

Digitaalisuuden hyödyntämisen suurimmiksi esteiksi henkilöstö mainitsi seuraavia seikkoja:

- johdon osaamisen ja kiinnostuksen puute aiheeseen
- osaamisen puute henkilöstön keskuudessa
- lainsäädännön ja kansainvälisten sopimusten määrittelemät rajoitteet
- rahan ja ajan puute, joka johtaa resurssivajeeseen

Korjaavia toimenpiteitä esteiden poistamiseksi ovat koulutuksen lisääminen, uudet rekrytoinnit ja niissä digitaalisten valmiuksien huomioiminen, lainsäädäntöön tehtävät muutokset, kansainvälisten sopimusten kehittäminen ja taloudellisten resurssien lisääminen alueelle.

2.3 Vastaaminen sidosryhmien odotuksiin

Sidosryhmien suhtautuminen Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimintaan on pääosin myönteistä. Sidosryhmät suhtautuvat erilaisin odotuksin KKV:n toimintaan ja ovat tekemisissä vain toisen vastuualueen kanssa. Päätaavoitteenmukaisen terveiden ja toimivien markkinoiden edistämisen osalta KKV:n vaikuttavuutta on vaikea todentaa. Vaikuttavuuden arvioimiseksi joudutaan turvautumaan eri asiantuntijoiden subjektiivisiin mielikuviin perustuviin arvioihin.

Kilpailu- ja kuluttajavastuualueet toimivat edelleen hyvin itsenäisesti. Sidosryhmät odottaisivat vastuualueilta nykyistä tiiviimpää yhteistyötä synergiaetujen saavuttamiseksi. Joidenkin toimialojen, kuten rahoitus- ja viestintätoimialojen, osalta on tehty vastuualueiden yhteistyötä. Yhteistyö on näyttäytynyt ulospäin pääsääntöisesti positiivisesti, ja KKV- näkemykset ovat laaja-alaistuneet. Etenkin lainsäädäntötyön yhteydessä yhteen sovitetuista näkökulmista on hyötyä. KKV on pyrkinyt sisäisesti yhteen sovittamaan kilpailu- ja kuluttajanäkökulmia, mitä on pidetty erittäin positiivisena. Yksittäisiin yrityksiin liittyvissä asioissa sisäinen yhteistyö toimii edelleen kangerrellen. KKV:n kannanottoa yrityksen on pyydettävä sitä erikseen molemmilta vastuualueilta, ja saadut ohjeistukset voivat olla yrityksen näkökulmasta keskenään vastakkaisia.

KKV:n vastaa sidosryhmien odotuksiin varsin hyvin. Yhdistämisen valmisteluun ja toteuttamiseen on käytetty runsaasti viraston voimavaroja, mikä on näkynyt myös ulospäin sidosryhmäyhteistyön ja vuorovaikutuksen vähentymisenä prosessin aikana. Kilpailuvastuualueen osalta on pystytty vastaamaan sidosryhmien odotuksiin yhtä hyvin kuin aikaisemmin. Sen sijaan kuluttajavastuualueen osalta sidosryhmien odotuksiin ei ole pystytty vastaamaan kuten aikaisemmin.

Viraston viestintään ollaan yleisesti tyytyväisiä. Sidosryhmillä on odotuksia tapaushistorian ja tehtyjen linjausten parempaan viestimiseen sekä niiden löydettävyyteen esim. internetsivuilta.

Sidosryhmät toivovat KKV:n keskittyvän nykyistä vahvemmin aidosti kansantalouden kannalta merkittäviin asioihin.

2.3.1 Palvelukyky ja -kuva

KKV on pystynyt täyttämään asetetut palvelukykytavoitteet. Tavoitteeksi asetetuissa määräajoissa on pysytty. Sidosryhmien kokema palvelukuva on kuitenkin alentunut aikaisempaan nähden.

Kilpailuviraston palvelukuvaa ja toimintaa tutkittiin kysymällä sidosryhmien näkemyksiä kahdenkymmenen väittämäkysymyksen avulla. Palvelukuvamittarin arvo on heikentynyt aiempaan sidosryhmätutkimukseen nähden. KKV saa toiminnastaan edelleenkin keskimäärin kohtalaiset arviot.

Myönteisimmät arviot KKV saa keskeisistä toiminnan vaikuttavuuteen liittyvistä tekijöistä. Näitä ovat

- yhteistyöstä viraston kanssa on edustamalleni taholle hyötyä (paras)
- virasto tuottaa toiminnallaan lisäarvoa yhteiskunnalle
- viraston henkilöstön ammattitaito ja asiantuntemus on vahvaa
- viraston toiminta on luotettavaa
- virasto on uskottava valvontaviranomainen.

Heikoimmat osa-alueet olivat:

- Virasto on houkutteleva työnantaja
- Virasto on aktiivinen ja rohkea vaikuttaja
- Virasto kuuntelee sidosryhmiensä näkemyksiä
- Virasto toimii avoimesti ja läpinäkyvästi
- Virasto keskittyy toiminnassaan kansantalouden kannalta olennaisiin asioihin (heikoin)

Vuorovaikutuksessa sidosryhmien kanssa on edelleen kehittämisen varaa. Virasto voisi kuunnella sidosryhmiensä näkemyksiä nykyistä enemmän. Sen ei mielletä optimaalisella tavalla keskittyvän kansantalouden kannalta olennaisiin asioihin. Toiminnan suuntaamisesta sekä suuntaamisen perusteista olisi hyvä viestiä nykyistä avoimemmin ja laajemmin.

2.3.2 Kilpailuvastuualue

Kilpailuvirasto on perinteisesti menestynyt hyvin kansainvälisessä vertailussa. Vuonna 2001 Kilpailuvirasto saavutti viidennen sijan maailmanlaajuisessa kilpailuviranomaisten vertailussa, jonka teki brittiläinen Global Competition Review -lehti. Vuonna 2013 Suomen kilpailulainsäädäntö arvioitiin kansainvälisessä vertailussa maailman tehokkaimmaksi. Global Competition Review -lehti on tosin yhdistymisen jälkeen esittänyt huolensa KKV:n yhdistymisprosessin aiheuttamasta aktiivisuuden laskusta. KKV:n voidaan arvioida kestävän myös jatkossa kansainvälistä vertailua.

Kilpailuvastuualueen osalta toiminnan voidaan arvioida kehittyneen positiiviseen suuntaan. Toiminnan tavoitteellisuutta on lisätty viime vuosina. Kilpailuvastuualueen osalta on olemassa selvät panopisteet, joihin toimintaa fokusoidaan. Painopisteet ohjaavat käytännön toimintaa ja sen priorisointia. Lisäksi prosesseja ja toimintamalleja on uudistettu. Toiminnan tavoitteellisuuden kasvaminen näkyy myös ulospäin sidosryhmille. Toiminnan fokusoinnin voidaan arvioida lisäävän tuottavuutta sekä pidemmällä aikavälillä toiminnan vaikuttavuutta. Yhdistetyssä virastossa kilpailuvastuualue on hyötynyt kuluttajavastuualueen aktiivisesta medianäkyvyydestä ja mediasuhteista.

Vuoropuhelua eri sidosryhmien kanssa olisi hyvä lisätä. Sidosryhmät odottavat virastolta nykyistä aktiivisempaa osallistumista asiantuntijana julkiseen keskusteluun. Toimivien

markkinoiden yhteiskunnallisen merkityksen ja kilpailukysymysten perusteiden saattaminen laajempaan julkiseen keskusteluun tulisi sidosryhmien mukaan olla nykyistä vahvemmin KKV:n agendalla.

Kartellivalvonta: Uskottavan "hard core"- eli karkeiden kartellien vastaisen politiikan vahvistaminen. Vaikuttavuusalueen osalta on vaikea yksiselitteisesti osoittaa vaikuttavuutta. Kartellivalvonta näkyy ulospäin käytännössä yksittäisten suurten julkisuuteen nousevien kartelliepäilyjen osalta, ja KKV:n menestymisessä näiden oikeuskäsittelyissä. Sidoryhmien arvio KKV:n onnistumisesta on hivenen laskenut Kilpailuviraston vuoden 2012 saamasta vastaavasta arvioista (KA 2012 = 3,84 / KA 2014 = 3,82 / KA 2015 = 3,61). Käydyissä keskusteluissa sidoryhmien edustajat eivät kuitenkaan arvioi osa-alueen osalta tapahtuneen merkittävää muutosta viime vuosina. Toiminnan priorisointia on kehitetty, minkä voidaan olettaa lisäävän vaikuttavuutta.

Yrityskauppavalvonta: Keskittymistä aiheutuvien kilpailuongelmien ennalta estäminen tapahtuu yrityskauppavalvonnalla. Sidoryhmät arvioivat yleisesti yrityskauppavalvonnan kehittyneen myönteiseen suuntaan verrattuna Kilpailuviraston aikaiseen toimintaan (KA 2012 = 3,45 / KA 2014 = 3,67 / KA 2015 = 3,56). Yrityskauppavalvonnan kanssa suoraan tekemisissä olevat sidoryhmien edustajat arvioivat toiminnan ammattimaisesti hoidetuksi. Prosessi nähdään selkeäksi ja varsin nopeaksi. Yrityskauppavalvonnan osalta vastaajien arvosanoja painaa toiminnan perustan ja tavoitteiden heikko tuntemus. Vaikuttavuutta tulisi lisätä tuomalla julkiseen keskusteluun selkeämmin yrityskauppavalvonnan merkitys ja tavoitteet.

Muiden kilpailunrajoitusten valvonta: Keskittyneillä markkinoilla puuttuminen kilpailun vastaiseen koordinaatioon ja määräävän markkina-aseman turvin tehtävään kilpailijoiden keinotekoiseen poissuljentaan markkinoilta. Sidoryhmät arvioivat kilpailurajoitusten valvonnan vaikuttavuuden säilyneen ennallaan verrattuna Kilpailuviraston aikaiseen toimintaan (KA 2012 = 3,28 / KA 2014 = 3,42 / KA 2015 = 3,31). Kilpailurajoitusten valvonnan osalta sidoryhmien edustajat nostivat esille ongelmia ennakoitavuudessa ja toiminnan koetussa tasapuolisuudessa. Valvontaprosessin ja sen menettelytapojen koetaan poikkeavan tapauskohtaisesti. Sidoryhmät nostivat esille myös huolensa KKV:n aiempaa vähäisemmästä halukkuudesta sopimusmenettelyn käyttämiseen. Annettujen päätösten perusteluihin tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota. Laadukkaasti laadittujen päätösten perusteluiden ja linjausten laajempi viestintä ohjaisi yritysten toimintaa vaikuttaen ennaltaehkäisevästi. Yritysten oma-aloitteisesti lähestyessä Kilpailu- ja kuluttajavirastoa ovat kokemukset hyvin myönteisiä. KKV on ollut palveluhenkinen ja tarjonnut asiantuntevaa tukea yrityksille niiden valinnoissa. Sidoryhmät toivovat valvonnan painopisteen siirtyvän enenevässä määrin ohjaavaan ja neuvovaan toimintamalliin. Valvonnalla puututtaisiin oikeustoimin vain räikeisiin rikkeisiin. Myös toiminnan vaikuttavuuden uskottaisiin paranevan.

Markkinoiden avaaminen ja sääntelyn kehittäminen: Vaikuttaminen markkinoiden avaamiseen sekä lainsäädännön ja muun sääntelyn aiheuttamien kilpailunrajoitusten ja muiden kilpailun esteiden poistamiseen. Sidoryhmät arvioivat KKV:n vaikuttamisen markkinoiden avaamiseen ja sääntelyn kehittämiseen hivenen laskeneen verrattuna Kilpailuviraston aikaiseen toimintaan (KA 2012 = 3,24 / KA 2014 = 3,22 / KA 2015 = 3,10). Vaikuttaminen nähdään tärkeäksi, mutta siinä onnistumisen arvioiminen on vaikeaa. Yhdistymisen koetaan vaikuttaneen positiivisesti kuluttaja- ja kilpailunäkökulmien parempana huomioimisena esim. KKV:n antamissa lausunnoissa.

Kilpailuneutraliteettivalvonta eli julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan tasapuolisten toimintaedellytysten valvonta. Sidoryhmät arvioivat kilpailuneutraliteettivalvonnan osalta KKV:n onnistumisen hivenen edellisvuotta heikommaksi (KA 2014 = 3,21 / KA 2015 = 3,04). Kilpailuneutraliteettivalvonnan yhteiskunnallinen merkitys nähdään suureksi, mutta KKV:n toiminta varsin vaatimattomaksi. KKV:n roolia julkisen ja yksityisen sektorin kilpailuneutraliteettiasioissa toivotaan nykyistä näkyvämmäksi. Esimerkiksi sosiaali- ja

terveysuudistuksen yhteydessä KKV olisi voinut aktiivisemmin tuoda asiantuntijänäkemymiä esille.

Harmaan talouden torjuminen: Sidosryhmät arvioivat harmaan talouden torjunnan osalta KKV:n onnistumisen hivenen edellisvuotta heikommaksi (KA 2014 = 2,81 / KA 2015 = 2,69). Kilpailuvastuualueen osalta sidosryhmät arvioivat harmaan talouden torjunnassa onnistumisen osa-aleista heikoimmaksi. Harmaan talouden torjuntaa pidetään yhteiskunnassa tärkeänä, mikä nostaa KKV:n toiminnalle asetettavia odotuksia. KKV:n tulisi osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun, mikä samalla mahdollistaisi KKV:n medianäkyvyyden ja aseman vahvistamisen myös muilla sektoreilla.

2.3.3 Kuluttajavastuualue

Kuluttajavastuualue on pystynyt vastaamaan kohtalaisen hyvin sidosryhmien odotuksiin. Sidosryhmien arviot kuluttajavastuualueen onnistumisesta sen keskeisillä tehtäväalueilla ovat kuitenkin alentuneet merkittävästi verrattuna aikaan ennen virastojen yhdistämistä. Kuluttajavastuualueen koetaan näkyneen vähemmän julkisessa keskustelussa kuin aikaisemmin. Syyksi näkyvyyden vähenemiselle nähdään kuluttaja-asioiden yleinen painoarvon lasku nykyisessä yhteiskunnallisessa ilmapiirissä, mutta myös KKV:n aktiivisuuden koetaan vähentyneen.

Osa sidosryhmien edustajista kokee kuluttaja-asiamiesinstituution alkaneen murentua vähentyneestä näkyvyydestä johtuen. Kuluttaja-asiamiehen rooli yhteiskunnallisena toimijana ja kannanottajana on pienentynyt. Toisaalta elinkeinoelämän suuntaan kuluttaja-asioiden uskottavuuden koetaan parantuneen niiden kytkeytyessä yhä tiiviimmin kilpailuoikeudellisiin kysymyksiin.

Sidosryhmien näkemyksissä kuluttajavastuualueen toiminnasta on merkittäviä eroavuuksia riippuen vastaajatahoista.

Kuluttajavastuualue on asettanut toiminnalleen painopistealueita sekä pyrkinyt priorisoimaan toimintaa vaikuttavuuden parantamiseksi. Prosessit ja järjestelmät tukevat hyvin priorisointia käsittelyprosessissa. Asetettuja painotuksia ei kuitenkaan ole selvästi viestitty ulospäin. Myös KKV:n sisälläkään kuluttaja-asioiden priorisoinnin perusteet eivät ole laajemmin tiedostettuja. Priorisoinnin perusteiden laajempi viestintä olisi toiminnan läpinäkyvyyden ja vaikuttavuudenkin näkökulmasta perusteltua.

Kuluttajaviraston toimintatavat perustuvat yhteistyöhön viranomaisten, elinkeinoelämän sekä kuluttaja- ja kansalaisjärjestöjen kanssa kansallisesti ja kansainvälisesti. Vahvasti verkostoitunut toimintatapa saa kiitosta sidosryhmiltä, ja sen nähdään luovan hyvän pohjan vaikuttavalle toiminnalle. Sidosryhmäyhteistyöhön on pystytty keskittymään muutoksista huolimatta hyvin. Verkostoyhteistyön kehittämiseen nähdään olevan mahdollisuuksia. Sitä kehittämällä voitaisiin lisätä kuluttaja-asioiden painoarvoa, vaikuttaa yritysten toimintaan ennaltaehkäisevästi sekä aktivoida yhteiskunnallista vuoropuhelua kuluttajapoliittisten kysymysten osalta.

Kuluttajaoikeudellinen valvonta eli kuluttajaoikeudellisen valvonnan ja vaikuttamisen keskittyminen kuluttajan kannalta merkityksellisiin aiheisiin ja ongelmiin. KKV:n onnistuminen kuluttajaoikeudellisessa valvonnassa on sidosryhmien arvioiden perusteella laskenut useamman vuoden ajan (KA 2012 = 3,66 / KA 2014 = 3,49 / KA 2015 = 3,31).

Kuluttajanäkökulman tuominen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Sidosryhmät arvioivat KKV:n onnistuneen aiempaa heikommalla kuluttajan aseman tuomisessa yhteiskunnalliseen päätöksentekoon (KA 2012 = 3,80 / KA 2015 = 3,17). Syynä arvion alenemiseen on kuluttajanäkökulman esittäminen yhdessä kilpailupoliittisen näkökulman kanssa. Tällöin niiden näkyvyys ja terävyys vähenee, vaikka tosiasiallinen vaikuttavuus saattaa olla jopa aiempaa

suurempi. Kuluttaja-asiamiehen medianäkyvyys on vähentynyt, mikä osaltaan vaikuttaa mahdollisuuksiin vaikuttaa yleiseen mielipiteeseen ja tietoisuuteen.

Kuluttajan aseman turvaaminen ja vahvistaminen yhteiskunnassa. Sidosryhmät arvioivat KKV:n onnistuneen aikaisempaa heikommin kuluttajan aseman turvaamisessa ja vahvistamisessa (KA 2012 = 3,94 / KA 2014 = 3,55 / KA 2015 = 3,28). Viraston toiminta kuluttajan taloudellisen aseman ja vaikutusmahdollisuuksien parantamisessa sekä mahdollisiin epäkohtiin puuttumisessa koetaan yhdistymisen jälkeen heikentyneen. Sidosryhmien edustajilla oli myös vastakkaisiakin näkemyksiä.

Kuluttajien toimintamahdollisuuksien tukeminen markkinoilla. Sidosryhmät arvioivat KKV:n onnistuneen aikaisempaa heikommin kuluttajien toimintamahdollisuuksien tukemisessa markkinoilla (KA 2012 = 3,89 / KA 2014 = 3,30 / KA 2015 = 3,19).

2.4 Yhdistämisen tavoitteiden toteutuminen

Kilpailuviraston (KiVi), Kuluttajaviraston (KUV) ja Kuluttajatutkimuskeskuksen yhdistämisen neuvottelut aloitettiin vuoden 2012 alussa. Kevään aikana selvisi, ettei KTK tule yhdistymään perustettavaan Kilpailu- ja kuluttajavirastoon (ohjausryhmän pöytäkirja 13.5.2012). Uuden viraston perustamisneuvottelut etenivät peruslinjauksen jälkeen nopeasti tavoitteenaan, että toiminnan aloittaminen vuoden 2013 alussa. Yhdistettävillä virastoilla oli yhteinen ylätasoinen tavoite: toimivat markkinat. Lisäksi virastoja ohjasi valtioneuvostotasolla työ- ja elinkeinoministeriön työelämä- ja markkinaosasto, jolloin myös ohjaussuhteet pysyvät selkeinä ja synergiaa syntyy myös tulohajauksessa.

Yhdistämistä perusteltiin suuremman kokonaisuuden tuomilla säästöillä viraston hallinnossa, toiminnallisilla yhtäläisyyksillä, viraston palvelukykyyn parantumisella ja painoarvon kasvulla uuden viraston päätehtäväalueilla. Kolme vuotta on varsin lyhyt aika kaikkien yhdistämiseen liittyvien tavoitteiden toteutumiseen. Se on otettu huomioon arvioitaessa yhdistämisen toteutumista ja vaikutuksia.

2.4.1 Yhdistymisen vaikutukset viraston hallintoon ja sen tehostumiseen

Arvioitaessa yhdistämisen vaikutuksia hallintoon, on huomioitava sekä hallinnon tehtävien tehokkuuden muutos (taloudelliset säästöt), että hallinnon tuottamien sisäisten palvelujen laadun muutos.

Viraston ja yksiköiden johtajat arvioivat haastatteluissa hallinnon palvelujen toimivan hyvin. Myös henkilöstö pitää hallinnon palveluja hyvin toimivina, ja jopa hieman parempina verrattuna aikaan ennen yhdistymistä. Yhdistämisen jälkeen viraston hallinnon työpanos on pienentynyt 9 henkilötyövuodella. Lähtötilanteessa se oli 26 htv:ta, kun määrä vuoden 2015 marraskuun lopulla on 17. Muutos on tapahtunut vaihteittain kolmen vuoden aikana:

- viisi henkilöä on jäänyt eläkkeelle kolmen vuoden aikana, ja heidän tehtävänsä on jaettu hallinnon muille henkilöille
- tietojärjestelmäulkoistuksen yhteydessä kolme henkilöä siirtyi Valtorin palvelukseen syksyllä 2015
- vuoden 2015 syksyllä viraston YT-neuvottelujen seurauksena kaksi hallinnossa työskennellyttä henkilöä irtisanottiin
- hallintoon perustettiin sisäisellä rekrytoinnilla uusi virka, hallinnon lakimies,

Viraston hallinto on pääjohtajalle suoraan raportoiva yksikkö, jota johtaa hallintojohtaja. Se tuottaa sisäisiä palveluja viidellä alueella.

1. Talous- ja henkilöstöhallinto

Talous- ja henkilöstöhallinto käyttää Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen (Palkeet) palveluita, jolloin suuri osa rutiinitehtävistä sekä tietojärjestelmät ovat palvelutuottajan vastuulla. Vuoden 2016 alusta virasto siirtyy käyttämään Kieku-ratkaisua. Kieku-ratkaisu on valtionhallinnon yhteiset talous- ja henkilöstöhallinnon prosessit ja niitä tukeva tietojärjestelmä. Sen myötä Palkeet tarjoaa aiempaa laajempaa kokonaisuutta, jolloin osa viraston talous- ja henkilöstöhallinnon rutiinitehtävistä siirtyy Palkeille.

Virastojen yhdistäminen on mahdollistanut talous- ja hallintotehtävien varamiesjärjestelyt. Ryhmän esimiehen mukaan optimaalinen virastokoko taloushallinnon osalta olisi noin 300 henkilöä.

2. Tietohallinto

Tietohallinto ulkoistettiin Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtoriin vuoden 2015 syksyllä. Ulkoistaminen on onnistunut toistaiseksi hyvin, ja palvelutaso on pysynyt ulkoistamista edeltäneellä tasolla. Osaksi tämä voi johtua siitä, että kaksi Valtorin palvelukseen siirtynyttä henkilöä työskentelevät toistaiseksi KKV:n tiloissa. Ainoastaan valtion yhteisessä viestintäratkaisussa (VyVi) on ollut merkittäviä häiriöitä.

Virastossa ei ole ulkoistuksen jälkeen yhtään täysipäiväistä henkilöä tietohallinnossa. Kirjaamo- ja arkistopalveluryhmän esimies toimii oman toimensa ohella yhteyshenkilönä Valtoriin ja hoitaa tietohallinnon juoksevat asiat

3. Kirjaamo- ja arkistopalvelut

Virasto on siirtynyt vuoden 2015 aikana käyttämään yhteistä asioiden- ja dokumentinhallintajärjestelmää (Triplan Oy:n toimittama TWEB-järjestelmä). Osa kilpailuvastuualueen meneillään olevista tapauksista käyttää vielä vanhaa järjestelmää.

Yhteinen asioidenhallintajärjestelmä auttaa koko virastoa koskevassa prosessikehityksessä

4. Tilahallinto ja toimitilat

KKV siirtyi yhteisiin toimitiloihin vuoden 2014 alussa. Yhteiset toimitilat ovat tuoneet merkittävän säästön toimitilakustannuksissa (100000 € vuositasolla). Yhteistilat tarjoavat paremman mahdollisuuden yhteistyölle vastuualueiden kesken kuin erilliset. Nykyiset tilat eivät kuitenkaan ole optimaaliset. Viraston toimistoja on kolmessa kerroksessa, ja vastuualueet toimivat vielä osaksi erillisissä tiloissa. Eri vastuualueiden henkilöstön kohtaamisista syntyy, mutta ei vielä riittävästi. Nykyinen vuokrasopimus sitoo viraston nykyisiin toimitiloihin vuoteen 2020 asti.

Uusissa tiloissa hallintoyksikkö toimii avokonttorissa, muu henkilökunta työskentelee pääosin kahden hengen huoneissa.

5. Hallinnon lakimiespalvelut

Hallinnon lakimies vastaa virastoa koskevista lakiasioista, viraston riskien hallinnan toiminnoista sekä sisäisestä tarkastuksesta. Virka on uusi, ja se täytettiin viraston sisäisenä rekrytointina.

Kahden viraston hallintojen yhdistäminen yhdeksi toimivaksi yksiköksi on sujunut hyvin, ja se on koko kolmen vuoden ajan kyennyt tuottamaan sille osoitetut palvelut. Hallinnon toimintoja ja työnjakoa on pystytty kehittämään suunnitelmien mukaan, vaikka yksikön johtajan ajasta on kulunut jopa 80 % yhdistämiseen liittyviin töihin. Se on viivästyttänyt koko virastoa koskevaa kehitystyötä. Vuoden 2015 lopussa ja 2016 keväällä valmistuu monia tärkeitä kehitysprojekteja, kuten henkilöstöstrategia, virastonlaajuinen prosessikartoitus ja

digitaalisuuden vaikutusten arvio, joita on tehty hallintoyksikön johdolla. Hallinto on myös saavuttanut sille asetetut tehostamistavoitteet.

2.4.2 Yhdistymisen vaikutukset viraston toimintakykyyn

Viraston hallinnon ja toimitilojen yhdistämisessä saavutettavien säästöjen lisäksi KKV;n perustamisella tavoiteltiin myös synergiaetuja sekä toiminnallista tehokkuutta ja osaamisen monipuolistumista substanssitoiminnoissa. Potentiaalisiksi synergia-alueiksi tunnistettiin:

- toimialakohtainen erityisosaaminen
- tuomioistuinkäsittelyn prosessiosaaminen
- markkinoiden toimivuuteen liittyvien kysymysten tutkimus
- viestinnän yhdistäminen ja yhtenäistäminen
- valvonnan kohdeorganisaatiot ovat osaksi samat, vaikka valvottavat asiat ja keinot poikkeavatkin toisistaan

Viraston yhdistyminen on kolmen vuoden jälkeen vielä kesken, mutta monia yhteisiä toimintoja on jo olemassa. Niiden vaikutukset viraston toimintakykyyn eivät kuitenkaan ole vielä realisoituneet:

- KKV:llä on virastotason johtoryhmä, jossa käsitellään sisäisiä kaikkia yksiköitä koskevia asioita sekä kilpailu- ja kuluttaja-asioita koskevia yhteisiä lausuntoja. Johtoryhmän työskentely on sujunut hyvin, mutta sen yhdistämistä tukevat toimet ovat olleet varovaisia.
- Esimiestyöpajat, joissa yksiköiden johtajat vaihtavat esimiestyössä syntyneitä kokemuksia. Työpajat ovat tutustuttaneet eri vastuualueiden yksikönjohtajia toisiinsa. Se on auttanut yhteisiin tavoitteisiin sitoutumista.
- Toimialaryhmät ovat tutkijoista ja muista asiantuntijoista eri vastuualueilta koottuja ryhmiä, joilla on yhteiset valvontamarkkinat. Kokemukset ovat hyviä. Asiantuntijat, jotka toimivat näissä ryhmissä, suhtautuvat toiseen vastuualueeseen positiivisemmin kuin ne, jotka eivät ole tähän työskentelyyn osallistuneet.
- Tutkimustiedon tarve on suuri kummallekin vastuualueelle. Markkinatutkimusyksikkö perustettiin uuden viraston palvelukseen KTK:sta siirtyneistä tutkijoista. Sitä täydennettiin sisäisillä rekrytoineilla. Pääjohtajan alaisen tukiyksilön tehtävänä on kerätä valvontayksiköiden kannalta relevanttia tietoa markkinoista. Yksikön rooli on kuitenkin toistaiseksi jäänyt epäselväksi sekä kilpailu- että kuluttajavastuualueen yksiköille ja asiantuntijoille.
- Vastuualueiden tutkijatapaamiset, joiden tarkoituksena on tiedon levittäminen uusista tutkimusmenetelmistä ja -lähestymistavoista sekä niiden hyödyntämisestä kilpailu- ja kuluttajapolitiikan kehittämisessä ja valvonnassa. Tutkijatapaamisiin on toistaiseksi osallistuttu laimeasti.
- Viraston viestintä on keskitetty yhteen yksikköön pääjohtajan suoraan alaisuuteen. Ulkoisen viestinnän ja tiedottamisen lisäksi se vastaa myös sisäisestä viestinnästä, viraston intranet-ratkaisusta ja sen sisällön tuotannosta. Viestinnän mahdollisuudet palvella eri yksiköiden tarpeita on parantunut huomattavasti. Erityisesti yksiköiden johtajat pitivät sitä merkittävänä yhdistämisen tuomana onnistumisena.
- Viraston ylin johto ja esimiehet katsoivat hallinnon palvelujen toimivan hyvin. Myös henkilökunnan kysely osoitti, että sisäiset palvelut ovat pysyneet yhdistymistä edeltävällä tasolla, vaikka vastaajat mainitsivat byrokratian määrän kasvaneen yhdistymisen jälkeen.
- Viraston yhteiset toimitilat eivät ole merkittävästi lisänneet suunnittelemtomia kohtaamisia eri vastuualueilla työskentelevien henkilöiden keskuudessa. Tämä tiedostetaan myös viraston johdossa. Toisaalta moni haastateltava totesi, että nyt on ainakin mahdollisuuksia kohdata toisen vastuualueen asiantuntijoita, ja ajan myötä kohtaamisten määrää varmasti kasvaa.

Sähköisessä kyselyssä tiedusteltiin henkilökunnalta yhdistämisen tavoitteiden toteutumista heidän näkökulmastaan. Tulosten perusteella yhteistyö vastuualueiden sisällä eri yksiköiden välillä on aktiivista. Vastauskeskiarvoa, joka oli 3,5/5, nostivat jonkin verran hallinnossa ja viestinnässä työskentelevien vastaukset. Sen sijaan aktiivinen yhteinen tekeminen vastuualueiden välillä on erittäin vähäistä erityisesti substanssiyksiköissä työskentelevillä. Tutkijat eivät usko, että toisen vastuualueen asiantuntijoilla olisi juurikaan annettavaa substanssiasioissa, vaikka he käyttävätkin saman vastuualueen toisten yksiköiden asiantuntemusta hyväkseen omassa työssään melko aktiivisesti.

Kyselyn tulos viestii, että markkinatutkimusyksikön toimintatapa ja tutkimukset eivät ole löytäneet substanssialueita tukevaa rooliaan viraston työskentelyssä. Sen tutkimustuloksia hyödynnetään henkilöstön keskuudessa, erityisesti kilpailunvalvontayksiköissä (KA < 2/5). Kritiikki kohdistuu tutkimuskohteiden valintoihin, tutkimuksen keston ja tutkimustapoihin. Markkinatutkimus nähdään hyvänä työkaluna, mutta potentiaalinen realisoituminen käytännön tasolle on ollut heikkoa.

Mielipiteet yhdistämisen vaikutuksesta henkilökohtaiseen osaamiseen olivat vaihtelevia, mutta erityisesti kilpailualueella koetaan vaikutuksen olleen erittäin vähäistä. Kahden vastuualueen tehtävät nähdään niin erilaisiksi, että toisella vastuualueella ei koeta olevan juuri mitään osaamista omien tehtävien hoidossa.

Vastaajat katsoivat yhdistämisen vieneen viraston johdon ja henkilökunnan aikaa ja voimavaroja siinä määrin, että sen vaikutus oman vastuualueen kykyyn tuottaa asetettuja tehtäviä on hieman heikentynyt. Viraston julkisuuskuvan ja vaikuttavuuden eli painoarvon muutos on kuitenkin henkilökunnan mielestä pysynyt keskimäärin ennallaan. Yksikkökohtaisesti näkemykset eroavat, siten että valvontaa tekevät yksiköt ovat kokeneet vaikuttavuuden laskeneen merkittävästi.

Henkilöstökyselyn vastausten perusteella voidaan arvioida henkilöstön olevan kiinnostunut kehittämään omaa työympäristöään. Kyselyn avoimiin kysymyksiin vastattiin aktiivisesti ja palaute oli kriittistä, mutta pääosin rakentavaa. Tämä kuvaa vastaajien kiinnostuksesta kehittää omaa työympäristöä. Virastotasoisien yhteistyön kehittämiseen tuli useita kehittämis ehdotuksia, joista seuraavassa poimintoja:

- Yhteisten projektien merkitystä korostettiin monissa vastauksissa. Ne nähtiin tavaksi oppia tuntemaan ja arvostamaan myös toisen vastuualueen työskentelytapoja, näkemyksiä ja menetelmiä.
- Viraston ja yksiköiden johtajien esimerkki koettiin tärkeäksi välineeksi yhdistämisen viemisessä tekemisen tasolle. Se sisältää myös esimiesten kannustamisen yhteistyöhön, jopa tilapäisen tehokkuushaittojen kustannuksella
- Yhteisten tutkimusintressien toteuttamisessa yhteistyössä markkinatutkimusyksikön ja toisen vastuualueen tutkijoiden kanssa nähtiin sisältävän potentiaalisen hyötyä. Se edellyttää kuitenkin markkinatutkimusyksikön aktiivisuutta tarttua ajankohtaisiin teemoihin.
- Vastuualueiden voimien yhdistämisessä ja tiimien käytössä erityisesti uusien ilmiöiden tutkimuksessa ja niiden vaikutusten selvittämisessä kummankin vastuualueen tehtävissä katsottiin olevan suuria mahdollisuuksia yhteistyön tiivistämiselle ja merkittävää hyötyä viraston tehtävien onnistumiselle. Virastolla on edessään suuret haasteet kaupan ja palvelun siirtyessä digitaaliseen ympäristöön. Myös kansainväliset yhteydet korostuvat uuden markkinaympäristön valvonnassa ja siellä esiintyvien markkinahäiriöiden torjunnassa.
- Virastoa koskeva osaamiskartoitus ja sen avoin tiedottaminen olisi usean vastaajan mielestä tärkeä palanen yhteistyön kehittämisessä. Intranetin ja muun sisäisen viestinnän merkitystä korostettiin vastauksissa. Esimerkiksi sosiaalisen median keinojen liittämistä osaksi KKV- intranetia ehdotettiin eräissä vastauksessa.

- Myös epävirallisen ja epämuodollisen yhteisen tekemisen merkitystä korostettiin joissakin vastauksissa. Näkökulmana oli, että yhteistyön aloittaminen työasioissa on helpompaa, kun tunnetaan henkilöt jo epävirallisista yhteyksistä.

Kolmannes vastaajista suhtautuu vastuualueiden synergiamahdollisuuksiin skeptisesti. Pääsyyinä negatiiviseen suhtautumiseen yhteistyömahdollisuuksista nähtiin erilaiset oikeuskäytännöt ja talousteoreettiset näkökulmaerot vastuualueiden välillä. Sen vuoksi toivottiin, ettei synergiaetuja pyrittäisi löytämään väkisin ja pakottamalla. Osa tutkijoista ei tunne ja arvosta toisen vastuualueen tehtäviä, osaamista ja käytettäviä tutkimusmenetelmiä. Yhteisen näkemyksen entistä selkeämpi viestiminen viraston sisällä ja ulkoisesti voisi auttaa tilanteessa. Myös virastoa ohjaava yksikkö sai viestimisestään kritiikkiä.

Lisäksi henkilöstö arvosteli yhdistämisen etenemisvauhtia ja sen aiheuttamaa lisääntyneitä työtaakkaa sekä eri toimenpiteiden toteutuksesta. Toiminnan koetaan kuitenkin nyt edenneen positiiviseen suuntaan. Toimialaosajien ryhmät, esimiestapaamiset, tutkijapiirit, vireillä olevat yhteiset tutkimushankkeet ja tutkijatapaamiset sekä epävirallisen vuorovaikutuksen lisääminen johtaa tiiviimpään yhteistyöhön. Eräs haastateltava totesikin osuvasti, että ”kuherruskuukausi on vielä kesken”.

2.4.3 Yhdistämisen vaikutukset viraston kykyyn tuottaa sille asetettuja tehtäviä

Yhdistymisen ansiosta saavutettiin merkittäviä säästöjä tukitoiminnoissa. Se mahdollistaa aiempaa suuremman resurssikohdentamisen varsinaisiin substanssitoimintoihin. Uuteen virastoon perustettiin markkinatutkimusyksikkö, joka tarjoaa tutkimuspalveluja niin kilpailukuin kuluttajapuolelle. Se luo aiempaa vahvemman tietopohjan toiminnan suuntaamiseksi. Kilpailu- ja kuluttajapuolen synergiaetuja on syntynyt toimialaosajien yhteistyössä. Siitä syntyy osaamisen laaja-alaistamista ja kasvamista. Ne vaikuttavat positiivisesti viraston kykyyn tuottaa sille asetettuja tehtäviä.

Vastuualueet on yhdistämisessä haluttu pitää erillisinä. Se on aiheuttanut yhden uuden johtamistason. Organisaatiosta on muodostunut moniportainen ja hierarkkinen, mitä ei voida pitää asiantuntijaorganisaatiolle optimaalisena ratkaisuna. Vastuualueiden erillisyyden on palvelukykyyn tehokkuuden näkökulmasta perusteltua, kunhan varmistetaan saumaton yhteistyö valittujen synergisten toimialojen ja professioiden osalta sekä huolehditaan päätösprosessien sujuvuudesta. Päätösprosessien sujuvuus ei tällä hetkellä ole paras mahdollinen, mikä kangistaa viraston toimintakykyä. Viraston sisäistä koordinaatiota yli vastuualueiden tulee edistää yksittäisten asiakkaiden / sidosryhmien asioiden osalta.

Yhdistymisprosessi on vienyt paljon resursseja, mikä on näkynyt sidosryhmien suuntaan aktiivisuuden alenemisena. Sidoryhmien kokema palvelukuva on alentunut aikaisempaan nähden, vaikka KKV on pysynyt asetetuissa palvelukykytavoitteissa ja määrärajoissa. Kilpailuvastuualueen osalta on muutosprosessista huolimatta pystytty vastaamaan sidosryhmien odotuksiin kuten aiemmin. Sen sijaan kuluttajavastuualueen osalta sidoryhmät arvioivat toiminnan heikentyneen. KKV on kehittänyt prosessejaan ja toimintaansa, minkä voidaan arvioida vaikuttavan positiivisesti viraston kykyyn tuottaa sille asetettuja tehtäviä tulevaisuudessa.

2.4.4 Yhdistymisen vaikutukset viraston yhteiskunnalliseen painoarvoon sen päätehtäväalueilla

Kilpailuvastuualueen osalta toiminnan voidaan arvioida kehittyneen positiiviseen suuntaan. Toiminnan tavoitteellisuutta on lisätty viime vuosina. Toiminnalla on selvät painopisteet, joihin toimenpiteitä fokusoidaan. Painopisteet ohjaavat käytännön toimintaa ja sen priorisointia.

Lisäksi prosesseja ja toimintamalleja on uudistettu. Toiminnan tavoitteellisuuden kasvaminen näkyy myös ulospäin sidosryhmille. Toiminnan fokusoinnin voidaan arvioida lisäävän tuottavuutta sekä pidemmällä aikavälillä toiminnan vaikuttavuutta. Yhdistetyssä virastossa kilpailuvastuualue on hyötynyt kuluttajavastuualueen aktiivisesta medianäkyvyydestä ja mediasuhteista.

Vuoropuhelua eri sidosryhmien kanssa olisi hyvä lisätä. Sidoryhmät odottavat virastolta nykyistä aktiivisempaa osallistumista asiantuntijana julkiseen keskusteluun. Toimivien markkinoiden yhteiskunnallisen merkityksen ja kilpailukysymysten perusteiden saattaminen laajempaan julkiseen keskusteluun tulisi sidoryhmien mukaan olla nykyistä vahvemmin KKV:n agendalla.

Yhdistymisprosessi on kuormittanut huomattavasti organisaatiota, mikä näkyy viraston toimintakyvyssä. Avoinna olevat asiat, kuten palkkaussopimus, hiertävät sisäisesti ja johdon arvokasta aikaa kuluu ylimääräisiin hallinnollisiin tehtäviin. Toiminta olisi tärkeää saada normalisoitua, jotta viraston yhteiskunnalliseen painoarvoon ei tule pidempikestoisia säröjä.

Kuluttajavastuualueen osalta sidoryhmien arviot onnistumisesta keskeisillä tehtävälalueilla ovat alentuneet verrattuna aikaan ennen virastojen yhdistämistä. Kuluttajavastuualueen koetaan näkyneen julkisessa keskustelussa aiempaa vähemmän. Syyksi näkyvyyden pienentymiselle nähdään kuluttaja-asioiden painoarvon lasku nykyisessä yhteiskunnallisessa ilmapiirissä, mutta myös KKV:n aktiivisuuden koetaan vähentyneen.

Kuluttaja-asiamiesinstituutio ei ole yhtä vahva ja näkyvä kuin edellisinä vuosina. Kuluttaja-asiamiehen rooli aktiivisena yhteiskunnallisena toimijana ja kannanottajana on pienentynyt. Muutos on osa pidempää, jo ennen yhdistymistä alkanutta kehitystä, jota virastojen yhdistäminen on todennäköisesti vauhdittanut.

Kuluttajavastuualueen toimintaa on kehitetty myönteiseen suuntaan. Toiminnalle on vaikuttavuuden parantamiseksi asetettu selkeitä ohjaavia painopistealueita. Prosessit ja järjestelmät tukevat hyvin priorisointia käsittelyprosessissa. Vastuualueen resurssit ovat aikaisempaa niukemmat. Elinkeinoelämän suuntaan kuluttaja-asioiden uskottavuuden koetaan lisääntyneen niiden kytkeytyessä tiiviimmin kilpailuoikeudellisiin kysymyksiin. Yhdistäminen luo hyvän pohjan myös kuluttajavastuualueen yhteiskunnallisen painoarvonkasvamiselle. Riskeinä ovat resurssien liiallinen supistuminen, kuluttaja-asiamiehen vaikutusvallan aleneminen sekä taustalle jääminen yhteiskunnallisessa keskustelussa.

3 Kokoava arvio ja johtopäätökset

Kahden viraston yhdistäminen onnistui teknisesti hyvin nopeasta aikataulusta huolimatta. Valmistelu tehtiin lyhyessä ajassa. Tästä johtuen kaikkia yksityiskohtia ei pystytty suunnittelemaan valmiiksi, ja ne jäivät rasittamaan uuden viraston alkutaivalta. Merkittävimpiä kesken jääneitä tehtäviä olivat palkkausjärjestelmä ja synergiahyötyjen konkretisointi sekä viestiminen henkilöstölle. Kesken jääneiden asioiden edistäminen on vaatinut johdolta ja henkilöstä runsaasti voimavaroja ja aikaa.

Henkilöstö on vahvasti sitoutunut vastuualueiden tavoitteisiin. Vahva sitoutuminen tehtäviin on mahdollistanut toimintakyvyn säilymisen haastavan yhdistymisprosessin aikana. Henkilöstön ammattitaito on korkeaa tasoa, ja osaamisen kehittämiseen panostetaan. Palkkaus on keskeinen tyytymättömyyttä aiheuttava tekijä, ja se myös lisää henkilöstön vaihtuvuutta.

Vastuualueet ovat itsenäisiä, ja käytännössä KKV:ssa toimii edelleen kaksi virastoa yhden nimen alla. Tukitoiminnot, hallinto ja viestintä tarjoavat palvelujaan koko organisaatiolle ilman vastuualuerajoja. Markkinatutkimusyksikköä ei laajasti hyödynnetä.

Vastuualueet on yhdistymisessä pidetty erillisinä. Sen vuoksi on tarvittu yksi uusi johtamistaso. Vastuualueiden erillisuus on palvelukyvyn tehokkuuden näkökulmasta perusteltua, kunhan varmistetaan saumaton yhteistyö valittujen synergisten toimialojen ja professioiden osalta sekä huolehditaan päätösprosessien sujuvuudesta. Päätösprosessien sujuvuus ei tällä hetkellä ole paras mahdollinen, mikä kangistaa viraston toimintakykyä. Organisaatio on moniportainen ja hierarkkinen, mitä ei voida pitää asiantuntijaorganisaatiolle optimaalisena tilanteena. Asiajohtamisen virtaviivaistamiseen tulee edelleen panostaa.

Virasto näkyy nyt sidosryhmille ensisijaisesti joko kuluttajanäkökulman tai kilpailunäkökulman kautta. Se on ongelmallista silloin, kun sidosryhmän asia liittyy molempiin vastuualueisiin. Viraston sisäistä koordinaatiota yli vastuualueiden tulee edistää. Ulospäin KKV:n tulisi toimia yhtenä virastona, joka koordinoi sisäisesti käsiteltäviä asioita ja muodostaa kokonaiskuvan käsiteltävistä asioista.

Kahden erilaisen kulttuurin omaavan viraston yhdistäminen on asettanut henkilöjohtamiselle haasteita. KKV:ssa asiajohtaminen on jo ylimmästä johdosta lähtien korostunut henkilöjohtamisen kustannuksella. Henkilöjohtamista ei ole riittävästi arvostettu. Sen kehityskohteita ovat etenkin avoimuuden lisääminen, tasapuolinen kohtelu ja kannustava ilmapiiri. Lisäksi johdosta henkilöstölle suunnattua viestintää tulee kehittää. Esimiestyö on kuitenkin kehittynyt viimeisen vuoden aikana oikeaan suuntaan. Kehitystyötä tulee jatkaa edelleen.

Kuluttaja-asiamiehen yhteiskunnallinen näkyvyys ja asema ovat vähentyneet viime vuosina. Yhdistyminen ei ole perimmäinen syy aseman heikkenemiselle, mutta on saattanut nopeuttaa kehitystä. Kuluttaja-asiamiehen sijoittuminen virastoon aiheuttaa omat haasteensa johtamisen ja viranomaisaseman näkökulmista. Kuluttaja-asiamiehen tulevaa roolia olisi syytä pohtia.

- Onko nykymuotoiselle kuluttaja-asiamiehelle yhteiskunnallista tarvetta jatkossa?
- Onko kuluttaja-asiamiehen nykyinen organisatorinen sijainti tarkoituksenmukainen vai voisiko sijainti olla esimerkiksi suoraan eduskunnan alaisuudessa?

Yhdistämistä perusteltiin suuremman kokonaisuuden tuomilla säästöillä viraston hallinnossa, toiminnallisilla yhtäläisyyksillä, viraston palvelukyvyn parantumisella ja painoarvon kasvulla uuden viraston päätehtäväalueilla. Kolme vuotta on liian lyhyt aika kaikkien yhdistymiseen liittyvien tavoitteiden toteutumiseen.

Kahden viraston hallintojen yhdistämisessä toimivaksi yksiköksi on onnistuttu ja hallinto on koko kolmen vuoden ajan kyennyt tuottamaan sille osoitetut palvelut. Hallinnon tuottamien palvelujen koetaan parantuneen verrattuna aikaan ennen yhdistymistä.

Yhdistämisessä hallinnon tehostamiselle asetetut tavoitteet ovat toteutuneet. Viraston hallinnon työpanos on pienentynyt 9 henkilötyövuodella. Lähtötilanteessa työpanos oli 26 htv,

ja vuoden 2015 marraskuussa 17 htv. Kustannussäästöjä on saavutettu lisäksi mm. toimitilaratkaisuissa.

Hallinnon toimintoja ja työnjakoa on pystytty kehittämään suunnitelmien mukaan, vaikka yksikön johtajan työpanoksesta on kulunut jopa 80 % yhdistämiseen liittyviin töihin. Hallinnon henkilöstön ponnistukset ja yksikön johtajan ansiokas toiminta on tukenut tavoitteiden toteutumisen ohella koko viraston yhdistymisprosessin sujuvaa etenemistä.

KKV vastaa sidosryhmien odotuksiin varsin hyvin. Yhdistymisen valmisteluun ja toteuttamiseen on käytetty runsaasti viraston voimavaroja, mikä on näkynyt ulospäin sidosryhmäyhteistyön ja vuorovaikutuksen vähentymisenä prosessin aikana. Kilpailuvastuualueen osalta on pystytty vastaamaan sidosryhmien odotuksiin yhtä hyvin kuin aiemmin. Osa sidosryhmien edustajista odottaisi kilpailuvastuualueelta nykyistä suurempaa riskinottoa tapausten viemisessä oikeuteen. Kaikki haastateltavat olivat kuitenkin sitä mieltä, että ensisijaisena keinona markkinoiden toimivuuden takaamiseksi tulisi olla ohjaus- ja sopimusmenettely.

Kuluttajavastuualueen osalta sidosryhmien odotuksiin ei ole pystytty vastaamaan yhtä hyvin kuin ennen yhdistymistä. Yksi syy tähän voi olla kuluttaja-asiamiehen vähäinen näkyvyys julkisuudessa. Moni sidosryhmien edustaja pohti nykymuotoisen kuluttaja-asiamiehen tarpeellisuutta nyky-yhteiskunnassa. haastatteluissa herätettiin myös keskustelua, missä organisaatiossa kuluttaja-asiamiehen tulisi sijaita.

Kokonaisuutena sidosryhmät toivovat KKV:n keskittyvän nykyistä vahvemmin kansantalouden kannalta merkittäviin asioihin. Osin kritiikissä on kyse KKV:n toiminnan näyttäytymisestä vaihtelevasti eri sidosryhmille ja KKV:n toiminnan perusteiden heikko tuntemus. Tästäkin syystä vuoropuhelua sidosryhmien kanssa on hyvä lisätä.

Sidosryhmät odottavat virastolta nykyistä aktiivisempaa osallistumista julkiseen keskusteluun asiantuntijaroolissa. Toimivien markkinoiden yhteiskunnallisen merkityksen ja kilpailukysymysten perusteiden saattaminen laajempaan julkiseen keskusteluun tulisi sidosryhmien näkemyksen mukaan olla nykyistä vahvemmin KKV:n agendalla.

Yhdistämisessä tavoiteltiin vastuualueiden substanssiin liittyviä synergioita. Vaikka molempien vastuualueiden ylätason tavoitteet ovat yhtäläiset, käytetyt keinot tavoitteiden saavuttamiseen ovat erilaisia. Todelliset synergiat vastuualueiden välillä näyttäisivät olevan varsin ohuet. Kuluttajavirasto ja Kilpailuvirasto eivät ennen yhdistämistä tehneet merkittävää yhteistyötä keskenään, vaikka ne toimivat aktiivisesti yhteistyössä samojen viranomaisten ja sidosryhmien kanssa? Merkittävät synergiat eivät ole kovin helposti tunnistettavissa.

Toiminnallisia synergioita on kerätyn arviointiaineiston perusteella kuitenkin olemassa, joskin niiden realisoituminen viraston käytännön työhön vaatii vielä aikaa. Merkittävimpinä voidaan pitää toimialakohtaisen (esim. energia, finanssi, viestintä) erityistuntemuksen syventämistä, eri professioiden osaamisten hyödyntämistä (esim. juristit, ekonomistit) sekä ulkoisen viestinnän painoarvon kasvua. Vastuualueiden yhteistyö on näyttäytynyt sidosryhmille pääsääntöisesti positiivisesti. KKV:n esittämät näkemykset ovat laaja-alaistuneet, ja kilpailu- ja kuluttajanäkökulmien yhteensovittamista pidetään positiivisena. Etenkin lainsäädäntötyön yhteydessä on hyötyä yhteen sovitetuista näkökulmista.

Yhdistämisprosessi ei ole kaikilta osin edennyt ongelmitta. Kokonaisuutena yhdistämisen voidaan arvioida onnistuneen kohtalaisen hyvin. Sille asetetut tavoitteet on hallinnon tehostamisen näkökulmasta saavutettu, ja toiminnan vaikuttavuuden osalta ollaan etenemässä oikeaan suuntaan. Yhdistyminen on vaatinut paljon panostuksia, mikä on näkynyt toiminnan aktiivisuuden lievänä laskuna, ja siten todennäköisesti myös vaikuttavuuden väliaikaisena heikentymisenä.

Toiminnan tavoitteellisuutta on lisätty. Asetetut painopisteet ohjaavat käytännön toimintaa ja sen priorisointia aiempaa vahvemmin. Lisäksi prosesseja ja toimintamalleja on uudistettu. Toiminnan fokusoinnin ja uudistusten voidaan arvioida lisäävän tuottavuutta sekä pidemmällä

aikavälillä myös toiminnan vaikuttavuutta. Edellytyksenä on toiminnan normalisoituminen ja yhdistämisprosessin saattaminen onnistuneesti loppuun asti.

4 Kehittämissuositukset

Seuraavassa on arviointityön pohjalta laadittu kehittämissuosituksia Kilpailu- ja kuluttajaviraston toiminnan kehittämiseksi. Suositukset on jaettu kahteen osaan: suosituksiin, jotka ovat viraston johdon vastuulla ja toteutettavissa viraston sisäisenä kehitystyönä ja suosituksiin, joiden toteuttamisessa tulosohejaajalla on merkittävä ja aktiivinen rooli.

4.1 Viraston sisäisesti toteutettavissa olevat kehittämiskohteet

Yhdistymisen loppuun saattaminen

Kilpailuviraston ja Kuluttajaviraston yhdistymisen suunnittelu ja sen toteutus tapahtui varsin lyhyessä ajassa vuoden 2012 aikana. Kiireisestä aikataulusta johtuen osa asioista jäi määrittelemättä ennen yhdistymistä. Osa keskeneneräisistä asioista rasittaa yhä viraston toimintaa. Näistä merkittävimpiä ovat palkkausjärjestelmästä sopiminen, synergiatavoitteiden määrittely sekä tutkimustoiminnan roolin ja tavoitteiden määrittely.

Palkkausjärjestelmän aikaansaamiseksi on neuvoteltu pitkään ja pidetty kymmeniä tuloksettomia kokouksia, mikä on vienyt paljon johdon ja henkilöstön energiaa. Palkkausjärjestelmästä sopiminen on periaatteessa viraston sisäinen asia, mutta neuvottelu on kytkeytynyt laajemmin myös ammattiyhdistysliikkeiden tavoitteisiin. Sovun löytäminen on tärkeää, joten neuvotteluosapuolten tulisi miettiä osallistuuko neuvotteluun kaikki tarvittavat osapuolet ja ovatko kaikki keinot käytössä.

Synergia kahden viraston toimintojen välillä mainitaan yhdistymisasiakirjoissa ja kokouspöytäkirjoissa, mutta tarkempi määrittely on jätetty yhdistetyn viraston sisäiseksi tehtäväksi. Tämä työ on yhä kesken. On selkeästi määriteltävä ne alueet, joilta synergiaa tavoitellaan ja vastaavasti miltä osin niitä ei odoteta. Synergisten osa-alueiden osalta tulee tiivistää yhteistyötä ja kehittää yhteisiä prosesseja.

Markkinatutkimusyksikön rooli uuden viraston toiminnassa jäi yhdistymisvaiheessa määrittelemättä tarkemmin. Tämä epäselvyys on yhä vallitseva sekä esimiesten että henkilöstön keskuudessa. Johdon tulisi organisoida viraston tutkimustoiminta, määritellä markkinatutkimusyksikön rooli ja viestiä tästä koko henkilökunnalle.

Kilpailu- ja kuluttajavastuualueiden yhteistyön kehittäminen

Ennen yhdistymistä Kilpailuviraston ja Kuluttajaviraston väliset yhteydet ja yhteistyö oli lähes olematonta. Yhteistyö yhdistyneen viraston kahden vastuualueen välillä on kolmen vuoden jälkeenkin vähäistä. Kuitenkin sekä yhdistymisasiakirjoissa että johdon ja tulosohejaajan myöhemmissä lausunnoissa on puhuttu synergiasta ja yhteistyöstä hallinnon, tutkimuksen ja viestinnän lisäksi myös vastuualueiden substanssialueilla. Potentiaalisia yhteistyöalueita, joita tulisi kehittää aktiivisesti, ovat yhteinen prosessikehitys, kannustaminen resurssien liikkuvuuden ja joustavaan yhteiskäyttöön, tiedon aktiivinen jakaminen, toimialaryhmien työn kannustaminen ja ammatillisen osaamisen kehittäminen ottaen huomioon vastuualueiden näkökulmat. Myös yhteisen virastokulttuurin edistäminen sekä tarkoitukselliset ja satunnaiset kohtaamiset mahdollistavien toimitilaratkaisujen saaminen ovat vastuualueiden yhteistyön kannalta merkittäviä.

KKV:n tulisi toimia ulospäin yhtenä virastona, joka koordinoi sisäisesti käsiteltäviä asioita ja muodostaa kokonaiskuvan käsiteltävistä asioista. Virasto näkyy sidosryhmille ensisijaisesti joko kuluttajanäkökulman tai kilpailunäkökulman kautta. Näkökulmien eroavaisuus on ongelmallista silloin, kun sidosryhmän asia liittyy molempiin vastuualueisiin. Viraston sisäistä koordinaatiota yli vastuualueiden tulee edistää varmistamalla tiedon vaihto ja näkökulmien koordinointi omissa prosesseissa.

Prosessien määrittely on ensimmäinen askel yhteisen tekemisen löytämiseksi eri yksiköiden välillä. Työ on virastossa meneillään ja tehdyn kuvausvaiheen jälkeen on syytä paneutua

prosessien kehittämiseen ja yhdenmukaistamiseen. Näkökulmana tässä työssä tulisi olla yhteisten piirteiden tunnistaminen – ei erilaisuuksien korostaminen.

Resurssien yhteiskäyttöä yksiköiden ja vastuualuerajojen yli tulee aktiivisesti edistää, vaikka se jossain tapauksissa aiheuttaisikin tilapäistä tehottomuutta. Yhteisen tekemisen kautta eri vastuualueilla toimivat henkilöt oppivat tuntemaan toisensa ja myös arvostamaan toistensa työpanosta.

Toimialakohtaisten yhteistyöryhmien työ on merkittävä keino yhteisen kulttuurin ja yhteisen identiteetin kehittämisessä. Ryhmät ovat jo toiminnassa, ja niiden työskentelyä on syytä tukea sekä innostaa asiantuntijoita osallistumaan niihin mahdollisimman laajasti.

Ammatillisen osaamisen kehittäminen virastotasolla, uusien tutkimusvirtausten aktiivinen seuraaminen ja henkilöstön kouluttaminen on tärkeää vastuualueiden omilla toiminta-alueilla ja samalla se antaa mahdollisuuden vahvistaa viraston sisäistä yhteenkuuluvuutta.

Yhteistyötä vastuualueiden välillä ei pidä pyrkiä edistämään niillä alueilla, joilla se ei ole luonnollista. Johdon tehtävänä on tukea ja innostaa, jopa hieman pakottaa yhteiseen tekemiseen, silloin kun siinä nähdään potentiaalia.

Johtamisen kehittäminen

Viraston johtamisessa on sekä rakenteellisia että sisällöllisiä haasteita. Organisaation rakenne ja sitä kautta päätösprosessit ovat hierarkkisia ja raskaita, avoimuus ja tiedottaminen vaativat kehittämistä ja panostusta henkilöstöjohtamiseen on lisättävä.

Päätösprosessien virtaviivaistaminen ei ole yksinomaan ratkaistavissa viraston sisäisillä toimenpiteillä. Esimerkiksi kuluttaja-asiamiehen itsenäinen asema on laissa säädetty ja määrittelee viraston organisaatorakennetta. Kuluttaja-asiamiehen roolista päättävät poliitikot ja valmisteluvastuu on tulosohjaajalla. On kuitenkin asioita, jotka nopeuttavat ja joustavoittavat päätösprosesseja, ja joista viraston johto voi päättää. Monilla alueilla päätöksen tekoa ja muuta vastuuta voidaan delegoida organisaatiossa. Se edellyttää alaisten ja esimiesten välistä luottamusta ja päätöksenteon läpinäkyvyyttä.

Avoimuus, läpinäkyvyys ja sisäinen tiedottaminen ovat nykyaikaisessa organisaatiossa erittäin merkityksellisiä. KKV:lla on näiden osalta kehitettävää. Tiedottamisen lisäksi tulee panostaa tiedon yhteiseen käsittelyyn laajasti henkilöstön kanssa. Tiedon jakamiseen viikkopalaverit, konklaavi ja foorumi, ovat yksi hyvä kanava. Lisäksi vuorovaikutusta voidaan edistää esimerkiksi sähköisin työkaluin kuten lisäämällä sosiaalisen median piirteitä intranettiin.

Henkilöjohtamisen valmiuksien kehittäminen on tarpeen virastossa. Esimiehen on johtotehtävissään hallittava muun muassa motivointi, vuorovaikutus ja viestintä, oman itsensä ja alaisten tunteminen, päätöksenteko, organisointi, ongelmien ratkaiseminen, kehittäminen ja yhteistyö erilaisten ihmisten kanssa. Toiminnan ja sisällön johtaminen (management) on KKV:ssa varsin hyvällä tasolla, mutta delegointi, kehittäminen ja henkilöstöjohtaminen (leadership) vaativat panostusta. Nämä kaksi johtamisen aluetta eivät ole toistensa kanssa ristiriidassa. Hyvä henkilöstöjohtaminen johtaa yleensä parempiin tuloksiin myös substanssialueilla.

Digitalisoituva toimintaympäristö ja digitalisaation hyödyntäminen

Valvontamenetelmien kehittäminen digitaaliseen toimintaympäristöön siirtymiseksi. Digitalisaatio on tuonut sekä kilpailu- että kuluttajavastuualueelle uudentyyppisen valvontaympäristön, joka edellyttää uudenlaisia menetelmiä. Valvontaympäristön muutos on niin iso, että edellyttää myös viraston johdon täyden huomion ja tuen.

Osaamisen kehittäminen digitaalisen tiedon hyödyntämisessä. Tietoa markkinoista ja niillä toimivista yrityksistä on saatavilla lähes rajattomasti. Niin sanotun "Big Datan" hyödyntäminen edellyttää uudenlaisten analyysimenetelmien käyttöönottoa ja niiden käytön koulutusta. Esimerkkinä ovat sähköiset työkalut yritysten taloustietojen analysoimiseen.

Tiedon vaihto eri viranomaisten kesken. Digitaalisuus mahdollistaa viranomaisten välisen tietojenvaihdon markkinoista ja niillä toimivista yrityksistä. Tämä vaatii viranomaisten keskinäistä yhteistyön kehittämistä uudelle tasolle, jossa yhteistyö on enemmänkin sääntö kuin poikkeus. Viraston johdolla on tässä aloitteentekijän rooli.

Toiminnan vaikuttavuuden edistäminen

Kilpailu- ja kuluttajaviraston strategiset tavoitteet ja niitä tukevan toiminnan priorisointiperiaatteita ei ole riittävän hyvin viestitty koko henkilöstölle. Myöskään ulkoiset sidosryhmät eivät tunne periaatteita. Kehittämistä on tältä osin sekä sisäisessä että ulkoisessa viestinnässä.

Strategisten tavoitteiden jalkauttaminen organisaatioon vaatii edelleen viestimistä. Henkilökunta on edelleen sitoutunut vahvemmin oman vastuualueensa tavoitteisiin kuin koko viraston tavoitteisiin.

Priorisointiperiaatteet on tuotava läpinäkyvästi kaikkien tietoon. Koko organisaatiolla on oltava yhteinen ymmärrys priorisoinnin virastotasoisista sekä omaa vastuualuetta koskevista periaatteista ja käytännön soveltamisesta.

Verkostojen hyödyntäminen sekä viraston valistus- että valvontatehtävissä tehokkaasti edellyttää, että yhteistyökumppanit tuntevat KKV:n tavoitteet ja toimintamallit nykyistä paremmin. Kumppaniverkoston hoitoa kaikilla organisaatiotasolla on parannettava.

Osallistuminen julkiseen keskusteluun viraston kummallakin vastuualueella on tärkeä keino viraston uskottavuuden vahvistamisessa ja sitä kautta vaikuttavuuden kasvattamisessa. Vastuu tästä on viraston johdolla, viestinnällä ja kaikilla yksiköillä. Onnistuminen edellyttää virastotason viestinnällisiä pelisääntöjä ja organisaatiotason vastuuttamista.

4.2 Tulosohjaajan tukea vaativat kehittämiskohteet

Viraston kehittäminen erityisesti tapahtuneen suuren muutoksen jälkeen edellyttää myös tulosohjaajalta ohjaamisen lisäksi erityistä tukea. Seuraavassa on tunnistettu viraston kehittämisen kannalta merkittäviä ratkaistavia kysymyksiä, jotka vaativat tulosohjaajan toimenpiteitä.

Palkkausjärjestelmään ei ole toistaiseksi saatu neuvotelluksi ratkaisua. Ratkaisua on odotettu kolme vuotta ja henkilöstön tyytyväisyyden näkökulmasta asia on erittäin merkittävä. Tulosohjaajan on huolehdittava ratkaisun syntymisestä lähitulevaisuudessa.

Viraston johtamismalli ja pääjohtajan rooli. Yhdistämisessä viraston vastuualueet on haluttu pitää erillisinä, jotta kuluttaja-asiamiehen riippumaton asema on pystytty turvaamaan. Tämän seurauksena on kuitenkin syntynyt aiempaa moniportaisempi johtamisk rakenne. Syntyneessä rakenteessa pääjohtajan ja kilpailuvastuualueen ylijohdajan roolit ovat osin päällekkäisiä. Kahden ylijohdajan mallissa pääjohtajan roolina tulisi olla toiminnan ja henkilöstön johtaminen, ei substanssikysymysten johtaminen. Päällikkövirastomallissa tämä ei kuitenkaan ole mahdollista, koska vastuu viraston substanssipäätöksistä on viimekädessä pääjohtajalla. Tulosohjaajan on tulevaisuuden järjestelyissä huomioitava ja ratkaistava tämä ristiriita.

Kuluttaja-asiamiehen tulevaisuuden rooli ja sijainti hallinnossa. Kuluttaja-asiamiehen näkyvyys on heikentynyt ja rooli yhteiskunnassa on muuttunut. Monet sidosryhmien edustajista kyseenalaistavat nykymuotoisen kuluttaja-asiamiehen tarpeellisuuden nyky-yhteiskunnassa. Lisäksi sidosryhmät nostivat esille kysymyksen siitä, onko kuluttaja-asiamiehen sijoittuminen Kilpailu- ja kuluttajavirastoon oikea. Tulosohjaajan tulee ottaa kantaa kuluttaja-asiamiehen rooliin.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston arviointi

Verkkojulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-327-082-4



TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ
ARBETS- OCH NÄRINGSMINISTERIET
MINISTRY OF EMPLOYMENT AND THE ECONOMY