



JOHAN STENNEK OCH THOMAS P. TANGERÅS

Är telemarknaden mogen för avreglering?

– Forskningen pekar i annan riktning

Den svenska telemarknaden kännetecknas av fler företag och fallande priser. Därmed har EU-kommissionen och den svenska regeringen inlett en översyn av regelverken, med det långsiktiga målet att konkurrens och fria marknadskrafter ska få råda.

Frågan är om den svenska telemarknaden är mogen för avregleringar nu. Aktuell forskning vid Institutet för Näringslivsforskning visar att konkurrensen på mobiltelemarknaden sannolikt inte skulle fungera utan ett stöttande regelverk. Samtidigt föreslår författarna att det nuvarande detaljstyrande regelverket överges till förmån för ett strukturellt regelverk.

Fler företag och lägre priser

Antalet konkurrerande företag som säljer mobiltelefoni på den svenska marknaden har ökat avsevärt. Tidigare fanns endast Telia, men i dag finns det fyra konkurrerande mobila nätverk, TeliaSonera, Comviq, Telenor och Tre. Tabell 1 visar att utvecklingen är densamma i hela OECD-området.

Tio år efter att telemarknaderna började liberaliseras hade samtliga monopol försvunnit och i dag finns det minst tre mobilföretag i de flesta OECD-länder.

De flesta OECD-länder har även stärkt konkurrensen på mobilmarknaden genom att förmå befintliga företag att konkurrera hårdare med varandra. I Sverige kan konsumenterna jämföra mobiloperatörernas priser på Post- och Telestyrelsens (PTS) hemsida, och de som vill byta nätverk har rätt att behålla sitt telefonnummer. Alla som har en mobiltelefon kan ringa till vem som helst oavsett vilket nätverk man tillhör, eftersom operatörerna är tvungna att bedriva så kallad samtrafik. Kravet att nätverken måste täcka stora delar av landet bidrar till att minska skillnaderna mellan nätverken och innebär därför att priskonkurrensen stärks.

Tabell 1. Infrastrukturkonkurrens på mobiltelemarknaden i 30 OECD-länder, 1989–2004

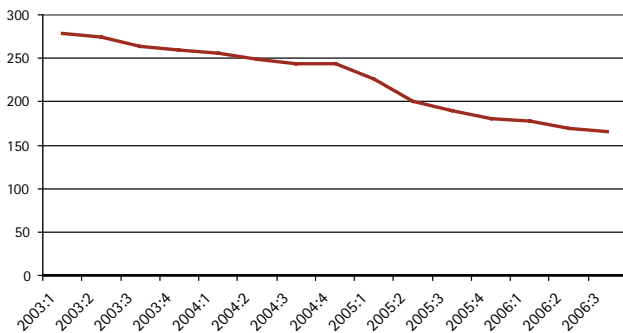
År	Monopol	Duopol	Triopol	Fyra eller fler
1989	24	6	0	0
1990	23	7	0	0
1991	23	7	0	0
1992	18	11	1	0
1993	15	12	3	0
1994	11	14	4	1
1995	11	13	4	2
1996	6	16	5	3
1997	3	18	4	5
1998	0	14	8	8
1999	0	9	13	8
2000	0	5	15	10
2001	0	4	14	12
2002	0	4	10	16
2003	0	4	12	14
2004	0	4	13	13

Källa: OECD (2005).

Under övergången från monopol till konkurrens har OECD-länderna även infört olika former av regleringar. I Sverige regleras mobiltelemarknaden bland annat genom ett tak på det pris – samtrafikavgift – som operatörerna får ta ut av varandra när de skickar samtal mellan de olika nätverken. Denna reglering är en del av ett gemensamt europeiskt regelverk¹.

Förändringarna på mobiltelemarknaden har tillsammans med den tekniska utvecklingen lett till stora prissänkningar. Den svenska prisutvecklingen sedan 2003 beskrivs i Figur 1 nedan. Genomsnittssvensken betalar i dag ett 40 procent lägre pris än för fyra år sedan. Det kan nu till och med vara lönsamt att helt avstå ifrån att ha en fast telefon i hemmet.

Figur 1. Prisutvecklingen på mobiltelefoni i Sverige, 2003–06. SEK per månad för en genomsnittlig kund med genomsnittligt abonnemang.



Källa: PTS Prisundersökning 2006:3.

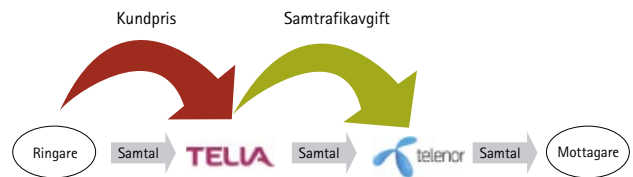
Regleringen av telemarknaden orsakar dock i sig allvarliga problem på marknaden. En färsk statlig utredning beskriver omfattande byråkratiskt krångel, osäkerhet och risk för minskad investeringsvilja (SOU 2006:88). Eftersom telemarknaden har mycket stor betydelse för tillväxten – en tredjedel av tillväxten i OECD-området under en 20-årsperiod kan hänföras till direkta eller indirekta effekter av förbättrade telekommunikationer² – så finns det all anledning att ta problemen på allvar.

När konkurrensen nu synes ha ökat och priserna faller är det frestande att avskaffa regelverket. Marknaden lämnas ändå inte helt utan tillsyn eftersom Konkurrensverket kan agera om någon visar sig missbruka sin marknadsakt. Denna ambition har bland annat EU-kommissionen (2005) uttryckt mycket tydligt:

”Reglering betraktas som ett i huvudsak tidsbegränsat fenomen, nödvändigt för övergången från den tidigare monopolistiska telemarknaden till ett fullt fungerande marknadssystem. ... [A]llt eftersom sektorn utvecklas, kommer operatörerna i större utsträckning att bygga sina egna infrastrukturer och konkurrera mer effektivt. ... [R]egleringen kan dras tillbaka, och konkurrenslagstiftningen ... kommer att ersätta de sektorspecifika insatserna.” (vår översättning)

Forskningen visar dock att det är tveksamt om konkurrensen på mobiltelemarknaden skulle fungera utan ett stöd av en särskild reglering, men att denna förmodligen kan utformas så att den blir mindre resurskrävande för myndigheter och operatörer än nuvarande regleringar.

Figur 2. Samtrafik



Samtrafiken komplicerar konkurrensförhållandena på mobiltelemarknaden

Mobiltelemarknaden skiljer sig på ett fundamentalt sätt från de flesta andra marknader eftersom företagen måste konkurrera och samarbeta med varandra på samma gång. Företagen konkurrerar om att sälja abonnemang till kunderna. Samtidigt ökar värdet av ett abonnemang ju fler abonnenter man kan samtala med. Det är därför till stor nytta för kunderna om de kan ringa varandra mellan nätverken. Sådan samtrafik är de svenska operatörerna till och med skyldiga att erbjuda enligt lag.

Samtrafiken gör att operatörerna inte bara konkurrerar på en slutkundsmarknad som sedvanliga företag, utan också är leverantörer till varandra. Telia måste till exempel betala en avgift för samtal som skickas till Telenor, och vice versa. Dessa samtrafikavgifter innebär att operatörerna delar på intäkterna från samtliga kunder och därför är mindre intresserade av att stjäla varandras kunder genom sänkta priser. På grund av denna

1) Regelverket omfattar två direktiv (Framework Directive och Access and Interconnection Directive) samt Kommissionens rekommendationer. I Sverige implementeras dessa regler genom Lagen om elektronisk kommunikation (LEK).

2) Lars-Hendrik Röller och Leonard Wäverman (2001).

samtrafik går det inte att använda traditionella ekonomiska oligopolmodeller för att analysera regleringsbehovet på mobiltelemarknaden.

I tre numera klassiska teoretiska studier från 1998 visade Mark Armstrong, Jean-Jacques Laffont, Patrick Rey och Jean Tirole att samtrafiken mellan teleoperatörer kan innebära att konkurrensen på en oreglerad mobiltelemarknad i vissa fall inte fungerar alls. Priset kan bli lika högt som om en monopolist hade satt det.

Förklaringen är att operatörerna kan öka sina kostnader för att skicka samtal till varandras nätverk på ett artificiellt sätt, genom att komma överens om höga samtrafikavgifter. Ökade kostnader slår igenom som ökade priser för kunderna, precis som på vilken annan marknad som helst.

Dessa arbeten studerar endast marknader med två konkurrerande operatörer. Det är mycket vanligt att man fokuserar på duopol i teoretiska studier eftersom analysen blir mycket enklare, samtidigt som marknader med två företag normalt rymmer de aspekter som är viktiga även på marknader med fler företag. Ett annat skäl är att de flesta mobiltelemarknader fortfarande var monopol- eller duopolmarknader när dessa studier genomfördes.

I en färsk teoretisk studie visar vi dock att konkurrensen på mobiltelemarknaden förändras till sin karaktär när det finns tre eller fler företag. Etableringen av nya nätverk medför att det tillkommer *konkurrens i samtrafikavgifter*. Operatörerna bestämmer samtrafikavgifterna genom parvisa förhandlingar. Om två operatörer kommer överens om att sänka avgifterna sinsemellan kommer deras kostnader för att skicka iväg samtal att sjunka. De får därigenom en konkurrens fördel gentemot andra operatörer ("tredje part"). Tack vare sina sänkta kostnader kommer de att sänka sina samtalspriser och därigenom locka till sig nya kunder från tredje part. Det finns alltså en form av konkurrens på mobiltelemarknader med tre företag som saknas på duopolmarknader.

Studien visar dock att det även uppstår en konkurrensbegränsande effekt när antalet företag ökar som *helt* kan eliminera den ökade konkurrensen på en oreglerad mobiltelemarknad. Med fler konkurrenter kommer en allt större del av varje nätverks samtalsvolym att bestå av samtal till andra nätverk – operatörernas upplevda samtalskostnader ökar. Om företagen är lika stora kommer grovt räknat 50 procent av

samtalen att skickas till konkurrenten om det finns två nätverk. Med tre nätverk är motsvarande siffra 67 procent och med fyra nätverk kommer 75 procent av samtalen att påföras en samtrafikavgift. Alla operatörer får naturligtvis även intäkter från samtrafikavgifterna, men poängen är att de får ökade kostnader för de samtal som deras egna kunder ringer.

Ökade kostnader för samtal ökar priserna och undanröjer den prispress som uppstår tack vare konkurrensen. Man kan visa att prisökningen till följd av kostnadsökningen precis motsvarar prissänkningen till följd av den ökade konkurrensen i den analyserade modellen. Orsaken är att båda effekterna är proportionella mot företagets marknadsandelar.

Slutsatsen i denna studie är att etablering av nya mobila nätverk inte har några effekter på samtalspriserna på en oreglerad mobiltelemarknad. Trots att kunderna kan välja mellan flera olika nätverk kommer prisnivån att vara densamma som om en ensam monopolist haft hela marknaden. Detta resultat talar för en reglering av mobiltelemarknaden även på lång sikt.

Nuvarande metod: detaljreglering

Den begränsning i konkurrensen som följer av samtrafikavgifterna har lett till att man infört prisregleringar. De gemensamma europeiska reglerna för elektronisk kommunikation är ett exempel. De operatörer som har signifikant marknadsmakt kan åläggas att sätta kostnadsorienterade samtrafikavgifter.

Det finns vissa belägg för att regleringar har positiva effekter. År 2001 fanns det en stor variation i regelverken mellan olika länder. Storbritannien och USA hade omfattande specialregler för telemarknaden, till skillnad från Nya Zeeland som helt förlitade sig på allmänna konkurrenspolitiska medel. Australien och Chile hade vid samma tidpunkt en modell som låg mitt emellan de två extremerna. Prisnivån i Nya Zeeland var dubbelt så hög som i Storbritannien och i USA. I Australien och Chile låg prisnivån i ett mellanläge (Kerf, Neto och Gérardin, 2005). Dessa belägg får dock betraktas som indikativa eftersom man med så få observationer inte kan rensa bort exempelvis inverkan av olika lönekostnader mellan länder.

Men även om prisreglering kan ha vissa önskvärda effekter vad gäller prisnivån, gör sig de klassiska regleringsproblemen gällande även på telemarknaden. Dagens detaljerade reglering är resurskrävande. PTS måste utreda konkurrensförhållandena

på den svenska marknaden. Om man finner konkurrensen bristfällig måste man besluta om lämpliga motmedel. När man kräver att operatörerna ska sätta kostnadsorienterade avgifter måste man arbeta fram kostnadsmodeller. Ska nätverken värderas till inköpspris eller till återanskaffningsvärde? Hur ska samkostnader fördelas? I nästa skede måste myndigheten samla in kostnadsdata från alla operatörer för att kunna utföra sina uppgifter. Operatörerna åläggs omfattande arbete med att tillhandahålla den nödvändiga informationen. Enligt en nyligen publicerad statlig utredning är det mycket vanligt att operatörerna och PTS har olika uppfattningar i samtliga frågor och att besluten överklagas (SOU 2006:88). Det är inte ovanligt att domstolsprocesserna tar flera år.

Till detta kommer att regleringsbesluten är svåra att förutsäga för företagen. Den nyligen publicerade utredningen menade att denna osäkerhet minskar företagens investeringsvilja och därmed utbudet av tjänster till konsumenterna.

Svårare att mäta, men möjligen lika viktigt, är att en kostnadsbaserad prisreglering kan minska företagens intresse att hålla sina kostnader på en låg nivå. Om man har säker täckning för sina kostnader finns det ingen vinst i att hålla låga kostnader. Det innebär ett slöseri med samhällets resurser och kan även leda till ökade priser för konsumenterna.

Alternativ metod: strukturell reglering

Kombinationen av marknadsmisslyckande och regleringsmisslyckande framkallar frågan om det finns något tredje alternativ. Är det möjligt att konstruera mer strukturella regler för operatörernas marknadsuppträdande – regler som är enkla och inte kräver omfattande information, men som ändå kan undanröja monopolhotet?

I Stennek och Tangerås (2006) studerar vi ett alternativt regelverk som skulle kunna förbättra konkurrensen utan att vara alltför informationskrävande. Detta regelverk innebär att myndigheterna även fortsättningsvis skulle sätta en övre gräns för samtrafikavgifterna. Innovationen är att denna gräns kan sättas oberoende av operatörernas kostnader, och att PTS därför inte behöver samla in någon information.

För att detta ska fungera krävs dock att priskonkurrensen samtidigt stärks på två sätt. För det första måste priskonkurrensen stärkas genom att det blir enklare för kunderna att byta operatör. Om det är billigt att locka över kunder, blir det frestande för operatörerna att stjäla varandras abonnenter. För att motverka

konkurrensen måste operatörerna komma överens om mycket höga samtrafikavgifter. Även ett väl tilltaget tak undanröjer denna möjlighet. Att taket kan vara väl tilltaget innebär att det kan sättas oberoende av operatörernas kostnader. PTS behöver inte samla in någon information om företagens kostnader.

För det andra behöver man införa två nya regler, nämligen att operatörerna måste sätta samma priser på samtal till andra nätverk som på samtal inom det egna nätverket, och att två operatörer måste ha samma samtrafikavgift gentemot varandra. En viktig poäng med dessa regler är att de riktar in sig på prisstrukturen snarare än direkt på prisnivån. PTS kan upprätthålla dem utan omfattande informationsinsamling. Prisenivån påverkas indirekt.

Policyslutsatser

Som alltid bör man vara mycket försiktig med att dra policyslutsatser på basis av ett fåtal ekonomiska studier. Eftersom både det europeiska och det svenska regelverket är under utredning är det ändå av intresse att redogöra för de slutsatser som existerande forskning pekar mot.

Vår forskning visar att konkurrensproblemen på en oreglerad mobiltelemarknad kvarstår oberoende av antalet företag och oberoende av hur utbytbara konsumenterna anser att företagens tjänster är. Detta skulle innebära att man inte enbart bör förlita sig till konkurrenslagstiftning när det gäller att säkerställa en väl fungerande konkurrens på mobiltelemarknaden. En transparent förhandsreglering är sannolikt bättre än ständiga ingripanden av Konkurrensverket som ofta följs av utdragna rättsprocesser.

En sådan reglering skulle bygga på den juridiska presumtionen att konkurrensen på mobiltelemarknaden inte fungerar. PTS ska inte behöva utreda frågan i varje beslut. Man bör överväga att låta skyldigheterna omfatta samtliga företag, utan att behovet i varje fall behöver fastställas genom en särskild utredning av PTS. För att uttala sig mer definitivt om denna fråga behöver vi dock ytterligare forskning som uttryckligen studerar hur skillnader i reglering mellan olika företag påverkar konkurrensen.

Vår forskning pekar på att operatörerna bör påföras fyra strukturella skyldigheter, nämligen att bedriva samtrafik, att ta ut reciproka samtrafikavgifter och att sätta samma pris oberoende av vilket nätverk mottagaren av ett samtal finns i. Slutligen ska samtrafikavgifterna understiga ett tak, som bör

vara oberoende av kostnadsnivån.

Vårt förslag att företagen ska tvingas ta ut samma pris av sina kunder oberoende av om ett samtal skickas inom det egna nätverket eller till ett annat nätverk innebär att samtalspriserna utsätts för en direkt reglering. I dag kontrolleras de endast indirekt genom samtrafikavgifterna. Vårt förslag skulle sannolikt därför uppfattas som en förhållandevis radikal förändring av rådande synsätt. Vi menar att EU-kommissionen bör överväga en sådan förändring i samband med den nu pågående översynen av det gemensamma regelverket.

Vi anser slutligen att diskussionen om framtidens reglering bör fokusera på hur man ska öka kundernas benägenhet att byta mellan olika nätverk. En möjlighet vore att ålägga operatörerna förenklade prislister som ökar jämförbarheten. En annan möjlighet vore att minska bindningstiderna i abonnemangen. En tredje möjlighet vore att öka kraven på geografisk täckning eller kapacitet. Samtidigt måste man vara försiktig med en sådan åtgärd eftersom man kan störa drivkrafterna i den dynamiska konkurrensen som i stor utsträckning handlar om kvalitet.

HUVUDDRAGEN FÖR EN STRUKTURELL REGLERING:

1. Förhandsreglering istället för konkurrenspolitik.
2. Regleringen baseras på presumtionen att konkurrensen inte fungerar. Post- och Telestyrelsen behöver inte utreda frågan innan man beslutar om skyldigheter.
3. Samtliga operatörer omfattas av skyldigheterna.
4. Skyldigheterna är strukturella:
 - a. Obligatorisk samtrafik
 - b. Reciproka samtrafikavgifter
 - c. Förbud mot prisdiskriminering
 - d. Tak för samtrafikavgifter oberoende av kostnader.
5. Gör det enklare för kunderna att byta nätverk.

Referenser

- Armstrong, Mark.** 1998. "Network Interconnection in Telecommunications". *Economic Journal* 108, 545–64.
- EU-kommissionen.** 2005. "Electronic Communications: New Regulatory Framework – Principles", Fact Sheet 13.
- Kerf, Michel, Isabel Neto och Damien Gérardin.** 2005. "Regulation and Competition: How Antitrust and Sector Regulation Affect Telecom Competition". *Public Policy for the Private Sector*, Note Number 296, The World Bank, Washington.
- Laffont, Jean-Jacques, Patrick Rey och Jean Tirole.** 1998. "Network Competition: Overview and Nondiscriminatory Pricing", *RAND Journal of Economics* 29, 1–37.
- Laffont, Jean-Jacques, Patrick Rey och Jean Tirole.** 1998. Network Competition: Price Discrimination. *RAND Journal of Economics* 29, 38–56.
- Röller, Lars-Hendrik och Leonard Waverman.** 2001. "Telecommunications Infrastructure and Economic Development: A Simultaneous Approach", *American Economic Review* 91, 909–923.
- SOU 2006:88. Effektivare LEK.** Slutbetänkande av Utredningen om översyn av lagen om elektronisk kommunikation.
- Stennek, Johan och Thomas Tangerås.** 2006. "Competition vs. Regulation in Mobile Telecommunications", Institutet för Näringslivsforskning, WP 685.