

## Yhteiskuntataloudellinen tehokkuus: toimialakohtaisen regulaation vai yleisen kilpailuvalvonnan kautta?\*

Rune Stenbacka

Professori

Svenska handelshögskolan

Verkostotoimialoihin kuten esimerkiksi telekommunikaatioon, sähköön, maakaasuun tai kaukolämpöön liittyvät tyypillisesti huomattavat peruuttamattomat investoinnit infrastruktuuriin, esimerkiksi jakeluverkkostoon. Nämä verkostotoimialat perustuvat teknologiaan, johon kuuluu hyvin merkittävät teknologiset skaalaedut. Näihin skaalaetuihin vedoten verkostotoimialoja luonnehditaan luonnollisiksi monopoliksi. Useimmissa länsieurooppalaisissa maissa julkinen monopoli pyöritti näitä toimialoja. Yhdysvalloissa tämän tehtävän suoritti yksityinen monopoli. Kyseinen monopoli toimi tyypillisesti vertikaalisesti integroituna organisaationa, jonka toiminta kattoi niin tuotannon ja tukkumyynnin kuin jakelun ja vähittäismyynnin. Monopolitoiminnan yhteiskuntataloudellisen tehostumisen kontrolloimiseksi kehitettiin sektorikohtainen regulaatio ja regulaation toteuttajaksi alakohtainen regulaatioviranomainen.

”Access pricing”-järjestelmien kehittäminen ja soveltaminen verkostotoimialoihin on ollut eräs talouspolitiikan ehdottomasti tärkeimpiä innovaatioita 1980-luvulta lähtien. ”Access pricing”-järjestelmä on nerokas tapa yhdistää regulaatiota ja kilpailua niillä toimialoilla, joilla kilpailu yksinään ei riitä tehokkuuden takaajaksi niin sanottujen luonnollisten monopoliolosuhteiden vallitessa. Sillä pystytään rikkomaan luonnollisten monopolien ja tehokkaan markkinarakenteen välissä vallitsevaa yhteyttä. Tarkemmin sanottuna, ”access pricing”-järjestelmällä pystytään hyödyntämään kilpailun tuomia etuja ilman, että teknologian määräämät tuotannon skaalaedut muenisivat. Sitä kautta järjestelmä on ollut tehokas tapa nostaa rajoitetun, mutta kalliin verkkokapasiteetin käyttöastetta kuluttajien ja asiakkaiden hyväksi. Tähän kehitykseen viitataan usein puhumalla verkostotoimialojen deregulaatioprosessista.

Kilpailuanalyttisestä näkökulmasta ”access pricing”-järjestelmä on toteutettu muokkamalla markkinamäärittelyä. Niinpä esimerkiksi sähkötoimialalla tuotanto ja tukkumyynti on

\* Perustuu Suomalaisen Tiedeakatemian kokouksessa 13. syyskuuta 2010 pidettyyn esitelmään.

erotettu omaksi relevantiksi markkinaksi, joka on erotettu jakelun ja vähittäismyynnin relevanteista markkinoista. Itse asiassa monilla verkostotoimialoilla on tällä tavalla pystytty luomaan ja edistämään kilpailua, vaikka varsinaisen jakeluverkoston osalta teknologiset skaalaedut sellaisinaan puoltaisivat luonnollisten monopolien syntyä.

Kaiken kaikkiaan yhteiskunta pyrkii tänä päivänä edistämään kansantaloudellista tehokkuutta ja kilpailua verkostotoimialoilla kahden hyvin erilaisen mikrotaloudellisen politiikkainstrumentin ja interventiojärjestelmän kautta. Verkostotoimialat kuuluvat ensinnäkin alakohtaisen regulaation piiriin. Toisaalta verkostotoimialoihin sovelletaan myös yleistä kilpailulainsäädäntöä. Mitkä siis ovat tarkemmin sanottuna alakohtaisen regulaation edut ja haitat yhteiskuntataloudellisen tehokkuuden edistäjänä verrattuna yleiseen kilpailuvalvontaan? Luovatko nämä erilaiset talouspolitiikan instrumentit johdonmukaisen ja tehokkuutta edistävän kokonaisuuden? Millä tavalla olisi yhteiskunnan kannalta optimaalista allokoida resurssit alakohtaisen regulaation ja yleisen kilpailuvalvonnan välillä, ja millä tavalla olisi järkevä kehittää näitä instituutioita ja niiden työnjakoa yhteiskuntataloudellisen tehokkuuden edistämiseksi?

Taloustieteellisessä tutkimuksessa on perinteisesti keskitytty luonnehtimaan itsevarmalla tavalla joko sosiaalisesti optimaalista regulaatiota tai optimaalista kilpailupolitiikkaa erikseen kiinnittämättä huomiota siihen, että verkostotoimialat toimivat molempien interventiojärjestelmien ristitulessa. Tämä ehkä kuvastaa taipumusta tehdä johtopäätöksiä optimaalisen mikrotaloudellisen politiikan suhteen ilman, että institutionaalinen kuvaus olisi tarpeeksi seikkaperäinen tai että huomiota kiinni-

tettäisiin tarpeeksi rajoituksiin politiikan toimeenpanossa. Esimerkiksi kilpailuvalvonnan implementaatio tapahtuu pohjimmiltaan tuomioistuineläitöksen toimintaperiaatteiden mukaan. Tällöin kilpailupolitiikan implementointi yksittäisessä tapauksessa perustuu oleellisesti oikeudellisiin reunaehtoihin kuten näyttötaakan allokointiin, tai kiistattomaan näyttöön juridisessa mielessä, eikä ainoastaan kansantaloudelliseen markkina-analysiin.

### Kilpailun implementointi

Euroopan unionin kolme keskeistä kilpailusääntöä muodostavat kilpailuvalvonnan ytimen. (1) Lissabonin sopimuksen artiklassa 101 kielletään laajasti yritysten kilpailua vääristävä yhteistyö. Artikla soveltuu niin horisontaalisiin kilpailunrajoituksiin (esimerkiksi kartelleihin) kuin vertikaalisiin kilpailunrajoituksiin (esimerkiksi jakelusopimuksiin). (2) Artikla 102 kieltää määräävän markkina-aseman väärinkäytön. (3) Yrityskauppa- ja kilpailuviranomaiset voivat puuttua yrityskauppaan, jos se estää tehokasta kilpailua eurooppalaisilla sisämarkkinoilla tai niiden merkittävällä osalla erityisesti siitä syystä, että yrityskaupalla luodaan määräävää markkina-asemaa tai vahvistetaan sitä. Kansallinen kilpailulainsäädäntö on laadittu samojen periaatteiden mukaan. Näistä kilpailulainsäädännön peruspilareista määräävän markkina-aseman väärinkäytön kieltä lienee erityisen mielenkiintoinen, kun pohditaan kilpailuvalvonnan ja alakohtaisen regulaation suhdetta, erityisesti verkostotoimialoilla.

Kilpailulainsäädännöllä pyritään estämään se, että määräävässä markkina-asemassa oleva yritys pystyisi välttämään kilpailua. Yleisesti ottaen kilpailu on desentralisoitu mekanismi, mikä saa talouden hakeutumaan kohti tehok-

kuutta joko sitä kautta, että tuotantoprosesseja tehostetaan, tai sitä kautta, että tuotevalikoima laajenee ja paranee kilpailullisen innovaatiotoiminnan seurauksena. Tällöin kilpailumekanismien suuri etu on, että yrityksillä on sekä paras mahdollinen informaatio tehokkuuden toteuttamiseen että parhaat mahdolliset kannustimet lisääntyneen tehokkuuden hyödyntämiseen. Joka tapauksessa yrityksillä on tässä suhteessa huomattava informaatioetu verrattuna regulaatio- tai kilpailuviranomaisiin.

Ideaalinen yhteiskuntatalouden suunnitteluprosessi tai optimaalinen regulaatiojärjestelmä ei tyypillisesti ole vertailukelpoinen vaihtoehto kilpailumekanismille. Idealisestikin laaditulla kilpailulainsäädännöllä on kuitenkin selkeitä rajoituksia tehokkuutta edistävänä mekanismina. Kilpailulainsäädännöllä pystytään rajoittamaan ainoastaan niitä potentiaalisia tehoittomuuksia, jotka ovat ylipäänsä eliminoitavissa kilpailulla. Mutta luonnollisten monopoliolosuhteiden verkostotoimialoilla kilpailua edistäväillä toimenpiteillä ei saavuteta jakelutoiminnan osalta mitään niin kauan kun rinnakaisten verkostojen rakentaminen on ylityspääsemättömän kallista. Joillakin toimialoilla rinnakkaisia verkostoja saattaa hyvinkin löytyä, esimerkiksi mobiilitelekom-alalla, kun taas toisilla, kuten kansallisella sähkönjakelualalla tai alueellisilla kaukolämpöjakelualoilla, ei.

Kilpailulainsäädäntö on itsessään tyypillisesti riittämätön instrumentti taatakseen kilpailijan pääsyn määrävän markkina-aseman kontrollissa olevaan verkostoon. Kilpailupolitiikan implementointi perustuu ex post -arvioon siitä, onko määrävässä markkina-asemassa olevan yrityksen hinnoittelu tai sen muut soveltamat kilpailustrategiat rikkoneet kilpailulainsäädäntöä. Sen sijaan kilpailupoliittisiin instrumentteihin ei kuulu, että kilpailuviranomainen ker-

toisi yritykselle, mikä hinta sen tulisi asettaa tai minkälaisia kilpailustrategioita sen kuuluisi soveltaa. Tässä mielessä kilpailuvalvontaan liittyvä päätöksenteko arvioi tiettyä määrävässä markkina-asemassa olevaa yrityksen käyttäytymismoodia eristettynä ja helposti ilman kokonaisvaltaista analyysiä siitä, miten se vaikuttaa verkostotoimialaan systeeminä. Määrävän markkina-aseman väärinkäyttö voi tyypillisesti perustua kilpailijoiden poissuljentaan tähtääviin liiketoimintakäytäntöihin esimerkiksi saalistushinnoittelun tai hyvin sofistikoituneen alenusjärjestelmän kautta tai kuluttajien suoraan väärinkäyttöön kohtuuttomien hintojen kautta. Kaiken kaikkiaan kilpailuviranomaisen täytyy pystyä määrävän markkina-aseman väärinkäytön tapauksissa vakuuttavasti näyttämään toteen, millä tavalla kuluttajat ovat kärsineet kyseisestä potentiaalisesta väärinkäytöksestä.

On hyvin mielenkiintoista pohtia, missä määrin viittaus suoraan kohtuuttoman korkeisiin hintoihin voisi toimia määrävän markkina-aseman väärinkäytön mekanismina. Kilpailuoikeudelliset interventiot, joiden perusteena ovat kohtuuttoman korkeat hinnat, ovat aina ongelmallisia. Niin ovat myös tämänkaltaiset interventiot esimerkiksi kaukolämpötoimialan osalta. Missä ovat tarkasti ottaen väärinkäytön rajat? Kuinka korkea hinta sallitaan? Kuinka pystytään välttämään, että interventio toimii puhtaana hintasäännöstelyinä? Pystytäänkö kriteerit laatimaan niin läpinäkyvällä tavalla, että toimiala voisi operoida ennustettavissa olevien reunaehtojen puitteissa? Mitkä ovat tämänkaltaisten interventioiden vaikutukset yritysten innovaatiotoiminnan kannustimiin?

Kohtuuttoman korkea hinnoittelu edellyttää huomattavan vahvaa markkinavoimaa, käytännössä monopolivoimaa muistuttavaa markkina-asemaa, koska muuten kuluttajat vaihtai-

sivat tavarán tai palvelun toimittajaa. Sellaisessa tapauksessa kohtuutonta hinnoittelua ei voida osoittaa vertaamalla kilpailijoiden hintoja. Kohtuuton hinnoittelu voidaan mahdollisesti osoittaa joko vertaamalla hintaa relevanttien tuotantokustannuksiin tai vertaamalla määrävssä markkina-asemassa olevan yrityksen kannattavuutta riskitekijöillä korjattuihin markkinatuottoihin tai muiden relevanttien yritysten kannattavuuteen.

Tässä suhteessa Euroopan yhteisön tuomioistuimien on korostanut, että kohtuuttoman hinnoittelun väärinkäyttö edellyttäisi, että ”hinta ei ole kohtuullisessa suhteessa verrattuna hyödykkeen taloudelliseen arvoon”. Euroopan unionin Ensimmäisen Oikeusasteen Tuomioistuimen tuomari Nils Wahl on painottanut kyseistä seikkaa kommentoidessaan tapausta *Scandlines Sverige vastaan Port of Helsingborg*. Hän toteaa seuraavasti: ”Indeed, it would seem practically impossible to strike down on a price which is not higher than the monopoly price. The monopoly price .... would seem to reflect the prevailing attitude of the consumers, thus being a good indication of the value which customers attribute to the service or product”. Tässä mielessä yrityskohtaisten kustannusrakenteiden analyysi tai kannattavuusanalyysi ei voi missään nimessä olla riittävä näyttö hinnoittelun kohtuuttomuuden osoittamiseksi.

Kilpailuneuvosto totesi Helsingin kaupunkia/Helsingin Energiaa koskevassa päätöksessä 18.06.2001, että kotimainen hintavertailu ja kilpailuviraston esittämät kannattavuusvertailut eivät yhdessä osoittaneet Helsingin Energian hinnoittelun olleen kilpailunrajoituslaissa tarkoitettua kohtuutonta hinnoittelua. Kilpailuneuvoston mukaan määrävän markkina-aseman väärinkäyttökieltoa ei voida soveltaa

siten, että jokainen tietyllä mallilla laskettu kannattavuusrajan ylitys johtaisi hinnoittelun pitämiseen lainvastaisena. Sellainen kilpailulainsäädännön soveltaminen johtaisi käytännössä hintasääntelyyn. Kilpailuviranomaisten tehtävänä ei ole hintasääntelyn implementointi vaan kilpailumekanismien toimivuuden edistäminen, jotta mahdolliset markkinoilla potentiaalisesti esiintyvät tehottomuudet eliminoituisivat kilpailun kautta. Kaiken kaikkiaan lienee perusteltua, että kohtuuttomaan hinnoitteluun puuttumisen kynnys kuuluisi pitää hyvin korkeana, koska niin sanotut tyyppiä I olevat erehdykset lienevät huomattavasti todennäköisempiä kuin tyyppiä II erehdykset.<sup>1</sup>

## Toimialakohtainen regulaatio

Toimialakohtainen regulaatio määrittelee reunaehdot, joiden puitteissa alan yritykset toimivat. Luonteeltaan regulaatio on interventio ex ante -mielessä. Idealisesti optimaalinen regulaatio on laadittu niin, että se edistää toimialan yhteiskuntataloudellista tehokkuutta. Tällaisen optimaalisen regulaation implementointi edellyttää huomattavasti kokonaisvaltaisempaa analyysiä kuin kilpailulainsäädännön implementointi. Tässä mielessä regulaatio on huomattavasti haasteellisempien interventiotavoitteiden manifestaatio. Optimaalinen regulaatiojärjestelmä asettaa ennen kaikkea äärimmäisen tiukat vaatimukset regulaatioviranomaisen kykyyn hankkia ja prosessoida informaatiota.

<sup>1</sup> Tyyppiä I erehdys syntyy, jos kilpailuviranomaiset puuttuvat markkinoiden toimintaan, vaikka siihen ei olisi perusteita. Tyyppiä II oleva erehdys puolestaan tarkoittaa, että viranomaiset eivät puutu markkinoiden toimintaan, vaikka siihen olisikin perusteita.

Informaation hankkimiseen liittyvien haasteiden lisäksi menestyksellinen regulaatiojärjestelmä edellyttää, että pystytään luonnehtimaan vastaukset seuraaviin kysymyksiin: Mitkä ovat regulaation vaikutukset yritysten investointikannustimiin? Mitkä ovat regulaation vaikutukset ajoitukseen ottaa uutta teknologiaa käyttöön? Mitä pääomakustannusta käytetään tuotolaskelmien pohjana? Millä tavalla otetaan investointiriskit huomioon tuotolaskelmissa?

Toimialakohtainen regulaattori on tyypillisesti jatkuvassa vuorovaikutuksessa alan yritysten kanssa. Tällaisen jatkuvan vuorovaikutuksen etuja lienee se, että yrityksillä on kannustimia rakentaa ja ylläpitää hyvää mainetta regulaatioviranomaisen silmissä ja sitä kautta edistää regulaattorin informaatiohankintaa. Toisaalta ei olisi myöskään kaukaa haettava, että regulaattori ja toimiala oivaltavat, että niillä saattaa olla yhteneväiset intressit suhteessa kuluttajiin ja yhteiskuntaan. Soveltamalla toistettujen pelien teoriaa päädyimme helposti hypoteesiin, jonka mukaan toistuva interaktio voisi mahdollistaa sellaista yhteistyötä regulaattorin ja toimialan välillä, jonka maksumiehinä toimivat etenkin kuluttajat. Tällaista vaaraa ei liity yleiseen kilpailuvalvontaan.

## **Toimialakohtaisen regulaation ja yleisen kilpailuvalvonnan työnjako**

Taloustieteen tutkijoiden soveltamat mikrota-  
loustieteelliset mallit keskittyvät tyypillisesti  
joko optimaalisen regulaatiopolitiikan tai opti-  
maalisen kilpailupolitiikan luonnehtimiseen.  
Hyvin harvoin, jos ylipäättään ollenkaan, kiin-  
nitetään huomiota näiden politiikkainstru-  
menttien työnjakoon tai luonnehdintaan siitä,  
millainen on optimaalinen yhdistelmä. Todelli-  
sessa maailmassa tilanne saattaa olla vielä on-

gelmallisempi siinä mielessä, että harvoin kiin-  
nitetään eksplisiittisesti huomiota siihen, ettei  
näiden politiikan instrumenttien välillä vallitse  
epäjohdonmukaisuutta. Suomessakin on mie-  
lestäni myös olemassa toimialoja, joiden osalta  
regulaation ja kilpailuvalvonnan välistä suhdet-  
ta ei ole tarpeeksi pohdittu.

Regulaation ja kilpailuvalvonnan johdon-  
mukaisella ja loogisella työnjaolla on myös ins-  
titutionaalisia implikaatioita. Kansallisella ta-  
solla toimialakohtaisella regulaatiolla on etusi-  
ja verrattuna yleiseen kilpailuvalvontaan siinä  
mielessä, että kilpailuviranomaisten toimivalta  
ei ylety niihin järjestelyihin, jotka perustuvat  
regulaatioon. Kuitenkaan kansalliseen lainsää-  
däntöön perustuva regulaatio ei voi eurooppa-  
laisella tasolla olla ristiriidassa Lissabonin (tai  
Rooman) sopimuksen kanssa. Niinpä kansalli-  
nen regulaatio ei voi estää, että Euroopan kom-  
missio puuttuu Artiklan 101 tai 102 perusteel-  
la toimintaan, joka perustuu tähän kansalliseen  
regulaatioon. Saksalainen Deutsche Telekom ja  
espanjalainen Telekom ovat viimeaikaisia tapa-  
uksia, jotka havainnollistavat kuinka työnjako  
kansallisen regulaation ja eurooppalaisen kil-  
pailuvalvonnan välillä ei välttämättä vielä ole  
täysin johdonmukainen.

## **Tutkimuksen lähitulevaisuuden haasteet**

Kuten yllä käydystä keskustelusta on käynyt  
ilmi, kilpailuvalvonnan ja regulaation välinen  
suhde on monimutkainen ja toimialakohtainen.  
Regulaation ja kilpailuvalvonnan välisen työn-  
jaon täytyy pohjautua fundamentaalisen kysy-  
myksen perusteelliseen analyysiin eli analyysiin  
siitä, mikä on toimialan markkinaepätäydelli-  
syyden tarkka luonne vallitsevan teknologian  
puitteissa. Onko kyseinen markkinaepätäydely-

lisyys ylipäättään poistettavissa kilpailumekanismien avulla? Kilpailuvalvonnan kautta tapahtuvat interventiot häiritsevät desentralisoitua kilpailumekanismia ja siihen kuuluvia kannustimia informaation hankkimiseen, innovaatioon ja tehokkuuden toteuttamiseen huomattavasti vähemmän kuin regulaatio. Mutta joskus markkinaepätäydellisyydet ja markkinavoimat ovat luonteeltaan sellaisia, että ne eivät luo kilpailullista ja tehokkuutta takaavaa kuria ilman reunaehtojen muokkaamista regulaation avulla. Kilpailuvalvonnan suuret haasteet liittyvät siihen, että implementaatio tapahtuu pohjimmiltaan tuomioistuinlaitoksen toimintaperiaatteiden mukaan. Tällöin kilpailupolitiikan implementointi yksittäisessä tapauksessa perustuu oleellisesti oikeudellisiin reunaehtoihin kuten näyttötaakan allokaatioon tai kiistattomaan näyttöön juridisessa mielessä, eikä ainoastaan kansantaloudelliseen markkina-analyysiin ja sosiaaliseen hyvinvointianalyysiin kohteena olevan ilmiön todennäköisistä vaikutuksista.

Yleisen kilpailuvalvonnan ja toimialakohtaisen regulaation suhde on hyvin keskeinen myös monilla muilla toimialoilla kuin perinteisillä verkostotoimialoilla. Tuoreet kokemukset viime vuosien finanssikriisistä tuovat vääjäämättä pankkitoimialan mieleen. Pankkitoiminnalla on huomattavat ulkoisvaikutukset koko talouteen, ja pankkitoiminnan vakaus on valvojan viranomaisen erityinen huoli. Yleisesti ottaen kilpailun ja vakauden väliseen suhteeseen vaikuttavat monet tekijät, esimerkiksi kilpailun muoto ja rahoitussopimusten luonne. Monissa realistisissa tilanteissa lisääntynyt kilpailu näyttäisi itse asiassa edistävän vakautta,

ainakin teoreettisen tutkimuksen valossa. Näin ollen on hyvin vaikeaa perustella pankkimarkkinoita koskevaa mikrotaloudellista politiikkaa, joka yksipuolisesti nojautuu käsitykseen siitä, että lisääntynyt kilpailu murentaisi vakautta.

Kuten aikaisemmin argumentoin, menestyksellinen mikrotaloudellinen politiikka tarkoittaa onnistuneen politiikkayhdistelmän luomista, jossa kilpailupoliittiset ex post -instrumentit ja ex ante -regulaation instrumentit muodostavat läpiajatellun kokonaisuuden, joka nojaa empiirisesti täsmälliseen kuvaukseen kilpailun luonteesta ja rahoitussopimusten ominaisuuksista. Finanssikriisin yhteydessä pankkitoimialalle ohjattiin huomattavia tukipaketteja, ja ainakin eurooppalaisella tasolla näitä kansallisia tukipaketteja yritettiin toteuttaa niin, että ristiriidat eurooppalaisen ”state aid”-politiikan kanssa olisivat mahdollisimman vähäiset. Finanssikriisin seurauksena syntynyt vahva poliittinen paine vahvempaan ja laajempaan regulaatioon on mielestäni kuitenkin jättänyt liian vähän sijaa kilpailun edistämiseksi ja kilpailuvalvonnan kehittämiseksi pankkitoimialalla. Fundamentaalisessa mielessä syynä tähän on se, että politiikkayhdistelmä ja implementointiin tarvittavat instituutiot on luotu liian karkeasti ja ilman seikkaperäistä teoreettista ja empiiristä kuvaa kilpailun ja vakauden välisestä suhteesta. Tästä syystä eräs pankkitutkimuksen lähiajan haasteista on luoda systemaattisempaa, ja samalla tarkempaa, kuvaa niin teoreettisessa kuin empiirisessä mielessä kilpailun ja vakauden välisestä suhteesta pankkitoimialalla. □