

Asia: LVM045:00/2019

26 GHz:n taajuusalueen huutokauppa/ Auctioning of the 26 GHz spectrum

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Rajaus

Lausunnossa otetaan kantaa taajuusalueen tehokkaaseen käyttöön ja taloudellisiin kysymyksiin, kuten taajuuksien hinnoitteluun. Lausunnossa ei oteta kantaa sellaisiin yksityiskohtiin, jotka koskevat huutokaupan toteutusta, oikeudellisia kysymyksiä tai 5G-tekniikan ominaisuuksia.

Lausuja

Taloustieteen yksi keskeisimmistä tutkimuskysymyksistä on rajallisten resurssien tehokas käyttö. Aalto-yliopiston taloustieteen laitos on Suomen johtava mikrotaloustieteen akateeminen yksikkö, jossa tehdään kansainvälisesti korkeatasoista akateemista taloustieteen tutkimusta.

Periaatteellinen tarkastelu

Valtiolla on taajuusomaisuutta, joka pitäisi saada käyttöön siten, että taajuuksista olisi mahdollisimman paljon hyötyä yhteiskunnalle. Tämä hyöty voi tulla yhtäältä parempina telepalveluina kuluttajille tai parempien telepalveluiden mahdollistamien hyödykkeiden kautta. Toisaalta asukkaat hyötyvät myös valtion taajuuksien myynnistä saamista tuloista. Nämä rahat voidaan käyttää mihin tahansa julkisiin menoihin tai esimerkiksi verorasituksen pienentämiseksi.

Käytännössä käsillä olevassa hankkeessa aiotaan vuokrata valtion omistamaa taajuuskaistaa yrityksille, jotka tätä omaisuutta hyödyntämällä tuottavat palveluita kuluttajille ja yrityksille.

Tärkeimmät ratkaistavat kysymykset ovat:

1. Taajuusalueen tehokas käyttö: Mille yrityksille taajuudet pitäisi vuokrata ja kuinka suuri osa vuokrattavana olevasta taajuudesta kullekin yritykselle pitäisi luovuttaa?
2. Valtion omaisuuden arvottaminen: Kuinka paljon valtion olisi kerättävä rahaa taajuudet vuokraavilta yrityksiltä?

Oppikirjaratkaisut kysymyksiin ovat:

1. Taajuudet kannattaa vuokrata yrityksille, jotka tekevät niillä parasta liiketoimintaa kuitenkin niin, että yksittäinen yritys ei pääse määräävään markkina-asemaan. Yksinkertaistaen tämä tarkoittaa sitä, että kukin taajuus olisi vuokrattava sille yritykselle, joka on siitä valmis eniten maksamaan.
2. Valtion on pyrittävä saamaan taajuuksista mahdollisimman korkea hinta, kuitenkin niin, että kaikki taajuudet menevät kaupaksi. On tärkeä huomata, että lopputuotteiden markkinoiden toimiessa hyvin, taajuuksista maksettu korvaus ei vaikuta verkon rakentamiseen tai nosta kuluttajien maksamia hintoja.

Oppikirjaratkaisu molemmat kysymykset yhdenaikaisesti ratkaisevaksi toimintatavaksi on hyvin järjestetty huutokauppa, jossa kukin tarjoaja saisi ostaa haluamansa määrän taajuuskaistaa niin, että se taho, joka olisi kustakin taajuuden osasta valmis maksamaan eniten saisi taajuuden käyttöönsä. Huutokaupattava taajuuskaista olisi jaettava pieniin osiin. Huutokaupassa taajuudet allokoituisivat kokonaishyvinnön näkökulmasta oikeille toimijoille oikeanlaisissa suhteissa. Hyvin järjestetty huutokauppa varmistaisi myös sen, että taajuuksista valtion saama korvaus olisi mahdollisimman korkea, kuitenkin niin, että kaikki taajuudet tulisivat käyttöön. Näin toimitaan keskeisissä verrokkimaissa.

Huomioita lausunnolla oleviin asiakirjoihin

Taajuusalueen tehokas käyttö

Perustelumuiotio:

”Radiotaajuuksien huutokaupan tavoitteena on taajuuksien tehokkaan käytön varmistaminen.”

Perustelumuistiossa julkilausuttu tavoite taajuuksien tehokkaan käytön varmistamisesta on oikea. Perustelumuistiossa ei kuitenkaan esitetä perusteita sille, miksi tavoitteeseen pääsemisen näkökulmasta ilmeisestä oppikirjaratkaisusta poiketaan.

Lausunnolla olevan esityksen perusteella on selvää, että pääosa kaupan olevasta taajuudesta aiotaan jakaa lähtöhinnalla tai hyvin lähellä lähtöhintaa kolmelle olemassa olevalle operaattorille tasasuuruksina osuuksina. Teorian mukaan näin toimiminen ei välttämättä johda tehokkaaseen, eli eniten hyvinvointia kasvattavaan, tulemaan. Näin ei myöskään keskeisissä verrokkimaissa toimita.

Voi olla tilanteita, esimerkiksi institutionaalisista yksityiskohdista johtuen, jolloin teorian näkökulmasta toimivimpana pidetty ratkaisu ei olekaan tavoitteiden näkökulmasta perusteltu. Esityksessä on ongelmallista, että lausunnolla olevista asiakirjoista eivät käy ilmi perusteet, jotka oikeuttavat poikkeamaan oppikirjaratkaisusta. Toisin sanoen sitä, että taajuudet jaetaan operaattoreiden kesken tasan, ei perustella miksi. Näyttääkin siltä, että ko. päätös perustuu näkemyksiin ja uskomuksiin, joita ei ole riittävästi perusteltu esityksessä.

Valtion omaisuuden arvottaminen

Perustelumuistio:

”Huutokaupassa taajuuksien arvo eli toimilupamaksu määräytyy markkinaehtoisesti. Markkinaehtoisen mallin keskeisenä hyötynä on prosessin läpinäkyvyys ja selkeys. Matkaviestintään osoitetut taajuudet on Suomessa myönnetty huutokauppaamalla vuodesta 2009 lähtien.”

Käsitys siitä, että esitetyllä tavalla järjestetty huutokauppa johtaisi markkinaehtoiseen hinnanmuodostukseen, on virheellinen. Virheellinen on myös käsitys siitä, että Suomessa aiemmin järjestetyissä huutokaupoissa hinnanmuodostus olisi ollut markkinaehtoinen. Esitetty huutokauppa on suunniteltu siten, että lähtöhinnat tulevat käytännössä myös lopullisiksi hinnoiksi. Mikäli näin toimitaan, lähtöhinnan asettamisessa on oltava erityisen huolellinen.

Perustelumuistio:

”Lähtöhinnalla varmistettaisiin, ettei taajuuksia voi saada käyttöönsä merkittävästi niiden taloudellista arvoa alhaisemmalla hinnalla. Lähtöhintaa määriteltäessä on otettu huomioon taajuusalueen ominaisuudet ja vastaavista taajuuksista maksettu hinta muualla maailmassa (Etelä-Korea, Italia ja Taiwan) sekä Suomessa aiemmin huutokaupattujen taajuuksien toteutuneet huutokauppahinnat (800 MHz, 700 MHz ja 3,5 GHz).

Taajuuksien lähtöhintaa arvioitaessa vertailumarkkinoiden hintoja on verrattu Suomessa toteutuneisiin huutokauppahintoihin. Vuoden 2018 huutokauppa 3,5 gigahertsin taajuusalueesta tuotti valtiolle tuloja noin 77 miljoonaa euroa, vuoden 2015 huutokauppa 700 megahertsin

taajuusalueesta noin 66 miljoonaa euroa ja vuoden 2013 huutokauppa 800 megahertsin taajuusalueesta noin 108 miljoonaa euroa. Näin ollen nyt myytävien taajuuksien arvo on muun muassa korkeiden rakentamiskustannusten vuoksi arvioitu aikaisemmin huutokaupattuja taajuuksia pienemmäksi.”

esityksen perusteella näyttää siltä, että yhtenä lähtöhintojen perusteena on käytetty edellisten Suomessa järjestettyjen taajuushuutokauppojen hintoja. Huomionarvoista on, että edellisissä huutokaupoissa taajuudet on myyty samoin kuin käsillä olevassa huutokaupassa eli käytännössä hallinnollisesti määritetyllä hinnalla. Nämä hinnat eivät ole markkinahintoja. Siksi niitä ei pitäisi käyttää päätöksenteon pohjana esitetyllä tavalla. Perustelumistiosta ei myöskään käy ilmi, miten näitä edellisten huutokauppojen hintoja on lähtöhintojen määrittelyssä käytetty.

Lähtöhintojen määrittelytyön tueksi lausunnolla olevan esityksen mukaan on tehty myös kv-vertailua vastaavista huutokaupoista. Pyydettyä kv-vertailua ei kuitenkaan esitetä. Vetoaminen selvityksen salaisuuteen ei ole perusteltua. Annettujen asiakirjojen perusteella ei näin ollen voida esitetyistä lähtöhinnoista sanoa juuri mitään.

Ehdotus

Lausunnolla olevan esityksen perusteella ei voida vakuuttua siitä, että esitys johtaisi taajuuksien tehokkaaseen käyttöön. Pikemminkin vaikuttaa siltä, että esitys johtaa julkilausutun tavoitteen vastaisesti taajuuksien tehottomaan käyttöön. Lausunnolla olevan esityksen perusteella ei myöskään voida vakuuttua siitä, että lähtöhinnat olisi asetettu siten, että taajuudet myytäisiin mahdollisimman lähellä taajuuksien markkinahintaa.

Ensisijainen ehdotuksemme on, että Suomessa siirrytään keskeisten verrokkimaiden tavoin taajuuksien jakamisessa oppikirjaratkaisuun, joka ratkaisee yhdenaikaisesti molemmat kysymykset. Tällainen ratkaisu on hyvin järjestetty huutokauppa, jossa kukin tarjoaja saa ostaa haluamansa määrän taajuuskaistaa ilman määrällistä kattoa tai lattiaa niin, että se taho, joka olisi kustakin taajuuden osasta valmis maksamaan eniten saisi taajuuden käyttöönsä. Huutokaupattava taajuuskaista olisi jaettava teknisesti katsottuna pienimpiin mahdollisiin osiin. Huutokaupassa taajuudet allokoituisivat kokonaisuhyvinvoinnin näkökulmasta oikeille toimijoille oikeanlaisissa suhteissa. Hyvin järjestetty huutokauppa varmistaisi myös sen, että valtion taajuuksista saama korvaus olisi mahdollisimman korkea, kuitenkin niin, että kaikki taajuudet tulisivat käyttöön.

Mikäli esitetyllä tavalla aiotaan toimia selvistä tehokkuuspuutteista huolimatta, esitämme että ennen päätöksentekoa esitystä täydennetään vastaamalla keskeisimpiin taajuuksien tehokkaan käytön ja hinnoittelun kannalta relevantteihin kysymyksiin. Tämän jälkeen voidaan esitetyn toimintatavan vaikutukset arvioida paremmin.

Kysymyksiä ovat:

1. Miksi viranomainen uskoo tietävänsä markkinoita paremmin, miten taajuudet pitäisi jakaa?
2. Miten tehokkaan käytön näkökulmasta perustellaan taajuuksien jako tasasuuruksina 800 MHz:n osuuksina, eikä keskeisten verrokkimaiden tavoin ja oppikirjavastauksen mukaisesti sellaisille operaattoreille, jotka ovat niistä valmiita eniten maksamaan?
3. Miksi viranomainen ei anna markkinoiden määrittellä taajuuksista maksettavaa hintaa?
4. Esityksessä huutokauppa johtaa käytännössä taajuuksien myymiseen lähtöhinnalla tai lähellä lähtöhintaa. Esityksessä olevan lähtöhinnan perusteena on käytetty edellisten Suomessa järjestettyjen taajuushuutokauppojen tuloksia. Valittu huutokauppanuoto johti myös aiemmissa huutokaupoissa siihen, että taajuudet myytiin käytännössä viranomaisten asettamalla lähtöhinnalla. Tämä hinta ei anna kuvaa markkinahinnasta. Miten edellisten huutokauppojen tuloksia on käytetty ja miksi näitä käytetään vertailuhintoina ko. huutokaupan lähtöhintoja suunniteltaessa?
5. Lähtöhinnan asettamisessa on hyödynnetty Taiwanin, Etelä-Korean ja Italian huutokauppojen tuloksia. Miten näitä tuloksia on käytetty ja miksi tämä vertailu ei ole lausunnolla olevan esityksen liitteenä vaan se on julistettu salaiseksi?

Matti Liski

professori

Taloustieteen laitos

Aalto-yliopisto

Juuso Välimäki

professori

Taloustieteen laitos

Aalto-yliopisto

Oskari Nokso-Koivisto

toiminnanjohtaja

Aalto Economic Institute

Aalto-yliopisto

Oskari Nokso-Koivisto

Professori Matti Liski, professori Juuso Välimäki, taloustieteen laitos Aalto-yliopisto, toiminnanjohtaja Oskari Nokso-Koivisto Aalto Economic Institute, Aalto-yliopisto