

010126

Dagens debattartikel

Regeringens rådgivare kritiserar mobiltelelicenserna:

"Skattebetalarnas pengar bortskänkta"

Regeringens beslut att fördela licenserna för tredje generationens mobiltelefoni genom en skönhetstävling och inte genom auktion baseras på ett otillräckligt beslutsunderlag och på allvarliga missförstånd. Skattebetalarnas pengar har helt i onödan skänkts bort till aktieägarna i några få företag, utan att man kan vänta sig att få något i gengäld. Det skriver samtliga ledamöter och sekreterare i Ekonomiska rådet, som på regeringens uppdrag ger bland annat finansdepartementet råd i vetenskapliga frågor.

Den 16 december förra året tillkännagav Post- och telestyrelsen (PTS) vilka företag som skulle få UMTS-licenser för tredje generationens mobiltelefoni. Debatten har sedan dess framför allt handlat om huruvida PTS fattat rätt beslut. Detta är en viktig fråga, men en ännu viktigare fråga för framtiden gäller sättet att fördela licenser av detta slag. Enligt vår uppfattning har regeringen alldeles i onödan valt en metod som innebär att skattebetalarna skänker bort stora belopp till en begränsad grupp aktieägare i de företag som fått licenserna I USA och Storbritannien, liksom i flera andra länder, har liknande licenser auktionerats ut till intresserade operatörer. Detta har genererat betydande inkomster för statskassan. Den svenska regeringen valde i stället att låta PTS ge bort licenserna praktiskt taget gratis till vinnarna i det som brukar betecknas som en "skönhetstävling", det vill säga till de företag som bäst ansetts uppfylla ett antal mer eller mindre klart formulerade kriterier.

Det är svårt att uppskatta värdet av de belopp som skänkts bort. Chefen för ett av de vinnande företagen har bedömt att den licens man fått är värd mellan 7,5 och 11 miljarder kronor. I så fall skulle staten - det vill säga skattebetalarna - totalt sett ha gått miste om 30-40 miljarder kronor, det vill säga cirka 10 000 kronor per hushåll. Det är möjligt att detta är en överskattning, men det är sannolikt ändå fråga om mycket stora belopp.

Som vi förstår det har den svenska regeringens beslut att fördela licenserna genom en skönhetstävling i stället för genom en auktion fattats på grundval av ett otillräckligt beslutsunderlag och baserats på allvarliga missförstånd.

DET HAR I debatten förekommit tre huvudargument för valet av skönhetstävling: (1) att priserna på mobiltelefoni blir lägre, (2) att utbyggnadstakten blir högre och (3) att den geografiska täckningen blir högre. Enligt vår uppfattning är alla tre argumenten felaktiga eller i varje fall - mycket

tveksamma.

Argumentet att priserna skulle bli lägre med en skönhetstävling utgår från att de operatörer som gratis fått en licens på detta sätt skulle dela med sig av sina vinster till konsumenterna. Detta är emellertid en helt orealistisk förhoppning som strider mot vedertagen kunskap om företags prissättningsbeteende.

De företag som fått licenser kommer att sätta sina priser i syfte att uppnå så stora överskott som möjligt i den löpande verksamheten. Priserna kommer att bero på hur de olika operatörerna väljer att konkurrera med varandra. Priserna kommer också att bero på de rörliga driftskostnaderna (marginalkostnaderna), det vill säga på hur mycket det kostar att tillhandahålla ytterligare samtalsminuter. Däremot kommer priserna inte att bero på vilka licensavgifter som ursprungligen tagits ut i en auktion. Licensavgifterna utgör i stället en fast engångskostnad som bara påverkar hur stora operatörernas totala vinster (efter engångskostnaden för licenserna) blir. Gratisutdelning av licenser utgör därför en direkt gåva till de utvalda företagens ägare utan att man kan vänta sig någon motprestation i form av lägre priser.

DET ANDRA HUVUDARGUMENTET för skönhetstävling har varit att en sådan leder till en snabbare nätutbyggnad. En orsak skulle kunna vara att operatörerna vågar investera i snabbare takt om investeringarna kan finansieras med egna vinstmedel. Det kan finnas en sådan effekt. Men mot den ska ställas att det under alla förhållanden finns starka skäl för operatörerna att bygga ut näten så fort som möjligt för att kunna börja sälja mobilteletjänster som ger intäkter. Det kan rent av tänkas att pressen på företagen att göra detta blir större ju mer man fått betala för licenserna i en auktion. Om man inte tror på det, så finns dessutom alltid möjligheten att ställa krav på en viss utbyggnadstakt också vid en auktion. Det finns vidare en stor risk att den process med överklaganden av Post- och telestyrelsens beslut som nu inletts kommer att medföra stora förseningar på grund av den osäkerhet som skapas.

Argumentet att en skönhetstävling gör det möjligt att uppnå en bredare geografisk täckning håller inte heller. Inget hindrar att myndigheterna också vid en auktion ställer krav på geografisk täckning eller andra kvalitetsaspekter. Intäkterna av auktionen kan då visserligen bli lägre än de annars skulle ha blivit, men de blir självfallet ändå mycket högre än om man ger bort licenserna gratis.

Den mest uppenbara nackdelen med det sätt som regeringen valt att fördela licenserna på är bortfallet av intäkter till statskassan. Dessa kunde ha använts till antingen lägre skatter eller högre offentlig konsumtion som skulle ha kommit alla till del. Detta måste från alla rimliga utgångspunkter ha varit bättre än att gynna en begränsad grupp av aktieägare i de företag som nu fått licenserna. Att så har skett visas inte minst av att ägarna till Tele2 redan kunnat realisera en del av denna kapitalvinst genom att låta Telia "köpa in sig" i den licens som man fått till skänks.

En annan allvarlig nackdel med skönhetstävlingar är att det

finns en stor risk att det inte blir de samhällsekonomiskt mest effektiva operatörerna som får licenserna. Debatten och överklagandena efter Post-och telestyrelsens beslut visar att det råder oenighet om utfallet blev det rätta. En sådan oenighet är förståelig, eftersom vinnarna har utvalts genom en sammanvägning av en rad bedömningskriterier på ett sätt som är svårt att precisera i förväg. Dessutom finns risken att deltagare i en skönhetstävling medvetet väljer att göra alltför optimistiska kalkyler som kan vara svåra för den bedömande myndigheten både att genomskåda i förväg och kräva ersättning för i efterhand. I en auktion minskar risken för sådana felbedömningar, därför att det då räcker med att bedöma om vissa minimikrav är uppfyllda. Sedan får de högsta buden avgöra vilka som blir vinnare.

ETT GRUNDPROBLEM ÄR att de olika operatörerna med all sannolikhet har mycket bättre kunskaper om tekniska lösningar liksom om troliga kostnader och intäkter än den beslutande myndigheten. Detta är ett starkt argument för en auktion, eftersom de operatörer som tror sig om att kunna erbjuda mobiltelefoni till lägst kostnad är de som kommer att bjuda högst i auktionen. Samtidigt är det just dessa företag som har bäst förutsättningar att erbjuda låga konsumentpriser. Därför är det sannolikt att en auktion leder till ett bättre utfall från samhällsekonomisk synpunkt än en skönhetstävling.

Det finns självfallet också problem med auktioner. En viktig observation är att intäkterna från de senare auktionerna på mobiltelelicenser i Europa blivit lägre än från de tidigare i bland annat Storbritannien. En möjlig orsak är att operatörerna - liksom aktiemarknaden - successivt reviderat ner förväntningarna om framtida intäkter. Men det är också möjligt att operatörerna valt att begränsa konkurrensen genom att samverka i olika konstellationer eller dra sig ur konkurrensen på vissa marknader. Detta kan behöva hanteras via konkurrenslagstiftningen.

Det finns emellertid ingen anledning att tro att problemet med inskränkningar av konkurrensen är större vid auktioner än vid skönhetstävlingar. Så till exempel innebär det planerade samarbetet mellan Tele2 och Telia respektive mellan Europolitan och Hi3G uppenbara risker för skadliga konkurrensbegränsningar som kan väntas höja priserna. Det är visserligen sant att operatörerna på detta sätt kan minska sina engångskostnader för själva nätutbyggnaden. Men det finns lika litet skäl att tro att detta ska sänka priserna som att gratistilldelningen av licenserna ska göra det.

Sammanfattningsvis menar vi att de argument som tycks ha legat till grund för att fördela UMTS-licenserna gratis i stället för att auktionera bort dem inte håller. Skattebetalarnas pengar har helt i onödan skänkts bort till aktieägarna i några få företag, utan att man kan vänta sig att få tillbaka något i gengäld. Eventuellt försenas också utbyggnaden av mobiltelenäten på grund av juridiska processer, samtidigt som det finns en stor risk för att de utvalda operatörerna inte är de samhällsekonomiskt mest effektiva.

Beslutet om hur UMTS-licenserna ska fördelas framstår således

som svårbegripligt för oss. Och även om man - av något skäl som vi inte förstår - absolut föredrar skönhetstävling framför auktion - så skulle en sådan skönhetstävling ha kunnat arrangeras på ett annat sätt. Det hade varit fullt möjligt att ta ut höga deltagaravgifter från de vinnande företagen. De segrande företagen hade förmodligen blivit desamma, men statskassan hade fått välbehövligen intäkter.

Politiken på teleområdet framstår i vissa avseenden som förvånansvärt inkonsekvent. Å ena sidan tycks näringsdepartementet ha haft ambitionen att av statsfinansiella skäl låta de småsparare som lockades att satsa pengar i Telia betala ett marknadsmässigt pris. Å andra sidan har staten överfört stora belopp till såväl utländska som svenska ägare - inklusive Jan Stenbeck - av de företag som tilldelats UMTS-licenserna.

I DAGENS LÄGE är det förmodligen för sent att ändra på det valda förfarandet. Men det finns all anledning att belysa konsekvenserna, eftersom liknande valsituationer mellan skönhetstävlingar och auktioner kan väntas uppkomma också i framtiden. Det är viktigt att inte göra om samma misstag.

Det finns också skäl att ställa frågan varför näringsdepartement och regering inte tycks ha grundat sina beslut om hur UMTS-licenserna ska fördelas på den kunskap som finns om olika fördelningsmekanismer. Det förefaller helt enkelt som om man inte brytt sig om att skaffa sig tillräckligt kunskapsunderlag och som om de statsfinansiella aspekterna inte tillmätts tillräcklig tyngd. Det vore därför naturligt med en offentlig granskning av hur beslutet om gratisutdelning av UMTS-licenserna kunde komma till stånd, så att bättre framtida beslutsrutiner kan byggas upp inom regeringskansliet.

Lars Calmfors

Professor

John Hassler

Phd

Bengt Kriström

Professor

Astri Muren

Docent

Mats Persson

Professor

Paul Söderlind

Docent

DocentAnn-Sofie Kolm

Fil dr

Skriv ut artikeln



© Detta material är skyddat enligt lagen om upphovsrätt. Eftertryck eller annan kopiering förbjuden.