

Kommentti

Jukka Pirttilä
Erikoistutkija
Palkansaajien tutkimuslaitos



Ari Ahonen tarjoaa hyvin kattavan ja ymmärtääkseni tasapuolisen kuvan hintakattosääntelyn eduista ja haitoista tiiviissä paketissa. Tässä kommentissani kuvailen keskeisen ongelman seuraten aiheesta kirjoitettuja katsauksia (mm. Cowan 2002 sekä Armstrong ja Sappington 2003) ja esitän muutaman täydentävän kommentin.

Kommentissani ei oteta kantaa, onko sääntely tavoiteltavaa vai ei, vaan lähtökohtana on, että jotakin monopoli- luonteista toimialaa täytyy säädellä, ja kysymys on kuinka. Sääntelyn ongelmana on epäsymmetrinen informaatio. Säädeltävä yritys tuntee paljon viranomaista paremmin oman tilanteensa. Yritys voi tehostaa toimintaansa mm. innovoimalla ja investoimalla. Kustannuksia aiheuttavat kuitenkin myös yrityksestä riippumattomat sattunaistekijät. Viranomaisen voi luotettavasti havaita vain toteutuneet kokonaiskustannukset mutta ei sitä, kuinka tehokkaasti yritys on koettanut vaikuttaa kustannuksiinsa.

Voittojen vai hintojen sääntelyä?

Sääntelykeinojen ääripäinä ovat perinteinen tuottoastesääntely tai hintakattosääntely. Jos esimerkiksi toteutuneet kokonaiskustannukset ovat korkeat, tuottoastemallissa myös hinta on korkea, jotta yritys saavuttaisi tietyn ta-

voiteltavan voiton. Ongelmana tässä on, ettei yritykselle jää kannustinta toimia tehokkaasti, koska se ei saa lisähyötyä kustannusten alentamisesta. Hintakattomallissa taas hinta on täysin kiinteä. Silloin yritys kantaa täysin itse kaikki kustannuskehitykseen liittyvät riskit, eikä julkinen valta tarjoa yritystoiminnalle ollenkaan vakuutusta. Vastaavasti jos toteutuneet kustannukset ovat alhaiset, hintakatto takaa yritykselle korkea hinnan, jolloin muiden toimijoiden kilpailumahdollisuudet pienenevät. Syntyy siis kustannustehokkuuden ja riskinjaon/kilpailun välinen ristiriitatilanne.

Optimaalinen ratkaisu on yleisessä tapauksessa jokin tuottoastesääntelyn ja hintakaton sekamuoto, jossa yritys saa jonkin verran etua myönteisestä kustannuskehityksestä, mutta osan kustannuskehityksen riskeistä kantaa valtio. Puhdas hintakatto on optimaalinen vain erikoistapauksessa, esimerkiksi silloin, kun lopputuotteen kysyntä on täysin joustamatonta. Näin siksi, että joustamattoman kysynnän olosuhteissa kuluttajan ylijäämä (jonka maksimoiminen on sääntelyn tavoitteena) on riippumaton hinta- ja kustannuskehityksestä.

Todellisuudessa hintakatto lähestyy yhteiskunnallista optimiratkaisua sen kautta, kuinka usein hintakattoa muutetaan. Jos sitä muutetaan hyvin lyhyin väliajoin, hintakattosääntely muistuttaa itse asiassa tuottoastesääntelyä. Tavoit-

teltava tasapaino hintakaton ja tuottoastesääntelyn välillä (ja siten myös hintakaton päivitysajanjakson suhteen) riippuu monista tekijöistä, kuten innovaatioiden merkityksestä toimialalle, toimialan kustannusrakenteesta ja sääntelyn institutionaalisesta ympäristöstä. Ratkaisun täytyy ottaa nämä toiseikat aina huomioon, eikä päätöksiin liittyvää harkinnanvaraa tule kokonaan välttää.

Onko vaihtoehtoja?

Harkinnanvaraisuudesta seuraa tietysti mm. byrokratiaa, joista Ahonen ilmaisee huolensa. Kuitenkin pelkät Kilpailuviraston hallintokustannukset (3,7 miljoonaa euroa vuonna 2003) ovat varsin pienet niihin potentiaalisiin hyvinvointivaikutuksiin verrattuna, joita onnistunut sääntely voi aikaansaada. Esimerkiksi jos puoli miljoonaa käyttäjää säästää puhelin- tai internetkuluissaan vuodessa 100 euroa kukin, kokonaissäästöt ovat kansantalouden tasolla 50 miljoonaa euroa. Todellinen ongelma onkin se, jos sääntelijä epäonnistuu työssään tai tavallaan korrumpoituu siten, että monopolivoimaisten yritysten edut korostuvat (esimerkiksi tehokkaan lobbaustoiminnan ansiosta) kuluttajien edun kustannuksella.

Ahosen esitelmästä jäi kaipaamaan useampia viitteitä siihen, kuinka hintakatto on käytännössä toiminut muihin sääntelymuotoihin verrattuna. Toinen avoimeksi jäänyt seikka, johon ei kai selvää vastausta olekaan, on se,

miksi hintakatosta on tullut niin suosittu. Hintakatto mm. syrjäytti Cowanin (2002) mukaan ns. tuloksenjakosääntelyn (earnings sharing regulation) 1990-luvun puolivälissä useissa maissa. Tuloksenjakosääntelyssä yritys saa pitää kaikki voittonsa tietyn vaihteluvälin sisällä mutta joutuu jakamaan ”ylisuuria” voittojaan kuluttajille. Tällainen järjestelmä on juuri teorian suosima hintakaton ja tuottoastesääntelyn sekamuoto.

Entä olisiko mahdollista kehittää toimivia ja hintakattoakin parempia sääntelykeinoja? Armstrong ja Sappington (2003) esittävät, että yksi mahdollisuus olisi tarjota yritykselle kaksi vaihtoehtoa. Ensimmäisessä yritys voisi valita hintakaton, jossa on korkea X-tekijä (eli hinta alenee tulevaisuudessa nopeasti). Toinen vaihtoehto olisi voittojen jaon sääntely, jossa X-tekijä olisi matalampi. Silloin yritys, joka odottaa pystyvänsä hyvin tehokkaihin kustannussäästöihin, valitsee ensimmäisen vaihtoehdon, ja vastaavasti yritys, joka odottaa, ettei säästöjä saada aikaan, jälkimmäisen. Näin yritys tulee tavallaan paljastaneeksi sääntelijälle enemmän informaatiota kuin silloin, kun käytössä on vain yksi vaihtoehto. Tällainen järjestelmä voi tietysti olla käytännössä vaikea mutta ehkä ei mahdoton.

Aivan lopussa Ahonen esittää huolensa siitä, että hintakattoajattelu voi poliittisen prosessin kautta levitä sellaisillekin aloille, joissa siitä on vain haittaa. Tällaisen vaaran ei tulisi kuitenkaan antaa estää tehokasta sääntelyä silloin,

kun se todella on tarpeen. Tarpeettoman sääntelyn vaaraan pitää puuttua muilla keinoin kuin heittämällä lapsi pois pesuveiden mukana.

KIRJALLISUUS

Armstrong, M. & Sappington, D. (2003), Recent Developments in the Theory of Regulation, teoksessa Armstrong, M. & Porter, M.H. (Eds.), Handbook of Industrial Organization, vol III, Amsterdam: Elsevier, painossa.

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

