

Lars Hultkrantz
2002-08-15

Till Konkurrensverket
Kristina Ferdinandsson

Slutredovisning. Forskningsprojekt 103/97, Prissättning och konkurrensutveckling på marknaden för hushållens IT-tjänster

Huvudresultat

Projektets viktigaste insikter kring förutsättningarna för konkurrensutvecklingen på marknaderna för telekommunikation (fast och mobil, smal- och bredband) sammanfattas i en bilagd artikel av Hultkrantz (2002b). Den svenska telepolitiken kritiseras dels för att ha varit för lättsinnig i förhållande till de problem som skulle visa sig uppstå i ett inledande skede vid liberaliseringen av telemarknaden, dels för att i ett senare skede när konkurrens har etablerats mellan flera nätverk ha blivit alltför rigorös. Ett huvudintryck som har framträtt i både detta projekt och i internationell forskning är att tyngdpunkten vid så kallad ex ante-reglering av telemarknaden bör läggas vid att reducera konsumenternas byteskostnader för att växla mellan olika operatörer. Den svenska telepolitiken har gjort viktiga insatser på detta område, men har samtidigt fått ett allt tyngre inslag av administrativ prisreglering.

Projektet har inledningsvis finansierat en doktorand (Björn Isaksson) fram till licentiatexamen. Efter detta anställdes doktoranden av Konkurrensverket (av alla!) och försvann därmed ur projektet. Efter ett visst uppehåll har projektet därefter delfinansierat en andra doktorand (Anders Carlsson) på vägen mellan lic och doktor. Carlsson har nu fått fakultetsfinansiering för att fullfölja avhandlingen.

Projektets utgångspunkter

Utgångspunkten för detta projekt var de hinder för konkurrensutveckling på den svenska telemarknaden som kunde skönjas 1996 (se Bergendahl-Gerholm & Hultkrantz, Ds 1996:29). Man kunde då se att övergången från monopol till fungerande konkurrens skulle bli en utdragen och besvärlig process. Problemen gällde villkoren för såväl inträde av nya företag som för konkurrens mellan etablerade företag på befintliga och framväxande marknader. Projektet syftade till att skapa en förståelse för detta på basis av de svenska erfarenheterna som kunde stödja den fortsatta regelutvecklingen, inom som utom landet. Ett centralt problem var frågan huruvida den svenska satsningen på "regulation light" var hållbar och kunde tjäna som förebild för andra europeiska länder, eller om det skulle krävas en långvarig och mer kraftfull regleringsinsats, som i USA och Storbritannien.

Arbetets uppläggning

Projektet har utvecklats av projektledaren och två doktorander i ett samspel mellan vetenskaplig produktion och bidrag till utredningar och offentliga diskussion. Den kunskap som uppstått i projektet har successivt tillförts offentliga och privata aktörer både i och utanför Sverige. Projektet har haft en mindre referensgrupp med representanter från företag

och myndigheter, men den har av olika skäl bara haft ett möte och inte fått någon större betydelse.

I projektets första del (Björn Isaksson) var det huvudsakliga vetenskapliga bidraget en analys av möjligheterna för nya företag att genom arbitrage tvinga dominanten att sänka samtrafikavgiften. Detta presenterades jämte två mindre bidrag vid ett licentiatseminarium höstterminen 1998. Analysen kom snabbt att nyttiggöras och spridas dels i ett europeiskt bokprojekt, dels i en utredning som utfördes på uppdrag av Konkurrensverket. Detta ledde sedan till att doktoranden anställdes vid Konkurrensverket från februari 1999. Tyvärr innebär det även att Isaksson aldrig fick tid att göra de revideringar som krävdes efter referee-granskning för en tidskrift av huvudarbetet i lic-uppsatsen.

En andra doktorand (Anders Carlsson) knöts till projektet från augusti 2000. Carlsson har inom ramen för projektet färdigställt en uppsats om andrahandsmarknader för mobil nätkapacitet och påbörjat en studie av byteskostnader. Han har emellertid enbart arbetat deltid inom projektet och har en bit kvar till disputation. Den fortsatta finansieringen av avhandlingsarbetet sker nu med fakultetsmedel. Vidare har inom denna del delfinansierats ett arbete kring en metodik, baserad på bl.a. kombinatorisk auktion, för att förena kostnadskrävande krav på allomfattande täckning, s.k. universal service, med önskemålet om ha så många operatörer som möjligt. I detta arbete har även Jan-Eric Nilsson deltagit. I en fallstudie med inriktning mot tillämpningar för turism, har förutsättningarna studerats för att kundinlåsning skall komma att bli ett stort problem när tredje generationens mobil kommunikation gör Internet trådlöst, dvs. att kundernas val mellan olika tjänster kommer att begränsas av nätoperatoren.

Projektets första etapp

I en *första etapp* studerades *inträdesproblemet* på den svenska telemarknaden efter avregleringen. I Isakson 1998a är frågan om det kunde visas att Telia faktiskt hade använt prissättningen på samtrafik som medel för ett försvåra inträde. Svaret var ja, men slutsatsen behövde inte vara att en kraftigare regleringsinsats behövdes, snarare en smartare. Ett intressant fynd var nämligen att det hade det varit möjligt för de nya företagen att utnyttja regelverket för att tvinga ner samtrafikavgiften utan regleringsingripande (avgiften var för högt satt kunde konkurrenterna göra arbitragevinster, bl a användes modempoolerna för internet i detta syfte). Isakson 1998b analyserade denna mekanism grundligt. Isakson 1998c närmade sig samma problem från en annan utgångspunkt; skulle en övergång till "air-time"-tariffer kunna vara ett sätt att slippa bygga upp en ingripande reglering av samtrafikersättningar. Dessa tre uppsatser utgjorde sammantaget Isaksons lic-avhandling.

Denna forskning blev grunden för en del av Hultkrantz bidrag till en bok som gavs ut 1988 inför liberaliseringen av den europeiska telemarknaden. Boken skrevs i ett samarbete mellan svenska SNS och det europeiska forskarnätverket Centre for Economic Policy Research. I referensgruppen deltog företrädare för stora delar av Europas teleindustri. Boken presenterades på presskonferenser i London och Bryssel och har varit citerad i viktiga senare arbeten. De svenska erfarenheterna kom att starkt understödja det som blev bokens huvudsakliga budskap nämligen att det visserligen skulle behövas en aktiv regleringsinsats under en övergångsperiod men att denna inte borde successivt förstärkas och permanentas utan istället successivt trappas ned och ersättas av konkurrenslagstiftning. Boken kom därmed att bidra till den paneuropeiska diskussion som föregick det direktivpaket för elektronisk

kommunikation som nu implementeras i hela unionen (ett nästan 900-sidigt delbetänkande kring konsekvenserna för svensk lag presenterades i juli i år, se SOU 2002:60).

Ytterligare en avläggare i denna första etapp är Hultkrantz 1999 som skrevs för IT-infrastrukturredning. I denna analyserades förutsättningarna för att etablera konkurrens inom stadsnät för bredband. I studien genomförs bl a en empirisk analys av hur mycket kostnaden skulle öka vid dubbling av aktiva och/eller passiva nät som ställs mot tänkbara effekter på konsumentpriserna av ökad konkurrens.

Projektets andra etapp

I projektet *andra etapp* fokuserades de konkurrensproblem som kan uppstå på en *mogen marknad*, dvs. när det finns konkurrens mellan flera operatörer med egna nätverk. Ett centralt problem gällde farhågan att företagen på mobilmarknaden genom den s k *grossistprismekanismen* (stora påslag på samtrafikersättningen) skulle kunna koordinera en kartellösning. Även här blev en första uppgift att försöka klarlägga vilken betydelse detta problem faktiskt har på den svenska marknaden. En första steg togs i Isaksons bidrag i Hultkrantz m fl 1999 som ifrågasatte riktigheten av den bild som jämförande prisstudier mellan Sverige och andra europeiska länder givit. Fortsatta empiriska analyser av andra kom att bekräfta Isaksons resultat att höga minutavgifter (eventuellt koordinerade med hjälp av grossistprismekanismen) inte nödvändigtvis innebar hög total kostnad för kunden. I Hultkrantz 2000 och 2002b ges en möjlig förklaring till detta: Grossistprismekanismen kan förväntas ge upphov till olika motverkande mekanismer som kan åtminstone delvis kompensera effekten på konsumentpriserna. Just dessa mekanismer, bl a subvention av telefoninköp, har en inte oväsentlig betydelse på den svenska mobilmarknaden.

Ett andra problem vid konkurrens mellan operatörer med egna nätverk gäller i vilken utsträckning och i vilka former de skall ges möjlighet att *samutnyttja nätverkskapaciteten* och upplåta den till andra ”virtuella” operatörer som önskar erbjuda paket som kombinerar nätaccess med speciella tjänster. Denna fråga behandlas i Hultkrantz m fl 1999, Carlsson 2001 och Hultkrantz & Nilsson 2001. Det första av dessa arbeten skrevs därför att Näringsdepartementen önskade en ”second opinion” för PTS förslag att genom en ändring av Telelagen tvinga operatörerna att öppna sina nät på villkor som skulle bestämmas i bilateral förhandling med eventuellt medling av regleringsmyndigheten. Denna lagändring genomfördes år 2000, men kan förväntas få stor praktisk betydelse först när 3G-näten kommer i gång på allvar. Den nu gällande ordningen är dock inte särskilt tillfredsställande, varför Carlsson utförligt analyserar förutsättningarna för att istället lösa problemet genom etablering av en öppen andrahandsmarknad för nätkapacitet.

Ett tredje problem gäller *fördelning av licenser* till presumtiva nätoperatörer. Denna fråga analyserades i Hultkrantz m fl 1999, som föreslog en auktionsmekanism för 3G-licenserna som var en variant av den s k FCC-auktionen. Denna variant delar in licensområdet i olika regioner och ger budgivarna möjlighet att lämna negativa bud för vissa regioner, dvs. kombinerar licensauktionen med upphandling av universal service. Vi har under 2002 gått vidare med detta arbete inom detta projekt och har bl a genomfört ekonomiska experiment med olika sätt att samtidigt fördela licenser för verksamhet i kommersiellt lönsamma områden och upphandla täckning i övriga områden. Hittills finns en halvfärdig uppsats (Hultkrantz och Nilsson 2002) som kommer att göras klar under hösten.

Ett fjärde problem gäller problemet med *kundinläsning*. Detta finns på flera olika områden men kan förväntas bli särskilt framträdande inom 3G. I Hultkrantz 2002a studeras detta problem i en särskild tillämpning nämligen tjänster för turister (information, sökning, bokning, betalning etc.). En viktig praktisk slutsats av analysen är att vad som sker i hög grad kommer att vara avhängigt av turistbranschens eget agerande, bl a i fråga om att utveckla gemensamma geografiska databaser. Detta arbete är publicerat i en referee-granskad vetenskaplig tidskrift och har även presenterats vid en internationell konferens.

En sammanvägning av dessa olika frågor görs i Hultkrantz (2002b), vilken presenterades vid en konferens som anordnades av Ekonomiska rådet i juni detta år och som nu är under bedömning för publicering. Som ovan nämnts är en viktig slutsats att kundernas byteskostnader verkar vara den avgörande frågan för utvecklingen av en fungerande konkurrens på en marknad där det finns flera konkurrerande nätverk. Under detta år har därför Carlssons avhandlingsarbete inriktats på att förbereda en empirisk studie med syfte att uppskatta hur dessa har utvecklats på olika delmarknader. En litteraturgenomgång har genomförts och en disposition och arbetsplan har tagits fram. Studien kommer att slutföras under kommande läsår, men med fakultetsfinansiering från Blekinge Tekniska Högskola.

Avslutning

Sammanfattningsvis har projektet bidragit till att öka förståelsen för vilken institutionell utveckling som krävs för att stödja uppkomsten av en konkurrensutsatt marknaden för olika IT-tjänster förmedlade genom olika nätverk för elektronisk kommunikation.

Inom projektet har som nämnts Isaksson avlagt licentiatexamen. Carlsson har producerat en vetenskaplig uppsats som kommer att användas i hans avhandling (ytterligare minst en kommer att behövas). Därtill har vetenskapliga arbeten producerats av Hultkrantz (snart även av Nilsson) och utredningar av Hultkrantz, Isaksson och Nilson. Finansieringen från Konkurrensverket har varit en grundplåt för finansiering av de två doktoranderna och i övrigt har de medverkande forskarna finansierats av KFB/Vinnova, Högskolan Dalarna och Blekinge Tekniska Högskola. Utredningar som har haft samband med forskningsprojektet har finansierats av Konkurrensverket, ESO, Näringsdepartementet samt Telia Mobile AB.

Publicerade arbeten

Anders Carlsson, 2001, A marketplace for trading with network capacity in mobile telephone networks. Manuskript (bifogas redovisningen)

Lars Bergman, Chris Doyle, Jordi Gual, Lars Hultkrantz, Damien Neven, Lars-Hendrik Röller, Leonard Waverman & Romesh Vaitilingam (ed.), 1998, *Europe's network industries: conflicting priorities. Telecommunications. Monitoring European Deregulation 1*. Centre for Economic Policy Research. London 1998.

Lars Hultkrantz, 2000, Överväganden vid beräkning av samtrafikavgifter för mobil kommunikation. CTEK Working Paper 2000:21

Lars Bergman, Mats Bergman och Lars Hultkrantz, 2001, Avreglering: Erfarenheter från tre marknader. Föredrag vid Nationalekonomiska Föreningens förhandlingar 2001-03-27, *Ekonomisk Debatt* 2001, nr 3, s. 369-391.

Lars Hultkrantz, 2002a, Will there be a unified wireless marketplace for tourism? *Current Issues in Tourism* 5(2):149-161.

Lars Hultkrantz, 2002b, Telecommunications liberalisation in Sweden: Is 'intermediate' regulation viable? Presenterad vid Ekonomiska Rådets och Konkurrensverkets konferens i Stockholm den 10 juni 2002. Under bedömning för publicering i *Swedish Economic Policy Review*.

Lars Hultkrantz & Jan-Eric Nilsson, 2001, *Nya bud - En ESO-rapport om auktioner och upphandling*. Ds 2001:40.

Lars Hultkrantz & Jan-Eric Nilsson, 2002, Joint allocation of exclusive rights and universal service obligations. Manuskript.

Björn Isaksson, 1998a, Samtrafik och konkurrens – möjligheter och motsättningar. CTEK Working Paper 2000:5

Björn Isaksson, 1998b, Local loop interconnection charges, reciprocity and enhanced services. CTEK Working Paper 2000:4

Björn Isaksson, 1998c, Using 'air-time' tariffs. Three cases in telecommunication where 'air-time' tariffs could improve competition. CTEK Working Paper 2000:3.

Konferensdeltagande:

Anders Carlsson, deltagande vid TPRC-konferensen (tidigare Telecommunications Policy Research Conference, nu med bredare inriktning), Alexandria, Va 29-30/10, 2001 (utan presentation)

Lars Hultkrantz och Björn Isaksson, deltagande vid TPRC-konferensen, Alexandria, Va 26-28/10, 1997 (utan presentation)

Lars Hultkrantz, föredrag om IT-infrastrukturfrågor, Ekonomiska Rådet, Rosenbad 10/1, 2000.

Lars Hultkrantz, föredrag om licensfördelningsfrågor. Ekonomiska Rådet, Finansdepartementet 7 december 2000.

Lars Hultkrantz, föredrag vid TTRA-konferensen (Tourism and Travel Research Association, European Chapter), Stockholm 24-25/4, 2001.

Lars Hultkrantz, föredrag vid SNS halvdagskonferens om telepolitiken, Stockholm 15/9, 2001.

Lars Hultkrantz, föredrag om licensfördelning vid VTI transportforum, Linköping, 10/1, 2002.

Lars Hultkrantz, presentation av uppsats vid Ekonomiska Rådets och Konkurrensverkets konferens om avregleringsfrågor, Stockholm den 10 juni 2002.

Seminariepresentationer:

Isakson: Licentiatseminarium UU 1 december 1998 (opponent docent Sten Nyberg, SU)

Förseminarier: Uppsala, Borlänge. Efterseminarier: Industriens utredningsinstitut

Hultkrantz: Seminarier Uppsala, Borlänge, Institutet för internationell ekonomi.