

Markkinoiden hallittu avaaminen julkisissa palveluissa

Martti Virtanen
Tutkimusjohtaja
Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Kuntamarkkinat

Helsinki 14.9.2017

 Kilpailu- ja
kuluttajavirasto

kkv.fi

**Tässä esitelmässä esitetyt
näkemykset ovat henkilökohtaisia,
eivätkä välttämättä vastaa
Kilpailu- ja kuluttajaviraston kantaa.**

MITÄ AVAAMISELLA TÄSSÄ ESITYKSESSÄ TARKOITETAAN?

§ Avaaminen

- *Enemmän tai vähemmän täydellisestä monopolista taikka määrällisistä alalle tulon rajoituksista enemmän tai vähemmän vapaaseen kilpailuun*
 - § Lähtökohdat oikeudellisesta monopolista tarveharkintaan
 - § Markkinaympäristö oli jo aiemmin olemassa
- *Suunnitteluun perustuvasta yksinomaisesta tuotantotoiminnasta enemmän tai vähemmän vapaan kilpailun markkinoihin*
 - § Suunnitteluun perustuvasta resurssien kohdentamisesta siirrytään samalla markkinaympäristöön
 - § Avautumisessa on tällöin tosiasiallisesti kyse kaksitahoisesta uudistuksesta
 - § Tällöin on kyse kilpailulta suojatun ja normiohjatun tuotantotoiminnan saattamisesta markkinaehtoisen kilpailun piiriin

SUOMESSA TOTEUTETTUJA UUDISTUKSIA

- § Markkinaympäristön jo oltua olemassa ennen uudistusta
 - § Valtion laitoksiin ja yhtiöihin liittyvät uudistukset
 - § Tarveharkinnan poistaminen maantieliikenteen tavarakuljetuksissa (1991)
 - § Tarveharkinnan poistaminen kotimaan ilmaliikenteen henkilökuljetuksissa (1993)
 - § Alkoholituotteiden tuonnin, valmistuksen ja tukkumyynnin vapauttaminen (1995)
 - § Rautateiden kansallisen tavaraliikenteen avaaminen kilpailulle (2007)

- § Suunnitteluun perustuvasta resurssien kohdentamisesta markkinaehtoiseen kilpailuympäristöön
 - Kunnallisten palvelujen uudistukset
 - § Case sote

Uudistumis-
prosessi etenee
ennakoidusti

Ennakoidut
vaikutukset
toimialan
toimijoihin

Uusia toimijoita tulee
alalle ennakoidusti
määrällisesti ja
laadullisesti

Suojattujen markkinoiden hallittu
avaaminen

SUOJATTUJEN MARKKINOIDEN HALLITTU AVAAMINEN (1)

- § Uudistusprosessin kulkua ennakoidaan ja vaiheistetaan
- § Poliittikkatoimenpiteet määritetään ja ajoitetaan uudistusprosessin vaiheisiin prosessin etenemistä ja vaikutusten seuranta varten
- § Esitetään selkeästi artikuloitu näkemys siitä, mitä ja milloin uudistusprosessilta voidaan odottaa ja mitä missäkin vaiheessa uudistuksen toteuttamisessa tullaan tekemään
- § Markkinoiden avaamisen hyvään hallintaan viittaa uudistusprosessin eteneminen ennakoitua uudistuspolkua vastaavalla tavalla
 - Yllättävät seuraukset, joita ei ole ennakoitu, ja joiden vaikutusta ei kyetä selkeästi hahmottamaan, saattavat puurouttaa uudistuksen etenemistä ja johtaa kyseenalaisiin ad hoc –korjaustoimiin

SUOJATTUJEN MARKKINOIDEN HALLITTU AVAAMINEN (2)

§ Muutosprosessissa

- toimialan institutionaaliset puitteet uudistuvat
- ennen uudistusta alalla toimineet yritykset sopeutuvat uudistukseen
- uusia yrityksiä tulee toimialalle

§ Uudistusten onnistumisen kannalta olennaista on se, miten toimialalla jo olevat yritykset reagoivat uudistuksiin ja muuttavat tuottamiaan hyödykkeitä, tuotanto- ja toimintaprosessejaan sekä organisaatiotaan

- Nämä tulee ennakoida sekä valmistella ja toteuttaa tarvittavat politiikkatoimenpiteet
- Ennakoitu sopeutumisprosessi ja valmisteltujen sopeutumistoimenpiteiden toteuttaminen ovat hallitun markkinoiden avaamisen tunnusmerkkejä
- Tältäkin osin ennakoimattomat muutokset saattavat vaikeuttaa, vinouttaa ja lopulta estää uudistusprosessin etenemistä

SUOJATTUJEN MARKKINOIDEN HALLITTU AVAAMINEN (3)

- § *Sine qua non* suojattujen markkinoiden avaamisessa on uusien yritysten markkinoille tulo joko tuottamaan samaa hyödykettä, jota aiemminkin alalla oli tuotettu tai uudenlaisia hyödykkeitä täyttämään aiemmin alipalveltuja markkinasegmenttejä

- § Usein uusien yritysten markkinoille tulo kohdistuu vain tiettyihin jalostusketjun vaiheisiin, jotka on erityisesti avattu markkinakilpailulle muiden vaiheiden pysyessä kilpailun ulkopuolella

- § Arviot uusien alalle tulijoiden määrästä ja laadusta ovat epävarmempia kuin alalla jo olevien yritysten sopeutumista koskevat arviot
 - Ennakointi on silti perusteltua
 - § Todellista kehitystä tulee verrata näihin ennakkoarvioihin

- § Jos toteutuva kehitys on ennakkoarvioiden mukainen tai jos uudistusprosessin aikana voidaan toteuttaa jo ennalta valmisteltuja politiikkatoimenpiteitä uusien yritysten alalle tulon vahvistamiseksi tai muutoin ohjaamiseksi, markkinoiden avaamisprosessia voidaan pitää hallittuna

SUOJATTUJEN MARKKINOIDEN HALLITTU AVAAMINEN (4)

- § Suojattujen markkinoiden avaamisprosessin järjestelmällinen jälkikäteisarviointi on välttämätöntä
- § Jälkikäteisarvioinnin tulisi kohdistua niin uudistusprosessiin kuin sen seurauksiinkin
- § Jo aiemmin toteutettujen uudistuksien jälkikäteisarviointi olisi hyödyllistä
- § Uudistusprosessien suunnitelmallinen seuranta on jatkuvasti ajankohtaista
 - Jälkikäteisarvioinnin aika koittaa, kun kaikilla olennaisimmilla uudistuksen seurauksilla on ollut riittävästi aikaa toteutua
 - Valmisteluprosessissa tuleekin täsmentää, milloin järjestelmällinen jälkikäteisarviointi toteutetaan

MARKKINOIDEN JA KILPAILUN SOVELTAMISEEN PERUSTUVIEN UUDISTUSTEN HAASTEITA

- § Uudistusten hyötyjen ja kustannusten osoittaminen ja ajoittuminen
 - Kustannuksia ja tappioita aiheuttavat vaikutukset vs. uutta luovat ja hyötyjä tuovat vaikutukset
- § Muutosten aiheuttamat tappiot ja näistä kärsivät eturyhmät näkyvät selvästi ja ovat ennakoitavissa
 - Materialisoituminen alkaa yleensä jo pian uudistuksen toteutumisen jälkeen
- § Edut ovat sinänsä relevantin talousteorian pohjalta hahmotettavissa, mutta...
 - Niiden ajoittumista ei voida tarkasti täsmentää
 - § Usein vasta vähittäisen sopeutumisen- ja oppimisprosessin kautta
 - Niiden personoitumista tiettyihin tai edes tietynlaisiin toimijoihin ei voida tarkkaan konkretisoida

MARKKINOIDEN JA KILPAILUN SOVELTAMISEEN PERUSTUVIEN UUDISTUSTEN HAASTEITA (2)

§ Suhdannevaihe ja taloudellinen aktiviteetti yleensä

- § Matalasuhdanteessa toimijoiden mielialat ovat defensiivisiä ja tulevaisuuden odotukset pessimistisiä
- § Kielteispainotteinen toimintaympäristö voi heikentää ja hidastaa uusien tuotantomahdollisuuksien käyttöön ottoa, varsinkin kun tarvitaan investointeja (kuten yleensä)
- § Kärsivällisyys hyvien vaikutusten havaitsemisessa heikkenee
- § Korkeasuhdanteessa on paremmat edellytykset toteuttaa uudistuksia, mutta taipumus lykätä uudistuksia vahvistuu
- § Ei näyttäisi olevan ”oikea hetki” uudistukseen
- § Vrt. yritysstrategiat

MARKKINOIDEN JA KILPAILUN SOVELTAMISEEN PERUSTUVIEN UUDISTUSTEN HAASTEITA (3)

§ Ulkopuoliset tekijät, jotka osaltaan vaikuttavat siihen, miten kyseessä oleva markkinoiden avaamisprojekti onnistuu, voivat muuttua markkinoiden avautumisprosessin aikana

§ Teknologiset muutokset

§ Esimerkiksi digitalisoinnin merkitys sote-uudistuksessa

– Vaikutus voi olla molempiin suuntiin

§ Kaikkia mahdollisia tekijöitä on mahdotonta ennakoida saati kontrolloida

– Valppaus ja huolellisesti suunnitellut ja ajoitetut korjaustoimenpiteet avautumisprosessiin osoittavat avaamisprosessin hallintaa

MARKKINOIDEN JA KILPAILUN SOVELTAMISEEN PERUSTUVIEN UUDISTUSTEN HAASTEITA (4)

- § Tarkoituksenmukaisuus- ja arvonäkökohtien sekoittuminen toisiinsa
 - Monissa puheenvuoroissa nähdään julkinen tuotanto arvona sinänsä
- § Tyypillistä uudistuksille on ollut, että suoja on poistettu julkisen vallan omistamalta tuotantotoiminnalta kun taas uudistusten avaamaa tilaa tuotantotoiminnalle tulevat täyttämään yksityiset yritykset
 - Julkisen sektorin jäykkäliikkeisyys institutionaalisista ja organisatorisista syistä
- § Uudistukset tulkitaan helposti yksityisen ja julkisen sektorin väliseksi nollasummameliksi (Vrt. rautateiden henkilöliikenteen liberalisoimishanke)
 - Näin ei kuitenkaan tyypillisesti ole
 - § Koko toimialan volyyymi ja jalostusarvo voivat kasvaa ja juuri tämän vuoksi uudistuksia tehdään

KOKEMUKSIA VALTION TUOTANTOTOIMINNAN HALLITSEMIEN MARKKINOIDEN AVAAMISESTA

- § Etukäteenkään ei ollut kovinkaan selkeää näkemystä mistään suljettujen markkinoiden hallitun avauksen osatekijästä
- § Uudistusten seurauksia valtion omalle tuotantotoiminnalle ja tämän sopeutumisprosessia ei ollut ainakaan riittävässä määrin ennakoitu, etukäteen viitoitettu eikä valmisteltu tarvittavia sopeutumistoimenpiteitä
- § Eräissä tapauksissa myös riittämätöntä huomiota uusien alalle tulijoiden tosiasiallisiin edellytyksiin tulla alalle
- § Laman hellittäminen 1990-luvulla tasoitti lopulta näitä uudistuspolkuja ja rauhoitti niitä koskevan kriittistä keskustelua

SUUNNITTELUN OHJAAMIEN TUOTANTOYKSIKKÖJEN SAATTAMINEN MARKKINAOHJAUTUVAAN TOIMINTAYMPÄRISTÖÖN JA KILPAILUUN (1)

- § Sote-uudistus on merkittävin tämäntyyppisistä uudistushankkeista
- § Sote-uudistuksessa kansalaisten valinnanvapauden pohjalle ollaan luomassa osaan sote-palveluista tosiasialliset julkisten sote-palvelujen markkinat, joilla järjestämismallin asettamissa puitteissa maakuntien omistukseen siirtyvät julkiset tuotantoyksiköt kilpailevat kansalaisten valinnoista yksityisten yritysten ja kolmannen sektorin tuottajien kanssa
 - Markkinat luodaan ”tyhjästä” eli suunnitteluun perustuvasta toimintaympäristöstä
 - Julkisten tuotantoyksikköjen on samanaikaisesti sopeuduttava kilpailuun ja markkinaympäristöön
 - Yksityisiltä yrityksiltäkin käytännössä puuttuvat kokemukset toiminnasta ja kilpailusta tämän tyyppisillä julkisten palvelujen markkinoilla

SUUNNITTELUN OHJAAMIEN TUOTANTOYKSIKKÖJEN SAATTAMINEN MARKKINAOHJAUTUVAAN TOIMINTAYMPÄRISTÖÖN JA KILPAILUUN (2)

- § Julkisten tuotantoyksikköjen uudelleensuuntautuminen markkinaympäristöön
 - Organisaatioiden toiminta-ajatus ja missio on uudistettava
 - § Tämä on sisäistettävä organisaation päätöksenteossa, rakenteissa, toimintatavoissa ja henkilöstön ajattelumalleissa
- § Oppimisen vaatimus kohdistuu myös uusiin, alalle tuleviin yrityksiin sekä arkkitehtuuria käyttävään ja edelleen kehittävään palvelun järjestäjään
- § Kilpailuun osallistuminen ja kilpailuprosessin ohjaileminen ovat jo sinällään merkittäviä haasteita, mutta sen ohella on sopeuduttava uuteen toimintaympäristötyyppiin

Uudistumis-
prosessi etenee
ennakoidusti

Ennakoidut
vaikutukset
toimialan
toimijoihin

Uusia toimijoita tulee
alalle ennakoidusti
määrällisesti ja
laadullisesti

Suojattujen markkinoiden hallittu
avaaminen

JOHTOPÄÄTÖKSIÄ SUOJATTUJEN MARKKINOIDEN AVAAMISESTA

- § Parhaimmillaan suojattujen markkinoiden avaaminen on artikuloitu ja loogisesti johdonmukainen kokonaisuus
 - Ohjaa ja informoi uudistusprosesseja
 - Mahdollistaa tämän toiminnan jatkuvan kehittämisen kokemusten järjestelmällisen arvioinnin kautta
 - § Jälkikäteisarviointi olisi aina osa prosessia
 - Ohjaa keskustelua hedelmälliseen ja kokonaisnäkemyistä vahvistavaan suuntaan
 - Tämän kokonaisuuden pohjalta prosessia voidaan seurata ja muodostaa oikea-aikaisia ja perusteltuja näkemyksiä avautumisprosessin onnistumisesta sekä reagoida ulkopuolisten tekijöiden vaikutukseen
 - Se saattaa edellyttää eri yhteiskuntapolitiikan lohkojen koordinoitua
 - Varmistaa, että kyseessä olevan uudistuksen potentiaali koko toimialan suorituskyvyn parantamiseen toteutuu

JULKINEN JA YKSITYINEN TUOTANTOTOIMINTA TALOUDESSA

- § Tarvittaisiin selkeää visiota yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin tuotantotoiminnan asemasta, liikkumavarasta ja kehityspolusta
 - Yhteiskuntapolitiikassa
 - Tuotannollisten toimijoiden ja suuren yleisön keskuudessa
 - Suuren yleisön keskuudessa
- § Vision puute on omiaan liioittelemaan erimielisyyksiä ja julkisen tuotannon sopeutumisen kustannuksia

MARKKINOIDEN AVAUTUMISPROSESSI

- § Pohditaanko avautumisprosessia riittävästi ja kiinnitetäänkö tarpeeksi huomiota sen havainnollistamiseen sidosryhmille ja suurelle yleisölle?
 - Vaikutelmaa ei saisi tulla sidosryhmille ja suurelle yleisölle siitä, että valmistelutyö ei ole ollut riittävän yksilöivää ja kirkastavaa
 - Tutkimustoimintaa tulisi voida valjastaa perinpohjaiseen arviointityön osaksi
 - § Tulee ottaa huomioon erilaiset suuntaukset ja koulukunnat
 - Mikä on tarkastelun oikea aikajänne?
 - § Tätä tulee valmistelussa painottaa ja täsmentää
- § Pitäisikö poliittiset päätöksentekijät ottaa enenevästi mukaan jo valmisteluvaiheessa?

KILPAILUNESTEIDEN, -RAJOITUSTEN JA - VÄÄRISTYMIEN TORJUNTA

§ Antitrusti-, kilpailuneutraliteetti- ja julkisen tuen potentiaaliset ongelmat tulee ennakoida ja torjua jo etukäteen

- Kilpailun toimivuus on tärkeää, vaikka atomistiseen kilpailuun ei edellytyksiä juurikaan ole
- Kilpailuneutraliteettisäännösten olemassaolo edesauttaa merkittävästi uudistusprosesseja
- Uudistusprosessin ajautuminen tällaisiin ongelmiin on kuitenkin selvä merkki siitä, ettei suojattujen markkinoiden avaaminen ole ollut hallittua

JULKISEN OMISTAJAPOLITIIKAN MERKITYS

§ Omistajapolitiikan tulisi olla aktiivista

- Alikäytettyjen resurssien kohdentamista tulee valvoa
- Omistajalla tulee olla visio julkisen tuotannon asemasta, sen tulevasta kehityssuunnasta ja tämän edellyttämistä toimista
- Omistajapolitiikan kehittämishankkeita on liikkeellä

§ Vastaavatko tässä esityksessä viitattuihin kehittämismahdollisuuksiin?

SUOJATTUJEN MARKKINOIDEN HALLITTU AVAAMINEN...

- § On aina jossakin määrin epätäydellistä, johtuen tiedon rajoista sekä toimintaympäristön epävarmuustekijöistä
- § Kehittämisen ja jatkuvan edelleen kehittymisen mahdollisuuksia on kuitenkin olemassa
- § Tulisiko jonkun erikoistua tähän julkishallinnossa?



Kiitos!