

HINTASÄÄNTELY TV- JA RADIOLÄHETYSPALVELUJ EN MARKKINOILLA

Copenhagen Economicsin arviointi ja ehdotukset
mallin kehittämiseksi

TRAFICOM
11 NOVEMBER 2019

KIRJOITTAJAT

Tuomas Haanperä
Dr Henrik Ballebye Okholm
Malte Lisberg Buhr
Sabine Wilke
Mindaugas Cerpickis

COPENHAGEN ECONOMICS ARVIOI TRAFICOMIN TELEVISIO- JA RADIOLÄHETYSPALVELUIDEN MARKKINOILLA SÄÄNNELTYIHIN PALVELUIHIN SOVELLETTAVAA KUSTANNUSTEN ARVIOINTITAPAA

Liikenne- ja viestintävirasto Traficom (jäljempänä Traficom) laatiman ja keväällä 2019 kansallisella kuulemisella olleen markkina-analysiluonnoksen mukaan Digita Oy:llä on edelleen huomattavan markkinavoiman (HMV) asema antennipaikkaan ja -kapasiteettiin pääsyn, televisiolähetyspalveluiden ja radiolähetyspalveluiden tukkumarkkinoilla. Traficom näkee ennakkosääntelyn jatkumisen edelleen tarpeellisenä kyseisillä markkinoilla. Koska tehokkaan kilpailun mahdollisuudet kehittyä seuraavalla sääntelykaudella ovat rajalliset, Digita ei kohtaa kilpailua sen keskeisissä tukkupalveluissa. Näin ollen Traficom on nähnyt alustavasti myös hintavertailusääntelyjen asettamisen tarpeelliseksi Digitalle.

Korkein hallinto-oikeus (KHO) vahvisti vuoden 2018 päätöksellään nykyisin voimassa olevan sääntelymallin lainmukaisuuden tavoiteltuun päämäärään nähden. Edellisen sääntelykierroksen jälkeen TV- ja radiolähetysten markkinoilla on kuitenkin tapahtunut merkittäviä muutoksia, jotka ovat entisestään vahvistaneet Digitan asemaa. Markkinoilla toimivat yritykset, kuten TV- ja radioyhtiöt, ovat myös usein ilmaisseet huolensa siitä, että nykyinen järjestelmä antaa Digitalle mahdollisuuden kattaa tehottomat kustannukset säänneltyjen hintojen kautta. Digitan mukaan sääntelyn tulisi huomioida vaihtoehtoisten alustojen (kuten IPTV, suoratoisto) kasvava merkitys ja tämän kehityksen (negatiiviset) vaikutukset Digitan palveluiden kysynnälle tulevaisuudessa.

Tätä taustaa vasten Traficom pyysi Copenhagen Economicsia arvioimaan, soveltuuko voimassa oleva kustannusten arviointimalli tulevalle sääntelyjaksolle ja miten nykyistä kustannusten arvioinnin mallia voi kehittää tehokkuuden lisäämiseksi. Copenhagen Economicsilla oli arviointia tehdesään käytössä kyseisillä säännellyillä markkinoilla hinnoitteluvälön aineisto vuosilta 2015-2018. Keskeinen havaintomme on, että nykyinen sääntelymalli ei luo riittäviä kannusteita sille, että Digitan tukkuhinnat heijastavat tehokkaan toimijan aiheutuneita kustannuksia hintasääntelyn tarakoittamalla tavalla. Arvioituamme vallitsevaa sääntelyjärjestelmää sääntelyn taloustieteen ja muiden maiden ja sääntelykäytäntöjen perusteella löysimme mahdollisuuksia muutoksille erityisesti:

- vallitsevasta käytännöstä, jossa hinnoittelun kustannussuuntautuneisuutta arvioidaan jälkikäteen;
- jälleenhankintahintoihin perustuvan pääomien arvottamisen käyttämisestä kustannussuuntautuneen hinnoittelun arvioinnissa;
- käyttöpääoman sisällyttämisestä säänneltyjen tuotteiden hintoihin; ja
- kustannuspoikkeamien tunnistamisesta ja tehokkuusvertailun kehittämisestä.

Alla esitämme yhteenvedon tärkeimmistä havainnoistamme.

HINTOJEN JÄLKIKÄTEISVALVONTA TAKAA DIGITAN KUSTANNUSTEN KATTAMISEN, MUTTA MENETELMÄNÄ SE ON ALTIS TEHOTOMUUKSILLE JA HANKALA VALVOA

Aikaisemmin Digitaan kohdistunut hintasääntely ja hinnoittelun valvonta on sisältänyt sekä etukäteen asetetun enimmäishinnan (antennipaikkojen vuokra) että kustannussuuntautuneisuuden velvoitteita, joihin on kohdistunut hintojen kustannussuuntautuneisuuden jälkikäteen arviointia. Käytännössä suurimmalle osalle Digitan säännellyistä palveluista ei ole edellisessä HMY -päätöksessä asetettu enimmäishintoja; Digita on velvollinen osoittamaan vuosittain, että sen säännellyistä palveluista perimät hinnat eivät ylitä Digitan säänneltyjen tuotteiden aiheutuneita kustannuksia.

Vallitseva sääntely ja kustannusten valvontamalli varmistavat, että säännelty yritys Digita saa kompensaation kustannuksillaan ja säilyy taloudellisesti kannattavana. Sekä kustannusriskin että kysyntäriskin kantavat tällä hetkellä Digitan asiakkaat, jotka maksavat korkeampia hintoja, jos Digitan kustannukset nousevat tai jos sen volyymit (käytetty lähetykskapasiteetti) vähenevät.

Mielestämme televisio- ja radiolähetykspalveluiden markkinoilla käytössä oleva kustannusten valvontamalli voi kuitenkin aiheuttaa käytännön haasteita, eikä se välttämättä edistä kustannustehokkuutta taloudellisesta näkökulmasta. Erityisesti Digitan nykyisestä kustannussuuntautuneisuuden velvollisuuteen perustuvasta kustannusten raportoinnista puuttuu läpinäkyvyys ja se edellyttää Traficomilta vuosittain tarkkaa seuranta. Nykyinen tapa valvoa Digitan hinnoittelua jälkikäteen ei luo Digitalle taloudellisia kannusteita pyrkiä kustannustehokkaammaksi kilpailua kohtaavan yrityksen tavoin. **Päinvastoin, Digitalilla on tällä hetkellä kannustin kasvattaa sen sääntelyn piirin kuuluvan omaisuuden (Regulatory Asset Base, RAB) arvoa, jolle se ansaitsee kohtuullisen tuoton (WACC).** Tämä järjestelmä ei myöskään kannusta Digita käyttökustannusten tehostamiseen ajan myötä; Digita saa sisällyttää hintoihinsa toteutuneet käyttökustannukset, riippumatta siitä, vastaavatko nämä tehokkaan toimijan vastaavia kustannuksia.

Suosittelomme Traficomia harkitsemaan ennakoon asetettavan hintakaton (enimmäishinta) soveltamista laajempaan joukkoon säänneltyjä tuotteita, ei vain antennipaikkojen vuokrien hinnoitteluun, mukautettuna vuosittaisille inflaatiomuutoksille ja mahdollisesti ennalta määritetylle tehokkuusoletukselle. Tämä johtopäätös riippuu osittain siitä, odottaako Traficom Digitan kohtaavan tulevan sääntelykauden aikana odottamattomia kysyntäshokkeja, tai onko odotettavissa epävarmuutta tulevien kustannusten suhteen (esimerkiksi tulevat investoinnit uuteen, testaamattomaan teknologiaan). Mikäli kustannus- ja kysyntäkehitys on ennakoitavaa, emme näe ilmeisiä syitä jälkikäteisääntelyn käyttämiselle. Huomioimme myös, että kysyntään ja kustannuksiin liittyvä epävarmuus voi vaihdella myös kanavanippujen (MUX) välillä. Täten Traficom valitsema hintasääntelyn malli voi periaatteessa riippua myös kanavanipusta.

Eteenpäin katsovasti määritelty hintakatto on kansainvälisesti tyypillinen sääntelymalli sähköisen viestinnän markkinoilla. Se vähentää mahdollisuuksia ”pelaamiseen” (sääntelyn taloustieteen kirjallisuudessa ns. ”regulatory gaming”). Tilanteessa, jossa säännelty yritys tietää todellisista

kustannuksistaan enemmän kuin sääntelevä viranomainen, syntyy kannustin ilmoittaa hintojen perusteeksi tehokkaita kustannuksia korkeammat kustannukset esimerkiksi allokoimalla suurempi osa yhteiskustannuksia säännellyille palveluille. Hintakatto (enimmäishinta) poistaisi epävarmuutta sekä Digitan että sen asiakkaiden näkökulmasta. Enimmäishintaan perustuva sääntely loisi Digitalle myös kannusteet tehostaa toimintaansa, koska Digita voi hintakattosääntelyn puitteissa pitää säännellyn hinnan alittaneet kustannushyödyt.

Traficommin nykyisin käyttämän lähestymistavan mukaisesti **vaikuttaa kohtuulliselta määrittää säännellyt maksut käyttämällä lähtökohtana Digitan todellisia kustannuksia** (niin sanottu ”top-down -periaate”), kun huomioidaan suhteeton työmäärä ja epäselvät edut, jotka liittyvät ”bottom-up-mallin” rakentamiseen ”hypoteettiselle” teoreettisesti tehokkaalle operaattorille. Bottom-up malli käytännössä mallintaisi infrastruktuurin, joka olisi hyvin erilainen tekniseltä toteutukselta ja kustannusrakenteeltaan kuin olemassa oleva, Digitan operoima, YLE:n tarpeisiin aikaan julkisin varoin rakennettu verkko.

KÄYTÖSSÄ OLEVA JÄLLEENHANKINTAHINTAAN PERUSTUVA ARVOSTAMISTAPA ON ONGELMALLINEN

Tähän asti Digitan RAB on arvostettu jälleenhankintahintojen perusteella kirjanpitoarvojen sijasta. Tämän tyyppisen lähestymistavan käyttö on periaatteessa perusteltua, kun:

- on näyttöä siitä, että kirjanpitoarvot heijastavat historiallisia tehottomia kustannuksia;
- sääntelyn kannalta relevantit omaisuuserät ovat toisinnettavissa ja sääntelyviranomaisen haluaa luoda kannustimia kilpailijoiden verkkoinvestoinneille; ja
- riski, että säännelty yritys voi ylikompensoida omaisuuserien todelliset kustannukset, on pieni.

Näiden periaatteiden mukaisesti televiestinnän sääntelyviranomaiset ovat usein soveltaneet TV-lähetyspalveluille historiallisiin kustannuksiin perustuvaa lähestymistapaa (historical cost accounting, HCA), joka tyypillisesti perustuu vanhojen omaisuuserien kirjanpitoarvoihin. Esimerkiksi Ruotsissa Digita vastaan yrityksen (Teracom) hintasääntelyssä sovelletaan juuri kirjanpitoarvoja, eikä arvosteta verkkoa jälleenhankintahintoihin perustuen.

Käytettävissämme olleet aineistot antavat viitteitä siitä, että nykyinen hinnoittelun valvontajärjestelmä sisältää riskin Digitan ylikompensaatiosta sen todellisiin kustannuksiin nähden. Digitan vanhoille omaisuuserille sopivien jälleenhankintahintaisten arvojen löytäminen on erittäin subjektiivista, johtuen siitä, että vastaavia verkkoja ei enää rakenneta, tai ne rakennettaisiin erilaisiksi kuin Digitan olemassa oleva verkko. On nähtävissä, että nykyisen hinnoitteluvalvontamenetelmän myötä Digitan hinnat pysyvät käsitteellisesti ”kustannussuuntautuneina”, mutta vain johtuen omaisuuden arvostuksessa tapahtuvista äkillisistä muutoksista, joille ei ole olemassa läpinäkyviä todisteita. Emme ole pystyneet yksityiskohtaisesti vertaamaan Digitan verkon nykykäyttöarvoa vastaavien verkkoelementtien kirjanpitoarvoon. **Vaikuttaa näin ollen suositeltavalta tarkistaa (a) eroavatko kirjanpitoarvot olennaisesti Digitan ilmoittamista kustannuksista, ja (b)**

harkita siirtymistä kirjanpitoarvoihin perustuvaan RAB:iin mikäli jälleenhankintahintojen luotettava määrittäminen on käytännössä mahdotonta.

Tarkastelimme myös omaisuuserien pitoaikojen oletusten muutoksia ja Digitan lähestymistapaa kustannusten allokointiin. Tarkastelun myötä huomaamme, että: omaisuuserien elinajan oletusten subjektiiviset muutokset yhdessä uudelleenarvostamisen kanssa johtavat epä johdonmukaiseen poistoprofiiliin ja aiheuttavat kustannusten ylimääräisen kompensoinnin riskin (omaisuuden elinajan ajalta). Tarkastelimme selvityksessä Digitan kustannusten allokointia, ja sen perusteella suosittelemme, että tarkistetaan kustannusten jakamisen taloudellinen perusta säännellyn ja sääntelemättömän toiminnan välillä.

KÄYTTÖPÄÄOMAN SISÄLTYTTÄMISTÄ SÄÄNNELTYJEN TUOTTEIDEN HINTOIHIN TULEE TARKASTELLA UUELLEEN

Traficom on tunnistanut RAB:iin sisällytettävän käyttöpääoman kustannuseräksi, jota Traficom pyysi erityisesti selvittämään televisio- ja radiolähetyspalveluiden markkinoilla. Yrityksillä on yleensä vakaita taloudellisia syitä pitää käyttöpääomaa, mutta sen sisällyttäminen säänneltyyn toimintaan tulee aina perustella erikseen. Mikäli säännellyn yrityksen säänneltyyn toimintaan sisällyttämät käyttöpääomasot ovat erittäin korkeat ja eivät noudata sääntelyn taloustieteen ja muiden alojen käytäntöjä, niin ei ole perusteltua, että säännelty yritys saa käyttöpääomalleen WACC:n suuruisen tuoton. Edellä mainitut seikat huomioon ottaen televisio- ja radiolähetyspalveluiden markkinoilla on suositeltavaa ottaa käyttöön käyttöpääomalle kohtuullinen enimmäistaso, joka voidaan kompensoida säänneltyjen tuotteiden hinnoissa. Tämä on yleinen käytäntö useilla muilla säännellyillä toimialoilla, joissa käyttöpääoman kohteluun hintasääntelyssä on puututtu.

OSA DIGITAN TRAFICOMILLE RAPORTOIMISTA PÄÄOMA- JA OPERATIIVISISTA KUSTANNUKSISTA ANTAVAT VIITTEITÄ MAHDOLLISISTA TEHOTTOMUUKSISTA

Osana selvitystämme arvioimme missä määrin Digitan tehokkuutta voitaisiin analysoida vertailutietoon perustuen. Osalla säännellyistä toimialoista Suomessa ja muualla on käytetty tähän tilastollisia benchmarking-analyysin keinoja (esim. Data Envelopment Analysis, Stochastic Frontier Analysis). On selvää, **että nykytiedon valossa Digitan kustannustehokkuutta ei voida vertailla näillä menetelmillä, koska soveltuvia vertailukohteita ei ole, ja koska tehokkuusvertailu vaatisi yksityiskohtaisempaa tietoa verrokkiyrityksistä kuin mitä on saatavilla.**

Ylätason Copenhagen Economicsille toimitetut suuntaa antavat vertailutiedot viittaavat siihen, että Digitan hinnoittelu on korkeampaa kuin vastaavien tukkupalveluiden hinnoittelu muissa Pohjoismaissa ilman ilmeisiä syitä (esimerkiksi Ruotsin ja Norjan ei voida katsoa olevan verkkokustannuksiltaan Suomea kalliimpia). Havaitsemme myös, että Digitan käyttökustannukset ovat laskeneet ajan myötä, mutta lähtötaso ei ehkä heijasta tehokkaita kustannuksia.

Vertailimme Digitan kustannuksia eri alueiden (mastopaikkojen) välillä. Tämän kuvailevan analyysin tarkoituksen ei ollut tuottaa lopullisia johtopäätöksiä, vaan tarkastella, onko Digitan suhteellisissa kustannuksissa merkittäviä poikkeamia eri alueiden välillä, jotka vaatisivat tarkempaa selvitystä.

Kustannussuhdelukujen tarkastelussa havaitsimme tietyissä kustannuksissa suuria eroja ja poikkeamia ilman ilmeistä taustalla olevaa syytä. Erityisesti jotkut säännellylle toiminnalle kohdistetut kustannuserät ovat korkeita, ja ne ovat kasvaneet viime vuosina huomattavasti tietyillä alueilla, mikä korostaa jälleen ongelmaa vanhojen omaisuuserien jälleenhankintahintaisten arvojen käytöstä. Löysimme myös joitain vaihteluita yleiskustannuksissa ilman ilmeisiä perusteita, jotka voivat antaa aihetta tarkemmille selvityksille. **Emme tee tämän näytön perusteella lopullisia johtopäätöksiä, mutta suosittelemme pyytämään Digita selvittämään, mistä vaihtelut johtuvat ja korjaamaan tiedot tarvittaessa.**

SUOSITTELEMME, ETTÄ TRAFICOM KEHITTÄÄ TULEVAISUUDESSA EDISTYNEEMPIÄ VERTAILUMENETELMIÄ PARANTAAKSEEN TEHOKKUUTTA

Edellä esitetyt havainnot luovat perustan toiminnan tehokkuutta lisäävälle, ja sitä vaativalle, hintasääntelylle. Kustannusten vertailua voitaisiin kuitenkin kehittää edelleen. Olemme tarjonneet ohjeistusta siitä, kuinka Traficom voi edelleen kehittää sääntelymalliaan siten, että Digitan tehokkuutta voidaan arvioida entistä luotettavammin. Tällaisen kehitystyön kannalta keskeistä on kustannustekijöiden, tuotosten ja niihin vaikuttavien tekijöiden tarkempi tunnistaminen tilastollisten välineiden käytön mahdollistamiseksi.

Alla olevassa taulukossa on yhteenveto suosituksistamme. Lopuksi huomautamme, että vallitsevaan järjestelmään tehtävien muutosten tulisi pääpiirteineen olla johdonmukainen vallitsevan sääntelyn kanssa ja siten Digitan taloudellisen vakauden kanssa. Nykyiseen järjestelmään mahdollisesti tehtävien muutosten vaikutuksen suuruudesta riippuen Traficom voi harkita mukautusten toteuttamista esimerkiksi portaittaisen siirtymän kautta.

Päähavaintomme koottuna

SÄÄNTELYN ELEMENTIT	NYKYTILANNE	HAVAINNOMME	SUOSITUKSEMME
Eteenpäin katsova vai jälkikäteistarkastus?	Antennipaikan vuokralle ennalta määritetyt kustannuksiin perustuvat enimmäishinnat (voimassaolo päättyi 4/2018); muut säännellyt jälkikäteisvalvonta (kustannussuuntautuneisuusvelvoite)	Jälkikäteinen hinnoittelunvalvonta ei ole ollut tehokas tapa säännellä televisio- ja radiolähetyspalveluiden markkinoita. Eteenpäin katsova hintakattosäätely kannustaa kustannustehokkuuteen, on läpinäkyvä ja tätä koskeva valvonta olisi helpommin toteutettavissa.	Suositlemme harkitsemaan hintakattosäätelyn laajentamista koskemaan kaikkia palveluja, joiden todennäköinen kapasiteetin käyttö ja tulevat kustannukset ovat kohtuullisesti ennustettavissa tulevalla säätelykaudella.
Todelliset kustannukset vai hypoteettisen toimijan teoreettiset kustannukset?	Todelliset kustannukset ("top down")	Hypoteettisen toimijan teoreettisesti tehokkaiden kustannusten arviointiin rakennettava malli olisi erittäin kallis ja hidas toteuttaa, ja saattaisi johtaa verkon mallinnuksen ja verkon kustannusten osalta hyvin erilaiseen lopputulokseen, kuin olemassa oleva Digitan verkko.	Todellisten kustannusten malli mukautettuna muutoksilla, jotka kannustavat tehokkuuteen.
Jälleenhankintahintoihin perustuva arvostaminen vai kirjanpitoarvot?	Verkkoinfrastruktuuri on arvotettu jälleenhankintahintoja käyttäen nykykäyttöarvoon	Jälleenhankintahintoihin perustuva lähestymistapa on erittäin subjektiivinen tällä toimialalla, ottaen huomioon vanhojen omaisuserien ikä ja rajallinen tosinnettavuus. Digitan ehdottamat uudelleenarvostamiset, joilla on olennainen vaikutus, eivät nykyisellään pohjautu luotettavaan ja läpinäkyvään näyttöön.	On suositeltavaa tarkistaa (a) eroavatko kirjanpitoarvot olennaisesti Digitan ilmoittamista kustannuksista, ja (b) harkita siirtymistä kirjanpitoarvoihin perustuvaan RAB:iin mikäli jälleenhankintahintojen luotettava määrittäminen on käytännössä mahdotonta.
Käyttöpääoman sisällyttäminen säätelyyn	Digita saa tuottoa käyttöpääomalleen, joka on sisällytetty säätelyyn pääomaan (RAB) ja muodostaa siitä merkittävän osan	Ei perusteltuja syitä kaiken käyttöpääoman kompensoinnille osana RAB:a. Säätelyviranomaiset eivät katsauksemme mukaan tyypillisesti salli käyttöpääoman kompensointia säänneltyjen hintojen kautta tai ovat asettaneet ylärajan.	On perusteltua määrittää yläraja käyttöpääomalle, joka kompensoidaan säänneltyjen hintojen kautta. Enimmäismäärä voidaan määrittää osuutena säänneltyjen palveluiden tuloista (sikäli kuin RAB:n arvo on alttiina subjektiiviselle verkon arvostukselle).
Kustannusten allokointi	Antennipaikan vuokra ja kapasiteetin kustannusten allokointi tuulikuorman perusteella.	Käyttökustannusten kohdistamiseen säännellyille tuotteille liittyvät taloudelliset perusteet ovat epäselvät.	Tuulikuorman perustuva allokointi antennipaikoille näyttää kohtuulliselta. Kustannusten jakaminen eri palvelujen (säännellyt ja sääntelemättömät) välillä hyötyisi läpinäkyvyyden lisäämisestä.
Omaisuserien tekniset taloudelliset pitoajat	Poistot perustuvat asiantuntija-arvioihin. Poistot ovat laskettu "straight line depreciation" periaatteella	Omaisuserien tekniset taloudelliset pitoajat eivät välttämättä ole kohtuuttomia, mutta toistuva pidennysten salliminen voi johtaa pelaamiseen, epäjohtamukseen kustannusten kuolettamisen profiiliin ja mahdolliseen kustannusten ylikompensointiin omaisuuden pitoaikana.	Muutokset tekniset taloudelliset pitoajoissa ovat hyväksyttävissä, jos ne perustuvat objektiiviseen näyttöön. Suosittelemme arvioimaan tai pyytämään Digita osoittamaan, kuinka omaisuserien pitoajan muutokset vaikuttavat kokonaiskustannuksiin (kannattavuuteen) investointien elinaikana.
Operatiivisen toiminnan ja pääomaan liittyvien kulujen tehokkuus	Lähtökohtana Digitan todelliset kustannukset.	Jotkut tehottomuuteen viittaavat muunnelmät vaativat tarkempaa tutkimusta (esim. rakennuskustannukset). Kattavaan vertailuanalyysiin tarvitaan kuitenkin enemmän näyttöä.	Suositlemme aloittamaan tutkimalla tarkemmin rakennuskustannuksia ja yleiskustannuksia. Tätä voidaan jatkaa eteenpäin kehittämällä benchmarking-analyysiä tilastollisten menetelmien avulla.