

Hintakatto ja uusi sääntelyn teoria: talousteoreettisia varaumia¹



Ari Ahonen
Tutkimuspäällikkö
Kilpailuvirasto

Hintakatto on noussut julkiseen keskusteluun erityisesti telealan sääntelyn uudistamispyrkimysten yhteydessä. Käytännössä siihen kuitenkin liittyy joukko varsin vaikeasti ratkaistavia ongelmia, joiden yliolkainen sivuuttaminen saattaa johtaa koko hintakaton kannustinvaikutuksiin kytketyn kuningasajatuksen vesittymiseen.

Moderni näkemys sääntelyn tarpeellisuudesta ankkuroituu tavallisesti markkinoiden epäonnistumiseen. Yksi keskeinen markkinoiden epäonnistumisen tyyppitapaus on luonnollinen monopoli, jonka julkista valvontaa on perinteisesti pidetty välttämättömänä. Viime vuosikymmeninä on kuitenkin yleistynyt näkemys, jonka mukaan tällaisia julkista valvontaa edellyttäviä tilanteita on oikeastaan varsin vähän, ja esimerkiksi

¹ KTT Ari Ahonen työskentelee tutkimuspäällikkönä Kilpailuviraston monopoliryhmässä. Hän on päätoimensa ohella dosenttina Turun kauppakorkeakoulussa. Artikkelissa esitetyt näkemykset ovat kirjoittajan omia eivätkä välttämättä vastaa Kilpailuviraston kantaa.

OECD-maissa yleisenä trendinä on ollut sääntelyn alan supistaminen ja jäljelle jäävän sääntelyn tarkoituksenmukaisuuden varmistaminen. Lähtökohtana on ollut, että taloudellisten voimavarojen kohdentamisen pääasiallinen mekanismi on kilpailu ja että tästä pääsäännöstä poikkeaminen on erikseen perusteltava (OECD 1999; Buigues ja Roy 2004).

Käytännössä OECD-maissa toteutetut sääntelyuudistukset ovat kuitenkin varsin harvoin tarkoittaneet suoraviivaisia ja kertakaikkista sääntelystä luopumista. Sen sijaan uudistuksilla on pyritty yhtäältä vähentämään sääntelyä ja toisaalta muuttamaan sitä sellaiseksi, ettei se keinotekoisesti estä, rajoita tai vääristä kilpailua ja ettei siitä aiheudu

turhaa byrokratiaa tai hallinnollisia kustannuksia. Paradoksaalisesti samanaikaisesti on kuitenkin omaksuttu varsin ovela näkemys, jonka mukaan kilpailua täytyy toisinaan jopa vauhdittaa uudenaikaisella kevyellä ja mahdollisuuksiensa mukaan väliaikaiseksi tarkoitettulla sääntelyllä (ks. Sichel ja Alexander 1996; Laffont ja Tirole 1993).

Tämän niin kutsutun uuden sääntelyn teorian keskeisin kontribuutio on ollut tarjota sääntelyn onnistumisen reunaehtojen tarkasteluun uusi normatiivinen viitekehys, jota on hyödynnetty ainakin telealan sääntelyn uudistamispyrkimyksissä. Aihetta koskeva kirjallisuus on nostanut taloudellisen analyysin keskiöön erityisesti sääntelyn kannustinvaikutukset ja taloudellista informaatiota koskevan asymmetrian sekä sen strategisen hyödyntämisen (Gasmi 2000; Cave et. al. 2003).

Hintakatto uuden sääntelyn teorian ytimessä

Hintakatto on ollut yksi tämän uuden sääntelyn teorian keskeisiä innovaatioita, joka kehitettiin alun perin 1980-luvulla ja josta on vähitellen tullut varsin suosittu instrumentti monissa maissa. Hintakattoajattelun alkujuuret ulottuvat British Telecomin yksityistämisen aikoihin, jolloin professori Stephen Littlechild (1983) sai tehtäväkseen laatia sikäläiselle teollisuusministeriölle raportin mahdollisuuksista rajoittaa yksityistetyn BT:n voitonmaksimointipyrkimyksiä. Raportissaan Littlechild väit-

ti, että sääntelyn tulisi keskittyä enemmän hintoihin kuin voittoihin ja että amerikkalaistyylinen tuottoastesääntely ei sisältänyt kannustimia toiminnan tehostamiseen mutta samanaikaisesti edesauttoi nk. regulatory capture -ilmiötä. Äärimuodossaan tällä vaikeasti suomennettavalla termillä tarkoitetaan tilannetta, jossa sääntelyn kohde on tosiasiallisesti alkanut hallita sääntelijäänsä (Laffont ja Tirole 1993; OECD 1999).

Littlechild suositteli hintakattoa niille markkinoille, joilla BT ei kohdannut lainkaan kilpailua. Hintakatto määriteltiin siten, että hintojen sallittiin kasvaa enintään kuluttajahintaindeksin muutoksen määrittämällä nopeudella vähennettynä kuitenkin ennalta määrätyn X-faktorin arvolla, joka alkuperäisessä BT:n tapauksessa oli 3 %. Käytännössä tämä tarkoitti siis sitä, että hintojen oli laskettava reaalisesti vuosittain 3 %. Tuottavuuden paranemiseen sidottu X-faktori oli kiinteä ja riippumaton toteutuneista kustannuksista ja voitoista viiden vuoden pituisen sääntelyperiodin ajan (Cowan 2002; Cave et. al. 2003).

Pian tämän jälkeen hintakattoa alettiin Isossa-Britanniassa soveltaa ainakin kaasun, veden, sähkön, lentokenttien ja rautateiden kohdalla. Kun kilpailu on alkanut orastaa eräillä energia- ja telemarkkinoiden lohkoilla, hintakatto on pian poistettu nimenomaan vähittäistarjonnasta. Sen sijaan niissä osissa tukkutarjontaa, joissa markkinavoima on edelleen huomattavaa, hintakatto on säilytetty (Armstrong et. al. 1994). Ison-Britannian esimerkin

innoittamina muut maat ovat pian seuranneet samanlaista mallia, ja tyypillisesti telekommunikaatio on ollut ensimmäinen hintakaton kautta säännelty ala. Empiiristen tutkimusten mukaan hintakattosääntelystä onkin etenkin telealalla tullut hallitseva sääntelyn muoto läntisessä maailmassa (Cave et. al. 2003).

Kilpailuprosessin kannalta kuluttajahintoja ajankohtaisempi ongelma on nykyisin nk. hintaruuviongelma ("access pricing problem"). Tässä kilpailupolitiikan agendalla keskeisessä ongelmassa on kyse siitä, että vertikaalisesti integroitunut määräävässä markkina-asemassa oleva yritys kontrolloi jotakin sen kilpailijoiden välttämättä tarvitsemaa tuotannontekijää. Klassisia esimerkkejä ovat juuri niin kutsutut verkostotoimialat kuten sähkö- ja telealat, joissa paikallista verkkoa hallitseva toimija voi käytännössä estää kilpailijoiden taloudellisesti kannattavan toiminnan verkossaan ylihinnottamalla pääsyn kilpailevien palveluiden tarjoamisen kannalta kaikkein kriittisimpiin verkkokomponentteihin (Armstrong et. al. 1996).

Hintakatto tarjoaa hintaruuviongelmaan periaatteessa hyvin suoraviivaisen ratkaisun: kiinnitetään määräävässä markkina-asemassa olevan toimijan tarjoaman tietyn tuotteen hinta tai hintakehitys tietyksi ajanjaksoksi. Tällä tavoin ko. toimija ei voi enää estää hinnoittelullaan kilpailevien hyödykkeiden tarjoamista esimerkiksi sen hallitsemassa verkossa. Parasta hintakatossa on sen puolustajien mukaan kuitenkin se,



että hintakatto luo samalla yritykselle kannustimen tehostaa toimintaansa, koska tämä joutuu itse kantamaan yhtäältä kysynnän ja toisaalta tuotanton tekijähintojen vaihtelusta aiheutuvan riskin. Näin ollen yrityksellä on kannustin pyrkiä ensinnäkin jo varmuuden vuoksi alentamaan omia kustannuksiaan em. riskien realisoitumisen varalta. Viime kädessä tähän kannustaa kuitenkin se, ettei kiinnitettyä hintaa tarkisteta kesken sovitun tarkasteluperiodin, vaan yritys voi pitää tehostamisen kautta ansaitsemansa voitot (Cowan 2002).

Hintakaton avainpiirre onkin se, ettei hinta reagoi minkään olosuhdetekijän muutoksen suhteen. Hintakaton keskeisimpänä vaihtoehtona sääntelyä käsittelevässä kirjallisuudessa pidetään yleensä määräävässä asemassa olevan yrityksen tuottoastesääntelyä (Newbery 2000). Koska tässä vaihtoehdossa hinnat seuraavat varsin tarkasti ja lyhyellä viiveellä toteutuneita kustannuksia, yrityksellä ei ole käytännössä mahdollisuuksia ansaita tilapäisiä ”ylivoittoja” kuten hintakattosääntelyssä. Vaihtoehdon huono puoli on kuitenkin se, ettei yrityksellä myöskään ole erityisiä kannustimia tehostaa toimintaansa, koska sääntelystä vastaavan viranomaisen oletetaan alentavan hintoja madaltuneita kustannuksia vastaaviksi.

Hintakattoajattelun kuningasajatus ja ilmeinen suosion salaisuus kytkeytyy siis sen väitettyihin kannustinvaikutuksiin, jotka saavutettaisiin vieläpä edullisin hallinnollisin kustannuksin. Monia miellyttäneen myös hintakaton soveltamisen suoraviivaisuus – tai ainakin mielikuva siitä. Käytännössä tämä mielikuva ei pidä paikkaansa; hintakattosääntely ei ole ensinkään niin suoraviivainen ja ”helppo” operaatio kuin edellä tiivistetty teoreettinen ideaalimalli saattaa antaa ymmärtää. Päinvastoin hintakattoa koskee koko joukko vaikeasti vastattavia ja seuraavassa lähemmin tarkasteltavia avoimia kysymyksiä, joiden yliolkainen sivuuttaminen saattaa johtaa koko kuningasajatuksen vesittymiseen.

Sopiva sääntelyviive onnistumisen edellytyksenä

Ensimmäinen kohta, jossa teoreettinen ideaalimalli ja käytäntö eroavat toisistaan, koskee sääntelyviivettä. Tämä tarkoittaa sitä, että käytännössä hintakattoa ei aseteta määräämättömäksi ajaksi, vaan sitä tarkistetaan aina aika ajoin. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa hintakattoa korjataan yleensä neljän tai viiden vuoden välein, kun taas Yhdysvalloissa aikajänne on lyhyempi, tyypillisesti noin kaksi vuotta. Hintakaton tarkistamisen yhteydessä regulaattori pyrkii tavallisesti siirtämään kuluttajien hyödyksi varsin suuren osan monopolirytyksen saavuttamista toiminnan tehostamistavoitteista varmistukseen, että tämä ei ansaitse liian suuria tuottoja tulevaisuudessa. Tässä mielessä hintakaton ja tuottoastesääntelyn välillä ei näyttäisikään olevan kovin suurta eroa (Cowan 2002).

Käytännössä näiden kahden instrumentin toiminnassa ja tuloksissa on kuitenkin varsin merkittäviä eroja. Tärkein näistä on se, että hintakattosa toimijoilla on tieto ja varmuus siitä, milloin hinnoista käydään keskustelua seuraavan kerran. Tämä tarkoittaa sitä, ettei hintoja tarkisteta, vaikka toimijat kohtaisivat odottamattomia muutoksia toimintaympäristössään tai vaikka toimijat onnistuisivat ansaitsemaan ”ylisuuria” voittoja toiminnan tehostamisen kautta. Sitoutuminen tähän periaatteeseen on ensiarvoisen tärkeää, jotta hintakaton kannustinvaikutukset eivät eliminoituisi. Etenkin poliitikoille sitoutuminen tähän periaatteeseen voi olla vaikeaa, jos periodi on kovin pitkä ja monopolirytyksen tuotot ovat korkeat. Myös monopolirytyksen kannalta liian pitkä sääntelyviive voi johtaa siihen, että ylin johto hukkaa henkilökohtaiset kannustimensa toimia tehokkuuden parantamisen puolesta.

Näin ollen liian pitkä sääntelyviive näyttäisi uhkaavan hintakaton toimivuutta, koska se ei ole uskottava. Toisaalta myös liian lyhyt sääntelyviive näyttäisi uhkaavan hintakaton toimivuutta, koska mitä lyhyempi tarkasteluperiodi

on, sitä enemmän hintakatto alkaa muistuttaa tuottoastesääntelyä ja sitä heikompia ovat kannustinvaikutukset. Se, mikä on optimaalinen tarkasteluperiodin pituus, näyttäisi taas vaihtelevan jonkin verran toimialasta ja kohteesta riippuen. Mikään sattuma tai vahinko ei kuitenkaan liene se, että etenkin ulkomailla sääntelyviive näyttäisi varsin usein olevan vaalikauden mittainen (Cowan 2002; Newbery 2000).

Laadunsopeutus potentiaalisena vastastrategiana

Sääntelyn teoriassa voidaan erottaa kaksi toisistaan poikkeavaa lähestymistapaa: normatiiviset teoriat yrittävät määrittellä sitä, miten sääntely tulisi periaatteessa järjestää sosiaalisen hyvinvoinnin maksimoimiseksi, kun taas positiiviset teoriat yrittävät ennustaa sitä, miten sääntely tulisi vaikuttamaan käytännössä otettaessa huomioon eri intressiryhmien erilaiset tavoitteet, tiedot ja neuvottelustrategiat (Newbery 2000). Hieman kärjistäen voitaisiin myös puhua idealistisista ja realistisista teorioista. Esimerkiksi edellä mainittu optimaalisen sääntelyviiveen määrittämisen ongelma kuuluu lähinnä normatiivisen teorian alaan.

Sääntelyn positiivisen teorian lähtökohdista keskeiseksi kysymykseksi nousevat ne vastastrategiat, joiden kautta toimijat pyrkivät sopeutumaan niille asetettuun hintakattoon. Jopa optimaalisesti asetetun hintakaton oloissa toimijat saattavat ali-investoida uuteen kapasiteettiin tai asettaa asiakkailleen määrärajoitteita välttääkseen kysynnän mahdollisesta alenemisesta aiheutuvan riskin (Dobbs 2004). Vastastrategioista kenties eniten esillä ollut tunnetaan kuitenkin kansantaloustieteen oppikirjoissa ”laadunsopeutuksena” (Cowan 2002; Cave et. al. 2003): kiinnitetty hinta yhdessä tehostamisvaateen kanssa saattaa rohkaista yritystä sopeutumaan sille ulkoa päin annettuihin ehtoihin alentamalla tietoisesti laatutasoaan, esimerkiksi teknisessä tuessa tai huoltopalveluissa. Alan kirjallisuudessa

esimerkkinä tavataan mainita Ison-Britannian rautatiet, vaikkakin palvelutason ilmeiseen laskuun lienevät vaikutaneet hintakaton ohella myös muut syyt (Armstrong et. al. 1994).

Kaiken kaikkiaan empiiriset tutkimukset viittaavat siihen, ettei laadunsopeutus olisi erityinen ongelma hintakaton oloissa (Cave et. al. 2003). Joka tapauksessa regulaattoreiden on tiedostettava tämä mahdollisuus, monitoroitava palvelun laatua useilla indikaattoreilla ja uhattava alisuorittajia mahdollisella hintakaton laskemisella. Menettelyn ongelma on ilmeinen: liikkeenjohtoa heikommin informoitu regulaattori joutuu arvioimaan asianmukaista hinta-laatu-suhdetta liikkeenjohdon puolesta. Suositeltavampi vaihtoehto olisikin, että alisuorittajia vaaditaisiin antamaan alennuksia asiakkaille. Tällöin taas laatutasotavoitteen asettamista voidaan arvostella liian harkinnanvaraiseksi. Hintakattoajattelun keskeisimpänä ongelmana pidetäänkin sitä, että se jättää – toisin kuin yksinkertainen ideaalityyppi antaa ymmärtää – regulaattorille liikaa harkintavaltaa sääntelyn käytännön toteutuksessa (Buigues ja Roy 2004).

Optimaalisen X-faktorin ongelma

Ideaalityyppisistä esityksistä saattaa saada sen vaikutelman, että hintakaton asettaminen olisi matemaattisesti jokseenkin suoraviivainen toimenpide: inflaatiosta yksinkertaisesti vähennetään tuottavuuden paranemiseen sidottu X-faktori. Käytännössä X-faktorin määrittäminen on myös matemaattisessa ja teoreettisessa mielessä varsin haasteellinen operaatio (Bernstein ja Sappington 1999). ”Optimaalista” hintakattoa asettaessaan regulaattorit kohtaavatkin yleisesti tunnetun dilemman: liian korkealle asetettu hintakatto estää kilpailua alamarkkinoilla, kun taas liian alhaiseksi asetettu hintakatto edistää kilpailua alamarkkinoilla mutta ehkäisee investointeja vaihtoehtoihin teknologioihin (Laffont ja Tirole 1993; Dobbs 2004).

Siitä huolimatta, että tämä dilemma tunnetaan, ”optimaalisen” hintakaton asettaminen ei ole yksinkertaista, mikä selittyy osin jo asiaan liittyvillä teoreettisilla ongelmilla: yhtäältä optimaalisen hinnan teorioissa keskeiselle rajakustannusten käsitteelle ei juurikaan ole käyttöä sääntelypolitiikan kannalta keskeisillä verkostoaloilla, joille ominainen kustannusrakenne on se, että valtaosa kustannuksista on kiinteitä. Toisaalta rajakustannusten tilalla käytettävien lisäkustannusten arviointi kirjanpitoon perustuvalla historiallisten kustannusten menetelmällä antaa epätarkkoja tuloksia, koska osa kapasiteetista voi olla vanhentunutta ja poistettu kirjanpidosta, eivätkä ne tältä osin vastaa tuotannon lisäämisen nykyisiä kustannuksia (Gasmi et. al. 2002).

Tämän takia Euroopan komissio suosii pitkän aikavälin lisäkustannuksen (LRIC) nimellä tunnettua lähestymistapaa, joka tarkoittaa tietyllä aikavälillä tehdyn tuotannon lisäyksen aiheuttamaa keskimääräistä kustannusta ja jossa ideana on jäljitellä esimerkiksi tiettyjen relevanttien verkkoelementtien hankkimisen nykyisiä ja tulevia kustannuksia. Lähestymistavan keskeisin ongelma on, että se jättää liikaa harkinnanvaraa muun muassa kustannusten kohdistamisessa, omaisuuserien arvostamisessa sekä relevantin tarkastelu-periodin valinnassa. Tämä harkinnanvaraisuus taas antaa informaatioon liittyvä asymmetria huomioon ottaen alan toimijoille selvän etulyöntiaseman ajaa omaa agendaansa regulaattorin kanssa käytävissä neuvotteluissa (Buigues ja Rey, 2004).

Onkin väitetty, että näkemys liian alhaisen hintakaton huomattavan haitallisista vaikutuksista etenkin telealan investointikannustimien suhteen näyttäisi perustuneen – ironista kyllä – teoreettisten ideaalimallien (vrt. Dobbs 2004) mielessä kieltämättä oikeisiin, mutta alan taloudellisten markkinarealiteettien näkökulmasta virheellisiin lähtökohtiin, jotka oltaisiin voitu välttää tarkastelemalla kriittisesti kyseessä olevan infrastruktuurin tosiasiallista taloudellista ja teknistä luonnetta: kupari-

verkon historialliset kustannukset ovat minimaaliset. Suurin osa infrastruktuurista on jo poistettu kirjanpidosta. Korjauskustannukset ovat vähäisiä ja jokseenkin varmasti alle teoreettisten jälleenhankinta-arvojen. Verkon ylläpitämisen ja operoimisen aiheuttamat kustannukset ovat rajalliset. Myöskään uusien älykkäiden verkkokomponenttien lisäämisen aiheuttamia kustannuksia ei voida pitää erityisen dramaattisina. Lisäksi läheskään kaikilla näillä älykkäillä verkkokomponenteilla ei ole mitään suoraa ja välitöntä yhteyttä paikallisverkkoon pääsyn hinnan kanssa. Tämän vuoksi onkin taloudellisesti osin kyseenalainen ja vähintäänkin epätarkka väite, että paikallisverkkoon pääsyn hinnoittelu vaikuttaisi merkittävästi vakiintuneiden toimijoiden taipumukseen investoida uuteen teknologiaan (Buigues ja Rey 2004).

Regulatory capture ja sääntelyn uskottavuuden ongelma

Onkin merkille pantavaa, että EU-taloudelta juontuvat varsin varovaiset uuden sääntelyn sanamuodot näyttäisivät hyvin yleisesti toimivan epäsuorana kannustimena turvautua pitkän aikavälin keskimääräisten lisäkustannusten käsitteeseen (LRIC), jota taas on käytännössä tulkittu vakiintuneiden yritysten strategisten näkemysten kanssa yhdenmukaisella tavalla. Tämän seurauksena ovat monissa maissa olleet raskaiden kustannusten mallit, jotka eivät perustu vakiintuneille yrityksille tosiasiallisesti aiheutuneisiin kustannuksiin vaan kyseessä olevan verkon uudelleenrakentamisen nykytilanteessa hypoteettisesti ja teoreettisesti aiheuttamiin kustannuksiin, joilla on varsin ohut tai olematon yhteys verkon ylläpitämisestä aiheutuneisiin todellisiin menovirtoihin. Eriyisen vaikeaksi ongelman tekee kuitenkin se, että suuri osa vakiintuneiden yritysten väittämistä kustannuksista on LRIC-kehityksessä vaikeasti kiistettävissä johtuen teknologisen kehityksen mukaan tuomasta kustan-

nuskehityksen ennustamisen vaikeudesta sekä tähän liittyen tiedollisesta asymmetriasta regulaattorin ja vakiintuneiden toimijoiden välillä.

Abstraktimmin ilmaisten kyse on jo edellä mainitusta regulatory capture -ilmiöstä Käytännössä ilmiö on yleensä varsin vaikeasti havaittavissa ja se koostuu useista osatekijöistä. Ensinnäkin sääntelyn kohteena olevalla yrityksellä on yleensä huomattavan suuret intressit ja resurssit pyrkiä vaikuttamaan siihen poliittiseen prosessiin, jossa sääntelyn kehys ja tulkintapremissit luodaan. Toiseksi vakiintuneilla yrityksillä on alan toimijoina luontainen kilpailuetu toimialaa koskevan informaationa hankinnassa ja tulkinnassa, minkä ansiosta heillä on neuvotteluvoimaa suhteessa regulaattoriin. Kolmanneksi vakiintuneilla yrityksillä on sekä intressit, resurssit että välineet kannustaa henkilöstöään mahdollisimman täydellisen tiedon mahdollisimman tehokkaaseen hankintaan, minkä kautta ne voivat ”helpottaa” viranomaisten työtä mutta samalla ajaa omaa agendaansa. Neljänneksi ajan mittaan kaikissa pitkäaikaisissa ja kiinteissä vuorovaikutussuhteissa on taipumus sokeuttavan sosiaalisen mikrotoiminnan syntyminen, yhteisesti jaetun todellisuuskäsityksen muodostumiseen. Viidenneksi osin oman olemassaolonsa paradoksin ohittamiseksi ja ylittämiseksi tai minimissäänkin lisävoimavarojen hankkimiseksi sääntelyviranomaiset saattavat piiloagendallaan priorisoida esimerkiksi ympäristö- tai turvallisuusnäkökohtia kilpailun aktiivisen edistämisen kustannuksella (Newbery 2002).

Kääntäen voidaan kysyä, millä reunaehdoilla tämä sääntelyyn liittyvä julkisen vallan epäonnistuminen voidaan välttää. Tällaisina reunaehtoina kirjallisuudessa on mainittu riippumattomuus, sitoutuneisuus, uskottavuus ja toistuvuus (Newbery 2000). Näistä ensimmäistä voidaan pitää itsestäänselvyytenä: on äärimmäisen tärkeää, että organisatorisin ja institutionaalisin järjestylin turvataan regulaattoreiden mahdollisimman suuri riippumattomuus suhteessa sekä valvottaviinsa että poliitti-

siin päätöksentekijöihin. Eräisiin muihin maihin verrattuna Suomessa ei lie ne tässä suhteessa erityisiä ongelmia. Sen sijaan huomattavia ongelmia sisältää muun muassa viestintämarkkinalain muuttamista koskevaan hallituksen esitykseen (HE 74/2004), jossa lähdetään selkeästi siitä oletuksesta, ettei hintakatto juurikaan jouduta soveltamaan, vaan että se on tarkoitettu käytettäväksi ainoastaan poikkeuksellisissa tilanteissa ja että hintakaton asettamismahdollisuus jo itsessään ohjaa teyryityksiä huolehtimaan tukkuhinnoittelunsa kustannusvastaavuudesta ja tasapuolisuudesta nykyistä tehokkaammin.

Tämä hallituksen esityksen oletus on selkeästi ristiriidassa tehokkaan hintakattosääntelyn reunaedellytysten kanssa. Ensinnäkin hintakaton kannustinvaiikutusten onnistunut toteuttaminen edellyttää selkeää sitoutumista siihen; jos hintakatto asetetaan, se asetetaan, eikä siitä neuvotella mistään syystä sääntelyperiodin aikana. Toiseksi ja edelliseen liittyen hintakattosääntelyn tehokkuusvaikutusten toteutuminen edellyttää sellaista ulospäin näkyvää uskottavuuden fasadia, joka voi syntyä vain sääntelyviranomaisille myönnettyjen yksiselitteisten ja vahvojen valtuuksien sekä tarpeellisten resurssien kautta. Kolmanneksi ja edellisiin liittyen hintakaton tehokas toteuttaminen edellyttää toistuvuutta, mikä tarkoittaa käytännössä valvontaviranomaisten mahdollisuutta rangaista vastustelevia vakiintuneita yrityksiä seuraavalla sääntelyperiodilla (Newbery 2000). Hallituksen esityksen perusteella yksikään näistä reunaedellytyksistä ei näyttäisi toteutuvan.

Johtopäätökset

Niin kutsutun uuden sääntelyn teorian vaikutuksesta hintakatosta on tullut suosituin sääntelyn instrumentti, jonka kuningasajatus kytkeytyy sen väitettyihin kannustinvaiikutuksiin ja joka on Suomessa noussut julkiseen keskusteluun EU:sta lähtöisin olevien telealan sääntelyn uudistamispyrkimysten yhteydes-

sä. Hintakaton tehokas toteuttaminen edellyttää ainakin soveltuvasta sääntelyviiveestä päättämistä, ”optimaalisen” hintakaton estimoimista, laadunsopeutusta ja muita vastastrategioita ehkäisevien kannustimien kehittämistä sekä regulatory capture -ilmiön estämistä ja sääntelyn uskottavuuden varmistamista. Kuten edellä on yritetty osoittaa, nämä ovat varsin monisyisiä ja monitahoisia ongelmia, joiden sivuuttaminen saattaa johtaa koko hintakaton kuningasajatuksen vesittymiseen.

Kaiken kaikkiaan hintakaton soveltamiseen näyttäisi liittyvän varsin vaikeasti ratkaistava yhtälö: jotta hintakatto olisi tehokas, sen on perustuttava edellä mainittujen seikkojen huolelliseen harkintaan ja yksityiskohtaiseen analyysiin, mikä lisää henkilöstöresurssien tarvetta, hallinnollisia kustannuksia ja aivan erityisesti byrokratiaa, joka on haitallista myös yritysten kannalta sitoessaan liikkeenjohdon aikaa muuhun kuin varsinaiseen liiketoimintaan. Jos taas lisäantynyttä byrokratiaa ja hallinnollisia kustannuksia ei hyväksytä, hintakattosääntelyltä puuttuu sen tehokkuuden kannalta kriittinen uskottavuus muun muassa tiedollisen asymmetrian vakiintuneille toimijoille tuoman neuvotteluvoiman takia.

Valitettavasti esimerkiksi asian voimakkaimmin yleiseen julkiseen tietoisuuteen tuonut viestintämarkkinalain muuttamisesta annettu hallituksen esitys (HE 74/2004) ei juurikaan tarjoa välineitä tai selkeitä suuntaviivoja näiden ongelmien kohtaamiseksi, vaan sen lähtökohtana näyttäisi olevan hieman naiivikin usko hintakaton asettamisen mahdollisuuden ennalta ehkäisevään voimaan sekä valvontaviranomaisen tapauskohtaiseen harkintaan, mitä alan kirjallisuudessa taas on nimenomaan pidetty yhtenä merkittävimmistä hintakattosääntelyn heikkouksista. Erityisen tärkeäksi tietoisuuden edellä mainituista hintakaton asettamiseen liittyvistä ongelmista tekee se, että muiden maiden kokemusten valossa on odotettavissa, että hintakaton tultua keran käyttöön yhdessä asiassa pian alkaa ilmetä poliittisia pyrkimyksiä ot-

taa käyttöön se myös muissa asioissa
– joihin se ei markkinataloudessa enää
ensinkään sovi eikä kuulu.

KIRJALLISUUS

Armstrong, M. & Cowan, S. & Vickers, J. (1994), *Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience*, Cambridge, MA: MIT Press.

Armstrong, M. & Doyle, S. & Vickers, J. (1996), The Access Pricing Problem: a Synthesis, *Journal of Industrial Economics*, 44, 131–150.

Bernstein, J.I. & Sappington, E.M. (1999), Setting the X Factor in Price Cap Regulation Plans, *Journal of Regulatory Economics*, 16, 5–25.

Buigues, P.A. & Rey, P. (Eds.) (2004), *The Economics of Antitrust and Regulation in Telecommunications. Perspectives for the New European Regulatory Framework*, Cheltenham: Edward Elgar.

Cave, M. & Sumit, K.M. & Vogelsang, I. (2003), *Handbook of Telecommunications Economics, Volume 1: Structure, Regulation and Competition*, Amsterdam: Elsevier.

Cowan, S. (2002), Price-Cap Regulation. *Swedish Economic Policy Review*, 9, 167–188.

Dobbs, I. (2004), Intertemporal Price Cap Regulation under Uncertainty, *Economic Journal*, 114, 421–440.

Gasmi, F. & Kennet, D.M. & Laffont, J-J. & Sharkey, W.W. (2002), *Cost Proxy Models and Telecommunications Policy. A New Empirical Approach to Regulation*, Cambridge, MA and London: MIT Press.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viestintämarkkinalain muuttamisesta. HE 74/2004.

Laffont, J-J. & Tirole, J. (1993), *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge, MA: MIT Press.

Littlechild, S.C. (1983), *Regulation of British Telecom's Profitability*. Report to the Secretary of State, London: Department of Industry.

Newbery, D. (2000), *Privatization, Restructuring and Regulation of Network Utilities*, Cambridge, MA and London: MIT Press.

OECD (1999), *Relationship Between Regulators and Competition Authorities*. Background Note by the Secretariat. DAFNE/CLP(99)8, Paris: OECD.

Sichel, W. & Alexander, D.L. (1996), *Networks, Infrastructure, and the New Task for Regulation*, Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.