

En reflektion över frekvensauktioner och politiska mål

Stefan Görling, stefan@gorling.se

Denna sammanfattning är inte att betrakta som en forskningsrapport, utan som en sammanfattande text, varje mening går utifrån ett vetenskapligt perspektiv givetvis att diskuteras långt mycket mer detaljrikt både för och emot. Denna text tar inte heller ställning till utredningens olika överväganden i sak utan försöker huvudsakligen illustrera utredningens tankegångar och dess effekter.

Den nyligen presenterade frekvensutredningen har kommit fram till en rad rimliga slutsatser, relevant för denna diskussion är huvudsakligen:

- 1) Frekvensutrymmet är en bristresurs, och måste användas så effektivt som möjligt, och bör allokeras för att maximera samhällsnyttan.
- 2) Frekvensutrymmet bör så långt som möjligt behandlas neutralt från dess användning, i.e. vi ska använda frekvenser till det användningsområde där nyttan är som störst, utan att öronmärka vissa frekvensband för viss användning.
- 3) Det mest effektiva sättet vi har att ta reda på var samhällsnyttan är som högst är att genomföra auktioner där priset/betalningsviljan representerar var nyttan är som störst.
- 4) Frekvenspolitiken bör vara neutral, andra politiska mål bör uppnås med andra medel.

Dessa slutsatser och flertalet av de övriga principer för frekvensförvaltning som utredningen presenterar är viktiga och fullt relevanta. Utredaren har i sina förslag tittat på hur det borde vara snarare än hur det är idag och hur vi kan modifiera detta något. Ett mycket trevligt upplägg.

Dessa enkla principiella punkter blir dock snabbt problematiska när vi försöker tillämpa dem. En annan uppgift frekvensutredningen fått är att just att *formulera ett förslag till ett politiskt mål för slutanvändares tillgänglighet till mobil och annan trådlös elektronisk kommunikation*. Denna uppgift gör utredningen något tudelad, först ska allmänna principer etableras, och sedan ska de försöka tillämpas.

Utredaren ansätter målsättningen att *det alltid ska gå att använda mobil taltelefoni och grundläggande datakommunikationstjänster till överkomliga priser där man befinner sig inom Sveriges gränser*.

Och det är när vi försöker tillämpa dessa neutrala principer på ett konkret fall som det hela blir komplicerat. (Märk väl, komplicerat innebär inte nödvändigtvis dåligt, bara att vi måste hålla tungan rätt .)

Det första som händer när vi auktionerar ut frekvenser är att vi får in en bunt pengar i köpesumma för frekvenserna. Det är en oundviklig bieffekt av att vi använder pris som indikator för samhällsnytta. Om vi mäter betalningsvilja i monetära medel och vill ge licens till det företag/område där det finns störst betalningsvilja, är det bästa sätt vi känner till att göra detta genom auktion.

Dessa pengar är dock inte gratispengar in till staten. De företag som företagen betalar för licenserna måste de givetvis på något sätt hämta in från någon annan, annars kommer rörelsen inte att gå ihop. Tre sätt att göra detta är att:

- a) Minska företagets vinstkrav, i.e. mindre pengar över till ägarna
- b) Minska utbyggnaden av nätet där det inte är ekonomiskt gångbart, i.e. mindre pengar över till mobilmaster i lapplands skogar.
- c) Höja priserna för konsumenterna för att finansiera licenskostnaden.

Om vi synar dessa argument noggrannare faller de två första argumenten relativt snabbt. I korthet faller a eftersom det i en fungerande marknadsekonomi finns inga övervinster för företagen (företagets vinst motsvarar dess verksamhetsrisk), i ett sådant fall skulle en annan aktör äntra marknaden och leverera tjänsten till ett lägre pris. Argument b faller på principen om företaget som vinstmaximerande enhet, oavsett hur mycket pengar vi har kommer vi aldrig satsa dem i olönsamma projekt, det vore i vissa aspekter till och med brottsligt.

Således återstår alternativ c. De pengar som hämtas in i licensauktionen kommer i förlängningen från framtida intäkter från konsumenterna. Intäkterna från en viss auktion är således att betrakta som en beskattning av de framtida användarna.

Frågan om hur intäkter från frekvensauktioner ska hanteras blir således synnerligen problematisk. Medlens användning påverkar i stor grad vilka effekter denna "straffbeskattning" får. Vi kan använda dessa till att:

- a) Finansiera en annan sektor eller annan verksamhet.
- b) Använda till upphandling av täckning i glesbyggd från teleoperatörer.
- c) Använda till att bygga eget nät där marknaden inte gör det.
- d) Använda till annan verksamhet, inom samma sektor, exempelvis FoU.

Om vi använder intäkterna till att finansiera annan verksamhet blir det i realiteten en mer eller mindre dold beskattning av tjänster med hög betalningsvilja/samhällsnytta till verksamhet med lägre nytta/betalningsvilja. Det blir således ett ekonomiskt utflöde ur sektorn i jämförelse med de andra alternativen, och i motsats till de tidigare modeller vi provat för frekvensallokering för telefoni, där pengarna kommit tillbaka till sektorn i olika former.

Om pengarna återförs till samma område där de hämtas, till exempel genom att vi använder dem till att "köpa"/upphandla täckning där det inte annars är ekonomiskt rationellt att bygga nät sker omfördelningen huvudsakligen från storstadsanvändare till användare utanför tätort. D.v.s den typ av omfördelning som historiskt skett genom Televerkets försorg ända sedan de tog över de lokala telebolagen, och som skett genom täckningskraven i 3G-licenserna som kräver att bolagen använder intäkter till olönsam nätbyggnad.

De olika alternativen får dock i sin tur olika snedvridningseffekter. Om vi upphandlar täckning i glesbyggd från teleoperatörer, kommer de i sina auktionsbud kunna räkna in att de kommer att få statsstöd för att bygga nät utanför tätort, varför de kan bjuda högre då de vet att de "får tillbaka" pengarna som de annars hade behövt för att bygga den täckning konsumenterna kräver. En viss glesbygdstäckning krävs av konsumenterna även i storstad, och det finns en överhängande risk för att viljan att utan stöd bygga nät utanför tätort minskar när det finns pengar att dela på.

En annan bieffekt av att stödja en viss operatörs utbyggnad är att detta ger en konkurrensfördel för just denna operatör, eftersom de idag inte låter andra operatörer koppla samtal via dessa basstationer. Detta kan lösas på tre sätt, vilket tillsammans ungefär motsvarar alternativ b & c ovan.

Det första vi kan göra är att upphandla täckning från flera av operatörerna i samma område. Detta blir dock ekonomiskt dyrt, att bygga parallella nät i områden där få samtal kopplas.

Istället kan vi upphandla täckning från en operatör, men kräva att de kopplar samtal till alla andra operatörer. På så sätt blir det inte konkurrensnedvridning i samma utsträckning.

Slutligen kan vi bygga ett statligt/kommunalt nät i de områden där marknaden inte själva vill bygga och driva nät. Detta innebär dock att kommuner själva tar på sig ansvaret att etablera täckning där sådan saknas på kommersiell basis, något som inte ligger i deras egentliga verksamhet.

Ett mellanalternativ är att kommunen etablerar en mastpunkt dit man ser till att mast, el och fiberanslutning finns, där samtliga operatörer får möjlighet att placera sin utrustning på samma, förmånliga, villkor. Detta sänker investerings och driftkostnaden för de enskilda operatörerna och gör således vissa områden lönsamma som inte tidigare varit det om operatören skulle ta fullkostnad för att etablera el och fiberanslutning.

Om vi väljer att använda pengarna till andra satsningar, som exempelvis FoU tar vi istället pengar från konsumenterna idag, i hopp om att kunna leverera mer samhällsnytta i framtiden, det blir på så sätt en omfördelning över tid (förutsatt att de används förnuftigt).

Det hela är långt ifrån så lätt som det kanske vid en första anblick kan verka. Så här taskiga är vi ekonomer således på att göra något snyggt och enkelt. Även om vi förutsätter de mest verklighetsfrämmande argument såsom att det finns en fungerande marknad för frekvenser och att priset är en bra mätare av samhällsnytta osv.. och dessutom i denna utläggning undviker ett flerdal möjliga sidospår, blir det långt ifrån enkelt att hantera denna situation.