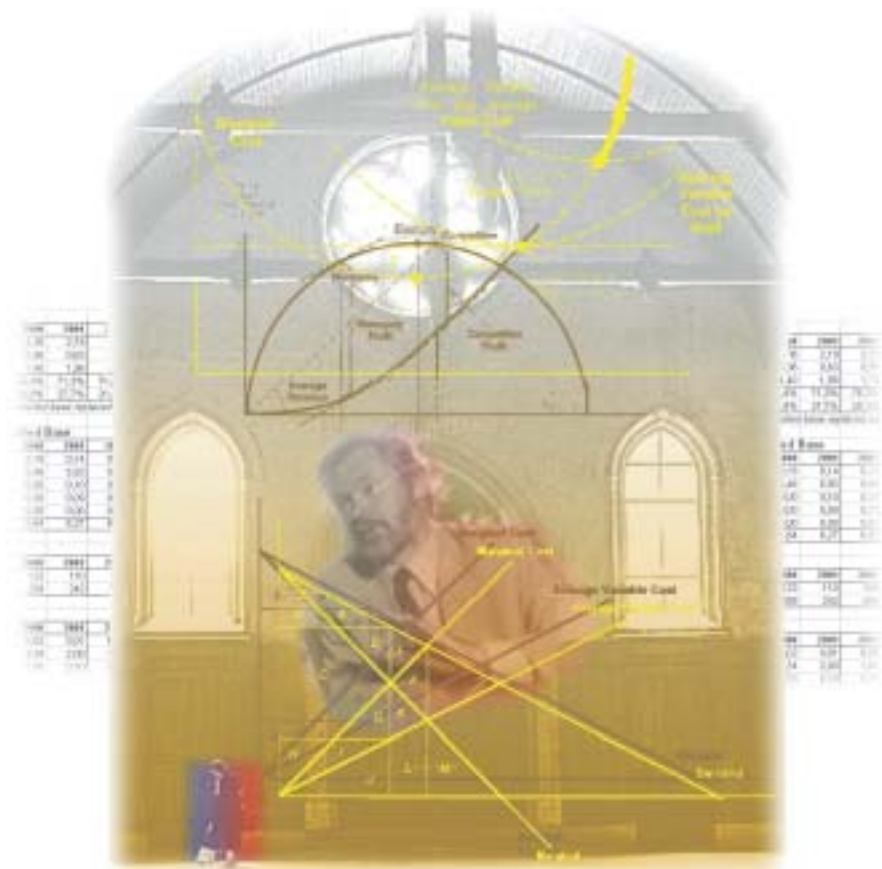


Lagstiftare, konkurrens

och övergående priskontroll:
kritik av prisreglering inom elleverans och mobiltelefoni



Stephen C Littlechild

Översättning: Niklas Z Kviselius

Via
teldok 42

ISSN 0283-5266 • Pris 150:-

TELDOK dokumenterar erfarenheter av tidig IT-användning, genom att bidra till dokumentation, publicering och spridning, studieresor och konferenser.

Hittills har TELDOK finansierat, publicerat och distribuerat ca 200 rapporter som beskriver, och/eller ger bakgrunden till, tidig användning av ny informationsteknik. De 50 senaste kan läsas (och laddas ner) gratis på www.teldok.org.

Utgivna TELDOK-rapporter kan beställas för 150:– (inkl moms) på 0650 801 02 eller www.teldok.org. Ange rapportnummer!

Att abonnera på TELDOKs utgivning kostar 600 kr (inkl moms) per kalenderår; minst fem originaltitlar garanteras. Anmäl abonnemang: www.teldok.org eller Anna Karlstedt, FAX 08 30 72 45.

Ytterligare information lämnas gärna av ledamöterna i den brett sammansatta TELDOK Redaktionskommitté:

- Bertil Thorngren (ordf), CIC vid Handelshögskolan, dbt@hhs.se
- Anna Karlstedt, IMIT, 08 736 9471
- Göran Axelsson, Statskontoret, 08 454 4690
- Hans Iwan Bratt, ITfacts, 070 779 7796
- Birgitta Frejhagen, InfoKomp AB, 08 725 8700
- Anders Gillner, KK-stiftelsen, 070 994 9692
- Kurt Gladh, kurt.gladh@telia.com
- PG Holmlöv, pigge@teldok.org
- Johan Jörgensen, Voxbiblia, 08 5630 3460
- Eva Lindencrona, VINNOVA, 08 473 3110
- Agneta Qwerin, RSV DataService, 08 764 8378
- Hasse Samuelsson, Svensk Industriförening, 08 440 1170
- Bengt-Arne Vedin, Metamatic AB, 08 661 2818
- Lotta Åkerblom, Growinlife Sweden AB, 08 458 1606

© 2002 författaren, översättaren, övriga upphovsmän och TELDOK var för sig.

TELDOK uppmuntrar till eftertryck för enskilt bruk, med angivande av källa.

Kommersiell vidare spridning ej tillåten utan överenskommelse med TELDOK eller författaren.

Formgivning: BIO Ateljé Faktor, post@atelje-faktor.se, Stockholm 2002.

Omslag: PG Holmlöv, pigge@teldok.org.

Tryckt av Nykopia Global Print AB, Solna 2002.

ISSN: 0283-5266

<http://www.teldok.org/>

Företal

Hur ska avreglerade marknader – gamla monopol – bäst övervakas för att konkurrens ska uppstå på riktigt? I sin skrift från våren 2002, ”Regulators, Competition and Transitional Price Controls: A Critique of Price Restraints in Electricity Supply and Mobile Telephones”, som här presenteras översatt till svenska, utreder Stephen C Littlechild denna viktiga och aktuella fråga.

Professor Littlechild räknas som framstående företrädare för den ”österrikiska” nationalekonomiska skolan, vilken kan inräkna namn som Friedrich Hayek och Ludwig von Mises och välkända begrepp som det av Joseph Schumpeter myntade ”konstruktiv destruktion”.

I dagens miljö, med häftiga svängningar i ekonomierna, upplever denna inriktning en renässans. För, som Johan Hakelius framhåller i sin förhoppningsvis ännu inte slutsålda Timbro-skrift ”Den österrikiska skolan”, begrepp som dynamik, förväntningar, entreprenörskap och konkurrens har en naturlig plats i just ”österrikiska” teorier, men har visat sig långt svårare att integrera i den strikta neoklassiska analysen.

Utöver ett stort antal böcker och 60-talet vetenskapliga artiklar har Stephen C Littlechild också mångårig erfarenhet som generaldirektör, regulator och regeringsrådgivare vid övergången till konkurrensbetingelser på marknaderna för vattenförsörjning, energi och tele i Storbritannien. Idag har han lämnat ställningen som Director General Electricity Supply för att vara Principal Research Fellow vid The Judge Institute of Management, universitetet i Cambridge.

Mest känd blev professor Littlechild kanske när han 1983 formulerade villkoret för hur höga prisökningar British Telecom

skulle få genomföra: RPI-X%, en formel som sedan använts också i andra avreglerade branscher och i andra länder. Underlaget till Stephen C Littlechilds här publicerade skrift möttes därför med stort intresse när den i början av 2002 presenterades vid ett öppet seminarium på CIC vid Handelshögskolan i Stockholm – faktiskt någon dag innan den presenterades i Storbritannien från Institute of Economic Affairs (www.iea.org.uk/files/535.pdf).

Priskontroller är ingen bästa lösning, hävdar professor Littlechild – på lång sikt mår marknaden bäst av att regulatorerna underlättar det som egentligen är syftet med kontrollerna, nämligen konkurrens. Då ska man inte i onödan hålla efter de mest vinstrika företagen; lönsamhet behöver inte bero på monopoltendenser eller marknadsdominans, utan kan hänga samman med att företaget ifråga är mer innovativt eller effektivare än konkurrenterna.

Denna TELDOK-skrift är en översättning till svenska som gjorts av civilekonom Niklas Z Kviselius.

Trevlig läsning önskas!

Bertil Thorngren

Ordförande föreningen TELDOK (www.teldok.org)

Innehåll

Inledning	7
Del 1: Alternativa koncept av konkurrens	11
2. Det neoklassicistiska perspektivet på konkurrens och reglering ..	11
3. Diskussion kring det neoklassicistiska perspektivet	13
4. Ökat intresse för ett ”dynamiskt” perspektiv på konkurrens	15
5. Det österrikiska perspektivet på konkurrens	16
6. Det österrikiska perspektivet på reglering	19
Del 2: Restriktioner för övergångspriser på elförsörjning i Storbritannien	23
7. Avlägsnande av inträdesbarriärer	23
8. Fastställandet av kontroll för övergångspriser under 1998	25
9. Debatten om att återinföra kontrollerna under 1999/2000	28
10. Avlägsnande av kontrollerna under 2002	32
Del 3: Prisrestriktioner under en övergångsperiod för utbudet av elektricitet i Australien och USA	35
11. Politik och erfarenheter på annat håll	35
12. Politik i staten Viktoria, Australien	36
13. Erfarenheter i USA	41
Del 4: Oftels perspektiv på konkurrens inom mobiltelefoni	46
14. Uppskattning av konkurrens inom mobiltelefoni i Storbritannien	46
15. Prestationer inom mobilmarknaden	50
16. Oftels anledning till oro	52
17. Marknadsstruktur	55
18. Leverantörsbeteende	58
19. Finns det verkligen indikationer för en skärpt reglering?	61

20.	Oftels slutsatser beträffande konkurrens	62
21.	Kritik på Oftels slutsatser beträffande konkurrens	66
Del 5: Priskontroll på avgifter för samtalsvidarekoppling		69
22.	Samtal till andra mobilnät och vidarekopplingsavgifter	69
23.	Oftels alternativ 1: Att inte reglera vidarekopplingsavgifterna	70
24.	Oftels alternativ 2: Öka begränsningar för konkurrens	71
25.	Oftels alternativ 3: Bind vidarekopplingsavgifter till andra avgifter	73
26.	Oftels alternativ 4: Direkt kontroll av vidarekopplings- avgifterna	75
27.	Interrim-slutsatser beträffande strategialternativ för vidare- kopplingsavgifter	80
Del 6: Utvärdering av Oftels beslut beträffande priskontroller ..		83
28.	Oftels slutsatser beträffande vidarekopplingsavgifter	83
29.	Spelrummet för ökad konkurrens	84
30.	Binda samtalsavgifter och icke-diskriminering	89
31.	Direkt kontroll av vidarekopplingsavgifter	92
32.	Nätverksexternaliteter	95
33.	Slutsatser beträffande politiken för vidarekopplingsavgifter	99
34.	Sammanfattning och slutsatser	100
Litteraturförteckning		108

Inledning

Vissa sektorer inom privatiserad industri förväntas förbli monopolmarknader under en förutsägbar framtid och är reglerade som sådana. Andra sektorer förväntas övergå till konkurrensmarknader i framtiden, men av skilda anledningar kan denna övergång inte uppnås omedelbart. Lagstiftare har av denna anledning givits uppgiften att assistera och slutföra övergången från monopol- till konkurrensmarknad som initierats av statsmakterna. Någon form av övergångspris eller vinstkontroll kan bli nödvändigt i syfte att skydda kunderna under tiden fri konkurrens utvecklas. Det står dock klart att dessa övergångskostnader kan och bör tas bort när dessa marknader uppnår en tillräcklig nivå av konkurrens.

Det är mindre väl uttrönt vilka principer som dessa övergångspriser bör baseras på. Hur bör dessa fastställas? Vilken politik bör de åtföljas av? Hur, om överhuvudtaget, bör de anpassas över tiden? När bör de elimineras?

Begränsningar inom några nuvarande regleringsperspektiv

I många fall har de reglerande myndigheterna anammat en politik som kan sammanfattas enligt följande:

- Sätt ett maximipris i nivå med den beräknade kostnaden för det effektivaste företaget under antagande om att detta är det pris en fullt utvecklad konkurrensmarknad skulle leda fram till.

- Anpassa den reglerade prisnivån efter periodiska intervall i syfte att reflektera uppnådda och möjliga rörelser i denna kostnad.
- Vänta till dess konkurrensen är fullt effektiv innan dess införda kontroller elimineras.

Det argumenteras i denna rapport för att ett sådant perspektiv har allvarliga begränsningar. För det första används implicit ett olämpligt koncept för konkurrens som jämförelseobjekt. Det antas att en fullt utvecklad konkurrensmarknad generellt karaktäriseras av att alla företag möter samma kostnader och priser sätts i nivå med dessa kostnader. Detta antagande härrör från ett statiskt (neo-klassicistiskt) koncept av konkurrens i stället för ett dynamiskt (österrikiskt) koncept. Det statiska konceptet utgör en hypotetisk slutpunkt för en konkurrensprocess. Att använda detta som jämförelseobjekt tenderar att vid varje tidpunkt undervärdera utbredningen av konkurrens och därmed övervärdera behovet av reglering.

För det andra tenderar detta statiska synsätt att ignorera den omvända effekten av reglering på utbredningen av konkurrens och själva konkurrensprocessen. Det antas att konkurrens på något vis uppstår trots reglering. I praktiken är detta däremot generellt inte fallet. Överdrivet hård priskontroll och upprepat åtstramad prisstyrning i syfte att reflektera förändrade kostnader begränsar uppkomsten av den konkurrens som med denna politik eftersträvas. Den kommer även att förlänga förekomsten av kontroller och uppmuntra till en förlitan på fortsatt reglering snarare än på konkurrens. Att minska omfattningen av kontrollerna eller att eliminera dessa kan fungera effektivare i syfte att understöda den nödvändiga konkurrensen, och därigenom på lång sikt skydda kunderna

För det tredje tenderar priskontroller att dölja, snarare än att bota, underliggande problem. I de fall det föreligger en legitim oro över monopolmakt är det generellt lämpligare att titta till möjligheterna till inträde på marknaden. En reglerare kan ofta vidta åtgärder för att avlägsna tänkbara hinder för konkurrens. Under tiden kan under en övergångsperiod ett övre tak som hindrar priser från att stiga vara mer gynnsam för såväl kunder som konkurrenter än en övergångsstrategi som försöker genomföra en aggressiv prisreduktion.

En aktuell frågeställning

Användandet av fel ekonomisk modell kan således leda till skadlig, missriktad och onödigt utdragen reglering. Detta är en åsikt som Beesley och Robinson framfört med referens till brittisk samhälls-service¹. Överdriven reglering har länge varit en angelägenhet för företag. Den icke nödvändiga fortsättningen av detaljerad reglering av allmänna nyttigheter är också ett område som väcker tilltagande oro för flertalet kommentatorer².

Några av de länder som har liberaliserat sina energi- och telekommunikationsmarknader, inklusive USA, Australien och länder inom EU, möter dessa frågeställningar för första gången. Storbritannien har handskats med dessa frågor redan vid ett flertal tillfällen, men med uppenbart skilda resultat. Nyligen utkom två slående och kontrasterande politiska offentlighöranden. Den 26:e september 2001 angav Oftel (Office of Telecommunication) att det fanns behov av en förnyad och skärpt priskontroll gällande vidarekopplingsavgifter för mobilsamtal. I kontrast till detta uttalande föreslog Ofgem (Office of Gas and Electricity Markets) den 26:e november att priskontrollerna på gas och elektricitet helt skulle elimineras. Mobiloperatörerna avslog Oftels förslag och hänförde den 7:e januari frågan vidare till konkurrensnämnden (Competition Commission).

Varför har två reglerande nämnder framkommit till så uppenbart skilda slutsatser, och vad har nationalekonomin att säga om dessa skilda angreppssätt? Vilka frågor kommer konkurrensnämnden att ställas inför gällande mobiltelefonin? Vad kan skilda länder lära av varandra?

¹ Beesley, Michael "Price regulation and competition" ur Lectures on Regulation 1991, M. E. Beesley (ed.), Centre for Business Strategy, London Business School, 1991. Återgiven som kapitel 17 i M. E. Beesley, Privatization, Regulation and Deregulation, London: Routledge, 1992, 2:a upplagan, 1997. Robinson, Colin "Introducing competition into water", ur M. E. Beesley (ed.), Regulating Utilities: Brodening the Debate, IEA/LBS Readings 46, London, 1997.

² Till exempel, "Flertalet reglerare har anammat teorin om att reglering skall avta i och ed att konkurrens utvecklas men i praktiken ser de behovet av fortsatt reglering inom sektorn. Vi accepterar detta som sant för naturliga monopolmarknader men är osäkra på att det gäller inom andra marknader." Economic Regulators, Better Regulation Task Force, London, Juli 2001, s.27-39. Se dessutom Blundell, John och Robinson, Colin, Regulation Without The State...The Debate Continues, IEA Readings 52, IEA, London, 2000.

Rapportens upplägg

Rapportens första del undersöker två skilda koncept för konkurrens. Både den statiska neoklassicistiska synen och den dynamiska österrikiska synen beaktas och vad dessa skilda synsätt har att säga om vinst, marknadsmisslyckande och regleringens roll.

Rapportens andra del presenterar och diskuterar det angreppssätt som valdes vid instiftande och revidering av övergångsnivåerna för pristaken på den brittiska elektricitetsmarknaden. Detta illustrerar några av de centrala frågorna utan komplikationer av marknaden för mobiltelefoni.

Del tre undersöker politik och erfarenheter i två andra länder. I Australien har staten Viktoria nyligen infört kontroll av övergångspriser för den marknad som öppnades under januari 2002. I USA har olika angreppssätt visat sig vara problematiska, särskilt i Kalifornien.

Del fyra undersöker den syn på konkurrens som lades fram i Oftels konsultrapport gällande mobil telekommunikation, utgiven februari 2001, och i den efterföljande presentationen av beslut i september.

Del fem fokuserar specifikt på frågan om vidarekopplingsavgifter för mobiltelefoni, där de nuvarande priskontrollerna upphör att gälla under mars 2002. De fyra strategialternativ som under februari 2001 identifierades som tänkbara undersöks vart och ett.

Del sex bedömer Oftels beslut, fattat i september 2001, att fortsätta med och även skärpa priskontrollen på vidarekopplingsavgifter för mobiltelefoni.

Den avslutande delen summerar argumenten för och slutsatserna av en regleringspolitik. I tillägg presenteras även några förslag för vidare läsning av den österrikiska skolan inom nationalekonomin.

Del 1:

Alternativa koncept av konkurrens

2. Det neoklassicistiska perspektivet på konkurrens och reglering

Perfekt konkurrens

Huruvida ett problem uppfattas gällande nivån av konkurrens, och i sådana fall vad som skall göras åt detta, kan vara beroende av hur konkurrens i sig uppfattas. Det finns skilda synsätt på konkurrens inom den nationalekonomiska litteraturen. De läroböcker som vanligtvis använd inom nationalekonomin som framtagits under 1900-talets andra hälft speglar det så kallat neo-klassicistiska perspektivet. Detta perspektiv centreras kring konceptet om perfekt konkurrens som jämförelseobjekt.

Perfekt konkurrens som jämförelseobjekt förutsätter att teknologier, produkter, kostnader och efterfrågan inom en marknad, är givna, ej föränderliga och kända för samtliga marknadsdeltagare. Det finns också ett stort antal köpare och säljare. Under dessa antaganden, befinner sig industrin i ett jämviktsläge vari priserna precis motsvaras av samtliga företags kostnader (inkluderat en ersättning för avkastning på sysselsatt kapital). Inget företag besitter makten att varken höja sitt pris över den nivå andra företag tar ut, eller över kostnadsnivån.

Det förekommer inga övervinster för något företag (eller för industrin som helhet) eftersom om så vore fallet skulle andra företag träda in på marknaden och konkurrera bort dessa (eller existerade

företag skulle öka sin produktion). Det skulle heller inte förekomma några förluster, eftersom om priserna skulle ligga lägre än kostnaderna för något företag, skulle detta företag träda ut från marknaden eller minska sin produktion tills dess att en normal avkastning erhöles.

Under dessa omständigheter skulle en observation av förekomsten av övervinster – där avkastningen på kapital överstiger kostnaden för kapital – betyda att ett eller flera företag innehar någon form av marknadsmakt. Det kan inte indikera överlägsen kompetens eller resurser eftersom teknologin och kostnadsförhållanden antas vara kända och lika för alla. (Om det förekom en överlägsen resurs skulle priset på denna pressas upp tills dess att användaren av resursen inte längre skulle ha möjlighet att göra någon övervinst.) Inte heller kan en övervinst indikera ett temporärt fenomen eller utfallet av en osäker exogen händelse eftersom industrin antas befinna sig i ett jämviktssläge.

Marknadsmislyckanden och föreslagna lösningar

Nästkommade steg i den neoklassicismiska analysen utgör en del i en "välfärdsekonomi". Ifall det råder perfekt konkurrens kommer resursfördelningen att vara effektiv i enlighet med konsumenternas preferenser. Men ifall perfekt konkurrens upphör att gälla kommer "marknadsmislyckanden" att uppkomma och en felaktig fördelning av resurser. Monopolmakt representerar en viktig form av marknadsmislyckande. Då priser sätts högre än kostnaderna minskar efterfrågan på produkten vilket får som konsekvens att produktionen minskas. Istället används vissa resurser till en ökad produktion av varor som konsumenterna värderar lägre. Dessutom representerar övervinsterna en överföring av från konsumenterna av en produkt till producenterna av densamma.

Lösningen föreslagen av välfärdsekonomer har varit att genom reglering eller statligt ägande försäkra att priserna motsvarar kostnaderna för att eliminera marknadsmislyckanden. Detta skulle förbättra allokeringen av resurser eftersom det skulle innebära en ökad produktion av de monopoliserade produkterna och en minskad produktion av andra produkter. Detta skulle öka det totala värdet av vad som produceras inom en ekonomi. Det skulle dessutom skydda konsumenterna av denna produkt från att prismässigt utnyttjas.

En annan form av neoklassicismiskt marknadsmislyckande är

konsumenternas avsaknad av kunskap vilket kan leda dem till att köpa mindre ändamålsenliga produkter eller att betala högre priser än nödvändigt och därigenom tillåta några leverantörer att ötöva marknadsmakt. Tänkbara lösningar inkluderar att förse konsumenterna med ytterligare information, föreskriva vilka varor eller tjänster konsumenterna skall köpa, köpa produkterna för deras räkning, låta staten erbjuda tjänsten, reglera kvaliteten på de produkter som tillåts säljas, eller att reglera priserna på dessa produkter och så vidare.

3. Diskussion kring det neoklassicistiska perspektivet

Under det senaste kvartssekket har kritik gällande det neoklassicistiska perspektivet ackumulerats. En inriktning på argumenten har varit att poängtera att liksom det kan förekomma marknadsmisslyckanden kan det förekomma "statliga misslyckanden". Det kan inte automatiska antas att statligt ägda eller reglerade företag är lika effektiva som privat ägda företag utsatta för någon grad av konkurrens. Det kan inte heller antas att staten eller lagstiftare använder sin makt till att sätta priserna lika med kostnaderna – de kan ha helt andra motiv. Uppmärksammandet av dessa möjligheter har varit en betydelsefull kraft bakom rörelsen mot privatisering och introduktionen av konkurrens till tidigare nationaliserade industrier.

En annan möjlighet är att lagstiftare kan "ha de rätta intentionerna" men sakna den nödvändiga informationen för att fastställa när och hur interventionerna på ett lämpligt sätt skall införas. Som exempel vill de införa interventioner i situationer där priserna är överdrivna och sätta priserna till en "konkurrensmässig" nivå men sakna kunskap om var en sådan skulle ligga. Som en konsekvens av detta föreligger en risk att de inför interventioner där konkurrensen inte är defekt och/eller sätter regleringen av priserna under kostnadsnivån. Detta skulle på ett artificiellt vis stimulera efterfrågan på produkten i fråga. Däremot skulle företagen vara ovilliga eller mindre motiverade till att erbjuda produkten, att investera resurser i en framtida produktion, eller att utveckla alternativ. Resultatet kan komma att bli en framtida brist på produkten och en minskad utvecklingsgrad. Emedan det neoklassicistiska perspektivet beaktar nackdelarna av alltför restriktiva priskontroller, saknar de insikt

om riskerna med intervention eftersom osäkerhet, avsaknad av information och innovativitet explicit elimineras via de grundantaganden som den neoklassicistiska modellen bygger på.

Misslyckandet att inom det neoklassicistiska perspektivet understödja innovativitet är i vissa hänseenden det mest allvarliga problemet. Det är ofta orealistiskt att anta ”given” kostnad och efterfrågeförhållanden och att fokusera på en jämviktssituation där inget förändras. I verkligheten är ekonomin under konstant förändring och ekonomisk analys bör spegla vikten av utveckling. Nationalekonomer kan ta sig an analysen av utveckling och förändring, och börjar nu att så göra, men detta enbart genom att förflytta sig bortom det neoklassicistiska ramverket.

Om efterfrågan och utbud tas som givna, och marknaden antas befinna sig i jämvikt, saknas orsaker till att se till effekten på dessa av en föreslagen politik såsom priskontroll. I praktiken kan däremot priskontroller påverka en marknads attraktivitet för potentiella konkurrenter, och som följd av detta påverka vilken typ av produkter som erbjuds, och således på efterfrågan, utbud och konkurrens på marknaden.

Sammanfattningsvis så är det neoklassicistiska perspektivet välkänt för nationalekonomer och har uppenbart tydliga rekommendationer för politiska åtgärder. Däremot så har det också begränsningar. Det kan övervärdera förekomsten av marknadsmakt då detta ses som den enda förklaringen till vinst. Riskerna med reglerande interventioner i anknytning till priskontroller kan undervärdera och den totala effekten av sådana kontroller på konkurrensen missas. Och att förlita sig på en modell som inte tar i beaktande möjligheterna av innovation och ekonomisk förändring kan leda fram till felaktiga diagnoser och skadliga snarare än hjälpfulla rekommendationer gällande politisk strategi ifall den implementeras i en sektor där dessa antaganden inte gäller. Det är därför av vikt att utforska ett alternativt ramverk som införlivar innovation och förändring.

4. Ökat intresse för ett ”dynamiskt” perspektiv på konkurrens

Det har under många år funnits betänkligheter för den statiska synen inom det neoklassicistiska konceptet av konkurrens. Men först nu tycks ett långsiktigt alternativt perspektiv uppmärksammas som kan användas i syfte att informera offentlig politik. Colin Robinsons artikel har redan nämnts. Två ytterligare citat från ett bredare fält får illustrera den ökande ’appealen’ i detta perspektiv.

Det första citatet kommer från en specialutgåva av *International Journal of Industrial Organization*, tillägnad konkurrenspolitik för en dynamisk marknad. Redaktörerna för denna utgåva skriver följande:

...industriell nationalekonomi har framskridit betydligt från sitt uteslutande statiska grund och sitt ensidiga fokus på konkurrens via pris. Inom en dynamiska ekonomi kan innovationer inom produkt- och processområdet medföra en mer betydande effekt på välfärden, åtminstone på lång sikt, än vad någon prisvariation kan medföra. Utveckling av företagets produktivitet och kvaliteten av deras produkter, såväl som deras tillväxt, och hur lätt de kan träda in och ut på marknaden kan vara kritiskt. Litteraturen inom industriell organisation har också börjat inkludera mycket från den Österrikiska skolan och från en evolutionär synvinkel till sin allmänna teoribildning.

I de nya dynamiska modellerna över industriell organisation har användbarheten av modellen för perfekt konkurrens blivit alltmer ifrågasatta. En tidig grupp kritiker av denna standard för dynamiska områden var medlemmarna av den Österrikiska skolan av nationalekonomer, under ledning av författare som Mises och Schumpeter och mer nära i tiden av Demsetz, Shackle och Kirzner. Österrikarna argumenterar för att nationalekonomer inom den klassiska traditionen misstolkar termen ’konkurrens’ genom att använda den för ett tillstånd istället för en process³.

³ Audretsch, David B., Baumol, William J., och Burke, Andrew E., “Competition policy in dynamic markets”, *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 19, 2001, s. 613-634, citat hämtade från sammanfattning s. 613 och från s. 614 och 618.

Den andra illustrationen kommer från ett föredrag som hölls av en lagstiftare för telekommunikation i USA som sedan dess utnämns till ordförande inom den federala kommissionen för kommunikation (Federal Communication Commission):

...konkurrens är inte ett statiskt koncept utan en dynamisk process, och vår misslyckande med att förstå detta leder till oro beträffande avreglering... Det viktigaste en strategiskapare kan göra är att stävja deras rädsla inför det okända och komma till freds med det faktum att konkurrens är oavslutat dynamisk. Händelser längs vägen måste beaktas och utvärderas för hur de påverkar konkurrensprocessen, men vi bör motstå att gissa, eller än värre, konstruera den väg den tar oss⁴.

5. Det österrikiska perspektivet på konkurrens

Det "österrikiska" perspektivet på konkurrens benämns så därför att det initialt utvecklades av nationalekonomer i eller från Österrike under det senaste kvartssekle av artonhundratalet och första hälften av nittonhundratalet. Beskrivningen av konkurrens som en dynamisk process snarare än ett statiskt tillstånd härstammar däremot från Adam Smith. Dessutom har den österrikiska traditionen berikats med bidrag från flertalet akademiker världen runt, inte minst från USA och Storbritannien⁵. Den följande redogörelsen har Hayek och Kirzners analys att tacka för mycket.

Konkurrens som en process av utforskning

Som kontrast till det neoklassicistiska perspektivet antas inom det österrikiska perspektivet inte att teknologier, produkter, kostnader och efterfrågan är "givna", konstanta och kända för samtliga deltagare på marknaden. Den ekonomiska problematiken gäller inte enbart en effektiv fördelning av resurser, givet dessa uppgifter. Istället gäller det omvänt att den ekonomiska problematiken gäller

⁴ Powell, Michael K., Kommissionär (senare ordförande), Federal Communication Commission, "Somewhere over the rainbow: the need for vision in the deregulation of communication markets", föredrag inför Federal Communication Bar Association, New York, NY, 98-05-27.

⁵ Som exempel de böcker och artiklar som anges i litteraturförteckningen i slutet av denna rapport.

att utforska dessa. Vilka produkter önskar konsumenterna, vilket är det mest effektiva sätt att producera dessa, och vilken efterfrågenivå kommer att gälla för dessa produkter? Vilka nya och bättre produkter och produktionsmetoder kan utforskas? Deltagare på marknaden måste fatta beslut gällande alla dessa frågor. De är entreprenörer som försöker att utforska möjligheter att möta kundens krav på ett mer effektivt vis än andra företag. De kan visa sig ha rätt, i vilket fall de kommer att gå med vinst, eller de kan ha fel, i vilket fall de kommer att gå med förlust.

Med tiden tenderar deltagarna på marknaden att lära av sina framgångar och misstag, liksom från andras. Som konsekvens följer med tiden en tendens till att de varor och tjänster som konsumenterna helst vill ha upptäcks och produceras, och produceras på det mest ändamålsenliga sättet. Men detta är enbart en tendens, inte en beskrivning av en faktisk situation vid någon specifik tidpunkt. Detta delvis därför att vid varje enskild tidpunkt kommer marknaden i allmänhet ännu inte ha upptäckt vilka som är de ”bästa” produkterna och teknologerna är. Detta gäller dessutom därför att de ”bästa” produkterna och teknologerna är under konstant förändring, då producenterna uppfinner och söker bättre metoder. Konkurrens är således inte enbart en process under vilken priserna relateras till kostnaderna utan det är också en process av utforskning.

Vinsternas roll

Allt detta har implikationer för vinsterna. Vissa företag kommer att visa sig ha gjort en serie av goda bedömningar över vilka produkter som skall producera, vilka teknologier som skall användas, vilka insatsvaror som skall köpas in (innefattande ledning och personal), vilka marknadsföringstekniker som skall användas och vilka prisnivåer som skall sättas. De kommer att göra vinster, kanske med priser som ligger högt över produktionskostnaderna, åtminstone på kort sikt. Andra företag kommer att visa sig ha gjort dåliga bedömningar och kommer att göra enbart små vinster eller till och med gå med förlust. Nivån på vinster och förluster kan vara särskilt höga i situationer när företaget har utvecklat nya produkter, tagit investeringsrisker som andra producenter varit ovilliga att ta i och med avsaknad av förtroende för sina egna bedömningar, eller helt enkelt som ett resultat av ett misslyckande i att upptäcka vilken efterfrågan som kan finnas för helt nya produkter.

Som ett resultat av lärande och konkurrens mellan rivaliserande

företag tenderar en konkurrensmarknad med tiden att nå fram till priser som speglar kostnaderna vid en effektiv produktion och således eliminera övervinsterna. En sådan marknad tenderar att understödja de mer effektiva och vinstgivande företagen, de företag som är bäst på att finna ut vad marknaden efterfrågar. En sådan marknad tenderar också att eliminera de mindre vinstgivande och kunniga företagen. Men återigen, detta är enbart en tendens, inte en beskrivning av en precis situation vid en given tidpunkt. Vid varje tidpunkt kommer marknaden utgöras av företag på olika nivåer av lärande och anpassning varav de flesta av dem mindre effektiva än ledarföretagen.

I en osäker värld utgör höga vinster således i sig inget bevis för marknadsmakt. Sådana vinster kan spegla flertalet andra faktorer, varav mest framträdande är en mer lyckosam bedömning eller framgångsrik innovation, eller en serie av sådana, som andra ännu inte hunnit kopiera.

Det kan argumenteras för att ifall dessa höga vinster är betydande och bestående kan marknadsmakt vara en mer sannolik förklaring. Storlek och duration på vinsterna är i högsta grad relevanta faktorer. Däremot kan höga och bestående vinster också indikera omfattningen på upptäckten, vilken risk som varit inblandad och avsaknaden av koordinering på marknaden sedan tidigare. Uppenbara ”övervinster” kan kvarstå under en lång period om innovationen är svår, tidskrävande eller förenad mer risk att kopiera.

Vidare, för varje bedömning som visar sig vara framgångsrik har det sannolikt funnits andra som varit felsatsningar. Vid sidan av vinster finns förluster, potentiellt stora ifall misslyckade satsningar inte stoppas i tid. Att vid ett tillfälle enbart beakta vinsterna, eller enbart beakta de företag som vid denna tidpunkt går med vinst, innebär t enbart en del av den totala bilden av en konkurrensmarknad beaktas.

Höga vinster (och förluster) drar uppmärksamheten till en situation där jämvikt inte råder och utgör ett incitament för att finna ut bättre sätt att göra saker. Att lära sig var råmaterial köps in till det bästa priset eller att hålla i lager de produkter som kunderna tycks vilja ha är enkla exempel. På spektrats andra sida har vinsterna inflytande på utvecklingen av större innovationer, inklusive utvecklingen av innovationer gjorda av andra. De leder uppmärksamheten till potentiella innovationer och områden där för stunden efterfrågan eller brist råder och ger uppslag om problem som

framgångsrikt kan lösas eller förbättras med införandet av en ny teknologi.

6. Det österrikiska perspektivet på reglering

Vad har det österrikiska perspektivet att säga gällande välfärdsökonomi, om tänkbara marknadsmisslyckanden och botemedlet för dessa? Hur skiljer sig dess politiska föreskrifter mot de inom en neoklassicismisk och välfärdsekonomin teori?

Ur det österrikiska perspektivet består begränsningarna inom den neoklassicismiska välfärdsekonomin av dess fokusering på karakteristika av en i jämvikt socialt effektiv allokering av resurser, med antagande om kunskap om relevanta preferenser och teknologier. Det utforskas inte hur denna kunskap initialt kan erhållas. Den leder därför inte fram till identifieringen av de institutionella arrangemang som bidrar mest till att upptäcka och agera utifrån relevant information. Framträdande bland dessa är vinstincitamentet.

Höga vinster tyder inte nödvändigtvis på marknadsmisslyckande

Möjligheten för producenter att göra vinster som överstiger kostnaden för kapital ignoreras definitivt inte. Men det finns flera möjliga förklaringar till detta. Den uppenbara förklaringen, som nämnts ovan, är att vissa företag tidigt trätt in på marknaden via innovationer. Andra företag hade haft möjlighet att konkurrera med dem ifall de i samma tidiga stadium hade upptäckt möjligheterna och kommer sannolikt att göra detta så snart de uppmärksammat sitt förbiseende. Men fram till dess kommer företag på marknaden att göra vinster.

Ur det österrikiska perspektivet utgör detta inte ett marknadsmisslyckande. Det är inte värre än en situation där de stora antalet företag på marknaden har konkurrerat ner priserna till samma nivå som kostnaderna. Snarare utgör det ett steg på vägen mot denna situation. Ifall de tidiga aktörerna på marknaden inte hade uppmärksammat möjligheterna och trätt in på marknaden hade konsumenterna inte alls haft tillgång till produkten. Det är dessa tidiga aktörers framgång som väcker rivalernas uppmärksamhet och uppmuntrar dem till att följa efter, vilket resulterar i lägre priser, kvalitetsförbättringar och ytterligare innovationer.

Orsaken till monopolvinster

Österrikisk nationalekonomi uppmärksammar möjligheten till och de eventuella problemen med monopolmakt. Källan till monopolvinster är ensamt ägande eller kontroll av vissa resurser nödvändiga för produktion av varan eller tjänsten. Detta kan härröra från restriktioner instiftade eller upprätthållna av staten, såsom exklusiva franchise, patent eller i lag fastställda restriktioner för inträde på en marknad. Eller så kan det bero av en resurs eller tillgång som en konkurrent erhållit som av någon anledning inte lätt kan dupliceras av övriga konkurrenter.

Om rivaliserande producenter inte kan få tillgång till resursen – eller inte kan få tillgång till denna till en jämförbar kostnad – kan de inte konkurrera på lika villkor. Priserna pressas då kanske inte ned mot kostnaderna för det effektivaste företaget, och så kallade övervinster tenderar då inte att elimineras, eller åtminstone inte så snabbt som annars vore fallet.

Som neoklassicistiska nationalekonomer påpekar kommer konsekvensen bli en felaktig allokering av resurserna – en restriktion för produktionsvolymen för produkten, en omfördelning av resurserna från den monopoliserade produkten till andra lägre värderade produkter. Priset för den monopoliserade produkten kommer att vara högre vilket föranleder en omfördelning av inkomst från marknadens konsumenter till monopolproducenten (producenterna).

Emedan de erkänner detta, ser den österrikiska skolan situationen ur ett något bredare perspektiv. Eftersom teknologin inte är given och statisk utvecklas den med tiden som svar på t marknadstryck. Om monopolistiskt ägande av en resurs ge upphov till vinster men utgör ett hinder för potentiella konkurrenter får dessa konkurrenter ett incitament till att utveckla nya produkter eller processer som inte kräver denna resurs. Och ju större monopolvinst, desto större blir incitamentet. Så den konkurrensmässiga undersökningsprocessen fortsätter att verka trots förekomsten av monopolinslag. Marknadsprocessen leds förbi hindret och hindras inte från att utvecklas.

Ett monopol är då sannolikt enbart tillfälligt även om det kan kvarstå under en längre tid än kunder upplever som rättvist. Det kan finnas orsaker till att det inom offentlig politik ”skall göras något åt det”. Neoklassicistisk ekonomisk politik har fokuserat på att kontrollera monopolprissättningen som resulterar av monopolsituationen. Österrikarna har föredragit att eliminera källan

till monopol situationen, eller ge tillträde till andra aktörer för att möjliggöra en effektivt fungerande konkurrens.

Priskontroller

Priskontroller kan sänka de priser kunderna möter på kort sikt, på bekostnad av producenterna. De kan även förbättra allokeringen av resurser i den utsträckning produktionen av den monopoliserade produkten inte längre omfattas av restriktioner.

Ur ett österrikiskt perspektiv däremot gör lägre priser de mindre attraktivt för konkurrenter att göra innovationer i närhet av monopol och därigenom tenderar det att förlängas. Dessutom, obeaktat prisnivån, medför priskontrollerna att ytterligare ett osäkerhetsmoment tillförs marknaden – sannolikheten att lagstiftare kommer att ingripa och styra priserna i framtiden – och dessa kan sannolikt avskräcka vissa former av investeringar eller innovationer⁶.

Identifiering och lättnad av hinder för nyinträde

Detta betyder inte att ingenting bör göras beträffande monopol eller uppenbara övervinster. Det österrikiska perspektivet önskar först fastställa huruvida de höga vinsterna verkligen primärt beror av inslag av monopol snarare än innovationer som ännu ej mötts upp av konkurrenterna. Istället för att då se till priskontroller tenderar det österrikiska perspektivet se till sätt att underlätta för konkurrensen att fungera effektivt. Fokus skulle därför vara på källan till de hinder som finns för nyinträde på marknaden för rivaler. Vilka är de monopolresurser som företag äger eller kontrollerar

⁶ Nyfunna empiriska bevis från den farmaceutiska marknaden kan citera i samband med detta. "Vi har funnit att priskonkurrens mellan generiska konkurrenter är signifikant på oreglerade eller i mindre omfattning reglerade marknader. (USA, Storbritannien, Kanada och Tyskland) emedan reglering undergräver generisk konkurrens inom strikt reglerade system (Frankrike, Italien och Japan)." Författarna kommenterar att "det an från denna analys framgå att den press på priserna som regleringen innebär under produktens livscykel leder till i stort sett samma effekt som genrisk konkurrens på marknader med en mindre omfattande reglering." De resonerar däremot att nettoeffekten på välfärden inte är densamma. "...reglering av både tillverkarnas priser och återförsäljning av apoteksvaror undergräver konkurrensen inom den receptfria sektorn och att potentiella besparingar för budget vad gäller konkurrens sedan patenten gått ut inte fullt utvecklas i länder med strikt reglerade system." Danzon, Patricia M. och Chao, Li-Wei, "Does regulation drive out competition in pharmaceutical markets?" *Journal of Law and Economics*, vol. XLIII, Oktober 2000, s. 311-316. Citat från sammanfattning och slutsatser.

och därigenom utesluter andra? Finns det ett agerande som kan och bör utföras i syfte att göra dessa resurser tillgängliga även för andra?

Under de två senaste årtiondena har samhällspolitiken i allt större utsträckning speglat ett sådant tänkande. Lagstadgade barriärer för inträde på marknaden för transport samt allmännyttiga industrier har eliminerats. I vissa fall har konkurrenter givits tillträde till nätverk ägda av andra företag, vilket diskuteras nedan. Beträffande yrkesgrupper, så har barriärerna inom annonsering tagits bort.

Bilden är dock inte helt och hållet svart eller vit. Trots att det följer potentiella vinster som konsekvens av att restriktioner för konkurrens elimineras, erkänner det österrikiska perspektivet att vissa restriktioner kan verka som incitament för att minska riskerna. De kan därigenom underlätta vissa innovationer samtidigt som de hindrar andra. Såsom Schumpeter en gång formulerade det, det finns ingen större inkonsekvens i att här än det finns i erkännandet att bilar kan färdas snabbare när de är försedda med bromsar. Så att underlätta för vissa former av konkurrens kan minska andra aspekter av konkurrens.

Slutsatser

Praktiken måste därför en bedömning göras vad gäller nettoeffekterna av att tillåta eller förbjuda visst beteende. Varje enskilt fall måste betraktas utifrån sina egna förtjänster mot en bakgrund av sund ekonomisk teori och bevisföring, med beaktande av både långsiktiga såväl som omedelbara effekter. Det finns ett generellt antagande att, när så är praktiskt utförbart, ett underlättande för konkurrensen att fungera effektivare sannolikt är bättre än att införa priskontroller. Även där priskontroller är det enda alternativet kan det finnas sätt att bestämma dessa som främjar snarare än motverkar konkurrens, eller som utgör bättre incitament för effektivisering och som främjar upptäckandet av relevant information. Några av dessa metoder illustreras nedan.

Del 2:

Restriktioner för övergångspriser på elförsörjning i Storbritannien

7. Avlägsnande av inträdesbarriärer

När el-industrin privatiserades i England och Wales beslutade sig statsmakten att öppna upp den för konkurrens. 1989 års elektricitets akt avlägsnade de lagstadgade inträdesbarriärer som fram till dess exkluderat samtliga agenter förutom Central Electricity Generating Board från produktionen av elektricitet och Area Boards från försäljningen. Men detta var enbart första steget. Några frågor följde omedelbart därefter. Hur kan konkurrensen fås att fungera? Hur kan nyinträde på bästa sätt underlättas? Förekommer det ytterligare praktiska barriärer som bör avlägsnas?

Det uppenbara problemet för nya elproducenter var att de var i behov av tillträde till nätverket av kraftledningar för att kunna sälja sin el till Area Boards eller andra el-leverantörer. På liknande sätt var nya el-leverantörer i behov av att erhålla tillträde till nätverket av el-ledningar för att kunna sälja direkt till kunderna. Därav var ägarna av dessa nätverk tvungna att göra dessa tillgängliga för alla användare på ett offentligt och icke-diskriminerande vis. De tidigare Area Boards, numer Public Electricity Suppliers (offentliga el-leverantörer), var som ägare av både distributions- och leverantörs-

verksamheterna tvungna att hålla åtskilda konton för dessa två typer av verksamheter. Deras distributionsverksamhet var inte tillåten att diskriminera mellan den egna och konkurrenternas elförsörjning.

Med tiden, och i ljuset av gjorda erfarenheter och uttryckta intressen vidtog Offer (Office of Electricity Regulation) och dess efterföljare Ofgem åtgärder för att göra denna icke-diskriminerande tillgång fullt effektiv. Till exempel krävde de att företagen skulle upprätta särskild personal, särskilda lokaler och IT-lösningar för de skilda verksamheterna. De krävde av bägge verksamheterna att de skulle erbjuda en rad tjänster, såsom mätning av elförbrukning samt mätaravläsning, som inte lätt kunde erbjudas av konkurrerande leverantörer. Lagen för det allmänsamhälleliga från år 2000 krävde senare av de två verksamhetsområdena att organiseras inom två skilda företag med skilda licenser. På kundsidan tog lagstiftarna omfattande steg för att offentliggöra uppkomsten av valfrihet för kunderna, att möjliggöra för kunderna att göra prisjämförelser och att göra bytet av el-leverantör så smidigt som möjligt.

I samband med privatiseringen introducerade statsmakten två led av priskontroller för de offentliga el-leverantörerna. Det ena ledet omfattade nätverket av el-ledningar som ägda av distributionsverksamheten. Inga priskontroller omfattade el-produktionen eller nyinträdda el-leverantörer.

Kontroller på avgifter för användarsystemet av distributionsnätverket ansågs som nödvändiga då största delen av konkurrensen på detta område inte gick att förutsäga. Processen för fastställande och den periodiska omvärderingen av dessa speglar till viss del några av principerna för den österrikiska nationalekonomin. Dessa kontroller var av så kallad RPI-X art, varvid priserna kunde ökas i relation till inflationen (Retail Price Index - index för försäljningspris) med avdrag för ett specifikt värde X. Detta ställer inte nödvändigtvis krav på någon detaljerad kunskap om företagets kostnader eller en värdering av varje föreslagen investering. Till motsats så är målet att upprätta incitament för företagen att upptäcka än mer ändamålsenliga sätt för produktionen av tjänsten. Processen för en omvärdering av de satta priskontrollerna försäkrar med tiden att kunderna får del i gjorda vinster. Det debatteras hur detta bäst bör göras då kostnader och andra faktorer förändras, men incitamentsprincipen kvarstår som fundamental. Dessutom, varhelst det är möjligt, har lagstiftarna vidtagit åtgärder för att uppmuntra till konkurrens för distributionstjänsterna

– till exempel vad gäller mätning och mätaravläsning i anknypning till systemet – för att minska monopolets utbredning och priskontrollernas täckning.

Som kontrast så var priskontrollerna på den etablerade handeln direkt till kunden inte nödvändigtvis att betrakta som permanenta. Statsmakten planerade öppningen för konkurrens av försäljningsmarknaden i tre steg: Större kunder kunde under 1990 välja leverantör, medelstora företag under 1994 och små företag samt villakunder under 1998. Fram till dess att samtliga sektorer av marknaden var öppen för konkurrens skyddade priskontroller kunderna mot leverantörer med monopolmakt. Däremot uppstod efter att varje sektor av marknaden öppnats upp för konkurrens frågan huruvida det var nödvändigt att behålla dessa priskontroller och, sådana fall i vilken form. Det var också lämpligt att ifrågasätta huruvida förekomsten av, nivån p och principen för priskontroller för återförsäljning kunde få en betydande och missriktad påverkan på planerna på konkurrens.

8. Fastställandet av kontroll för övergångspriser under 1998

Det förekom en kraftig konkurrens beträffande större industriella kunder efter det att den första sektorn av marknaden öppnats upp för konkurrens under 1990. Offer gjorde bedömningen att priskontroller inte var nödvändiga för denna kundgrupp utan potentiellt konkurrenshämmande, och avlägsnade dem därefter. Kontrollerna var på liknande vis avlägsnade beträffande medelstora industriella kunder under 1994 mindre kunder när den resterande marknaden öppnades upp under 1998.

Omfattningen och utseendet av konkurrensen beträffande elförsörjningen till företags- och privatkunder var till en början osäkert. Skulle någon vara intresserad? Offer ansåg det vara försvarbart att avlägsna kontrollerna beträffande större affärskunder, men lämpligt att kvarhålla några av dessa priskontroller beträffande privatkunder och små företagskunder⁷. Denna kontroll skulle omfatta en övergångsperiod och enbart omfatta etablerade företag

⁷ Dessa kunder (med en årlig konsumtion överstigande 12 000 kWh) stod för 61 procent av förbrukningen på marknaden för under 100kW som nu öppnats upp för konkurrens. Läs den andra konsultrapporten från Offer (Second Consultation) från januari 1997, tabell 4, s. 11. Tänkarna summerade i nästföljande stycken baseras på fem konsultrapporter från Offer under september 1996 och januari, maj, juli och augusti 1997.

inom allmännyttan på deras eget område inledningsvis under en tvåårsperiod fram till mars 2000.

Vilken form skulle denna kontroll ta? Tidigare hade genereringskostnader förts vidare till kunderna förutsatt att de stämde överens med förhållanden för "ekonomiska inköp" förhållanden. Det antogs att den alternativa formen för kontroll, en fast RPI-X typ av prisbegränsning antingen skulle medföra otillbörlig risk för leverantörerna eller leda till att prisbegränsningarna fastställdes till en alltför hög nivå.

Öppnandet för konkurrens på marknaden för privatkunder försette valet mellan dessa alternativa mekanismer i ett annat ljus. Ifall prisbegränsningen visade sig vara för hög – till exempel om vinstmarginalerna visade sig vara högre än vad som skulle erhållas på en konkurrensmarknad, eller om den etablerade leverantören var relativt ineffektiv beträffande inköp av elektricitet – skulle en annan leverantör kunna träda in och erbjuda lägre priser. Kunden var beträffande sitt skydd inte helt eller i huvudsak beroende av lagstiftade priskontroller.

Nivån på de maximala prisbegränsningarna speglade bedömningar beträffande tidigare och framtida kostnader, men också en bedömning av en avvägning mellan priserna på kort sikt och utvecklingen av konkurrens på längre sikt. Beträffande den första aspekten så var överförings- och distributionsavgifter någorlunda förutsägbara eftersom de omfattades av separata pristak. Antaganden om inköpskostnader för elproduktion speglade ett medeltal för etablerade leverantörers långsiktiga priskontrakt som tidigare ingåtts, vägda enligt ett medeltal för andelen av gällande långtidskontrakt, plus den kvarstående andelen produktion som antogs skulle inköpas till priser enligt de kortsiktiga kontrakt som fanns tillgängliga på marknaden. Det förväntades generellt att 'poolade' och andra kortsiktigt kontrakterade priser inte skulle stiga under de efterkommande två åren. Antaganden om kostnader för leverantörsverksamhet speglade ett genomsnitt för de som mötte de etablerade leverantörerna. Tillåtelse gavs för ökning av vissa kostnader som resultat av konkurrens och krav på etablerad distribution och för andra kostnader att spridas över färre kunder som resultat av att vissa kunder förlorats till konkurrerande leverantörer. En miniminivå för marginalen antogs till 1 _ procent av omsättningen för leverantörsverksamheten, med erkännande av att de d mer effektiva och framgångsrika företagen skulle erhålla en högre avkastning.

Dessa beräkningar tillät en maximal prisbegränsning att fastställas till en nivå nära 6 procent lägre än existerande priser (i reala termer), med en fortsatt reduktion av 3 procent med reala mått under det följande året. Med en inflation på omkring 3 procent innebar detta en liten reduktion i monetära termer under det första året och med i stort sett konstanta priser i monetära termer under det nästkommande året. Den primära källan till reduktionen var avvecklingen av vissa kontrakt avseende kol-producerad el, möjliggjort av statsmakten, som enbart varit möjliga under ett monopol på marknaden. Detta gav möjligheten att försäkra alla kunder om de skulle få det bättre som resultat av att marknaden öppnades upp, oavsett om de valde en annan leverantör.

Målet var inte att skära ner priskontrollen till den miniminivå som kunde rättfärdigas genom beaktande enbart av kostnaderna. Offer hade en skyldighet att skydda kundernas intressen med avseende på pris, men de hade också en skyldighet att understödja konkurrens. De antagna kostnaderna var inte för kunderna att bära. Däremot förväntades det att konkurrerande leverantörer skulle kunna understiga dessa, och att kunderna skulle vara fria att byta ifall de önskade. Den främsta källan till lägre priser för nyinträdda skulle vara lägre inköpskostnader för produktionen, särskilt för leverantörer som hade få eller inga kostnader från tidigare löften. Det skulle också vara lägre kostnader för leverantörsverksamheten för dem som var effektivare, eller för de som kunde minska kostnaderna genom expansion, eller var villiga om så vore nödvändigt att acceptera en lägre vinst per kund och lägre vinstmarginaler. Å andra sidan var nyinträdda tvungna att ta på sig kostnader för att erhålla kunder, och dessa var i regel högre än de som befintliga leverantörer hade för att behålla sina kunder.

Det slutgiltiga beslutet beträffade nivån på priskontrollen utgjorde en bedömning gällande en balansering av mål snarare än en mekanisk beräkning av kostnader. Det hade varit möjligt att sätta nivån för pristaken där priserna då var istället för att skärpa dem så att de skulle spegla minskningen av kostnaderna för kontrakten och distributionsavgifterna för kol. Som vissa av företagen argumenterade hade detta kunnat bidra mer till utvecklingen av konkurrens. Däremot hade privatkunderna burit bördan för kontrakten för kol under många år, och det fanns under denna tid starka intressen för fördelning av vinsterna från privatiseringen mellan kunderna och investerare och angående kostnaderna för understödjande av

konkurrens. Att inte erbjuda någon prisreduktion alls hade inte uppfattats som en acceptabel balans mellan kortsiktiga och långsiktiga ställningstaganden, och kulle därför kunna riskera framtidsutsikterna för ett stabilt ramverk för konkurrens och reglering⁸.

Offer sammanfattade sitt perspektiv enligt följande:

Nivån på prisrestriktionerna måste balanseras enligt kundernas kortsiktiga och långsiktiga intressen... Restriktionerna skall garantera att alla kunder inte enbart skyddas utan också erhåller märkbar nytta av att marknaden öppnas upp för konkurrens. ... Men restriktionerna skall inte försöka ta sig an konkurrensens uppgift, eller motverka dess utveckling. ... Målet är att beakta vad som rimligtvis kan förväntas av Public Electricity Suppliers (PES) avseende omedelbara prisskydd för samtliga kunder, emedan utrymme lämnas för konkurrenterna att handla och fungera effektivare än etablerade PES. Det är sedan upp till konkurrensprocessen att förmedla ytterligare fördelar till kunderna⁹.

9. Debatten om att återinföra kontrollerna under 1999/2000

De reviderade pristaken visade sig vara konsistenta med uppkomsten av konkurrens på försäljningen. Till en större eller mindre omfattning beslutade sig alla leverantörer att konkurrera om ytterligare kunder, och nyinträdna agenter utvecklades gradvis, inte minst gas-leverantören Centrica. Under hösten 1999 hade i medeltal 10 procent av privatkunderna bytt från lokala leverantörer som svar på prisreduktioner på upp till 10 procent. Detta var en uppmuntrande början¹⁰. Frågan uppstod huruvida maximinivån för prisreduktionerna skulle förnyas efter mars 2000. Under hösten

⁸ Ur en retrospektiv synvinkel, var det inte nödvändigt att införa ytterligare 3 procents prisreduktion under det andra året av kontroll. Det hade varit tillräckligt att utsluta prisökningar i reala termer. Detta hade underlättat den efterföljande utfasningen av kontrollåtgärderna. Det hade också erbjudit ett användbart test av förmågan hos en etablerad leverantör att höja priserna i nominella termer, samt av förmågan hos konkurrenter och kunder att svara på detta.

⁹ Offer, *The Competitive Electricity Market from 1998: Price Restraints*, Fifth Consultation, augusti 1997, s. 4-5.

¹⁰ Detta motsvarar ungefär dubbelt så många som förväntats byta leverantör vid införandet av övergångsbegränsningar för priserna.

1999 antog Ofgem åsikten att de kunde avlägsnas för mindre företagskunder men borde behållas beträffande nationella privatkunder eftersom det ännu inte fanns tillräckliga bevis för att det förelåg en effektiv konkurrens där som kunde utgöra en grund för avskaffandet¹¹.

Vid beaktande av huruvida restriktionerna för leverantörspriserna skall avskaffas eller ej för etablerade leverantörer tittade Ofgem till två huvudfaktorer: till vilken omfattning priserna hade sänkts samt till vilken omfattning kunderna hade bytt leverantörer sedan markanden öppnats för konkurrens. Ofgem erkände att konkurrensen hade ökat men drog slutsatsen att konkurrensen ännu inte var tillräcklig på marknaden. Till följd av detta föreslog de att prisrestriktionerna skulle fortsätta, och att de skulle sättas till en lägre nivå för att spegla faktiska och möjliga kostnadsreduktioner sedan dess tidigare restriktioner faststälts.

Ofgems konsultrapport föreslog att de underliggande kostnadskomponenterna på nytt skulle beräknas på liknande vis som vid fastställandet av restriktionerna. De nya nivåerna skulle spegla minskningar i distributionskostnaderna (till följd av nya priskontroller där), visa på lägre produktionskostnader än som tidigare antagits (förutsägelser beträffande fortsatt nedgång gjordes men togs inte med vid fastställandet av begränsningarna) samt utgöra framväxande bevis för leverantörernas kostnader i anslutning till leveransverksamheten. Ofgem föreslog initialt att restriktionerna skulle skärfas med i medeltal nära 10 procent på de inhemska standardtarifferna.

Svårigheter med detta perspektiv

Det förelåg däremot några betydande svårigheter med detta perspektiv¹². För det första begränsade maximipriserna utrymmet för konkurrenterna att erbjuda prissänkningar och utbredningen av priskonkurrens var liten. Föga förvånande satte befintliga leverantörer priserna i nivå med restriktionerna för varje kundgrupp. Restriktionerna kan sägas missleda och begränsa konkurrensen

¹¹ Ofgem, Review of Public Suppliers 1998-2000, Supply Price Control Review: Initial Proposals, oktober 1999.

¹² Littlechild, S. C., "A competitive shock to the system", Financial Times, 11 november 1999, s. 21, och "Promoting competition in electricity supply", Power UK, Utgåva 68, 29 november 1999, s. 12-19.

beträffande kunderna för vissa tjänster, såsom betalning, där konkurrenspriserna knappt låg under, eller till och med över, prisgränserna.

För det andra var de underliggande principerna för detta synsätt inte hjälpfulla beträffande konkurrens. Ofgems konsultrapport uttryckte att ”priskontrollkerna måste spegla nyttan som konkurrensmarknaden medför”. Däremot skulle fortsatta skärpningar av kontrollen på detta sätt allvarligt minska incitamenten för kunderna att leta efter och byta till den bästa leverantören. Detta skulle på motsvarande sätt minska incitamenten för existerande leverantörer att konkurrera och för nya leverantörer att söka sig till marknaden.

För det tredje skulle de reviderade kontrollerna göra det svårare att rättfärdiga att kontrollerna i framtiden avlägsnas. Lagstiftarna hade föreslagit två grunder till beslutet huruvida tiden var mogen för att avlägsna kontrollerna: till vilken omfattning priserna sänkts och till vilken omfattning kunderna bytt leverantör sedan marknaden öppnats upp för konkurrens. En skärpt kontroll skulle underminera båda dessa grunder.

För det fjärde skulle detta synsätt föreslå eller förstärka synen hos kunder, politiker och allmänheten av att prisregleringar var en viktig och permanent komponent av en konkurrensmarknad för privatkunder. Om prisrestriktionen kontinuerligt skulle justeras för att spegla det pris konkurrenterna erbjuder, och om ett motsvarande litet antal kunder byter från befintliga leverantörer, när skulle det då uppfattas som lämpligt att avlägsna prisrestriktionerna?

För det femte, i den utsträckning detta synsätt föranleder fler kunder att stanna kvar hos befintliga leverantörer vid ett pris definierat av reglering skulle det byggas upp en valkrets beroende av denna. Fler kunder skulle ha ett direkt intresse i fortsättningen av prisregleringen och i neddrivningen av nivån för prisrestriktionen.

För det sjätte, ju lägre det tillåtna maximipriset, desto mindre sannolika vore utsikterna för ytterligare sänkningar av de befintliga leverantörernas priser efter det att prisrestriktionen avlägsnats, och desto mer sannolika vore utsikterna för prisökningar. Utsikterna för den senare eventualiteten, följd av efterfrågningar att återinföra prisregleringarna (och för lagstiftarna att avgå?) skulle återigen avskräcka avlägsnandet av restriktionerna.

Ett alternativt perspektiv

På en marknad öppen för konkurrens bör kunderna vända sig till konkurrerande leverantörer och inte till lagstiftarna för att få till stånd fördelarna med konkurrens. Givet utseendet och historia för utbudet av elektricitet var det inte orimligt att det skulle införas en restriktion på priserna som befintliga leverantörer tag ut under en övergångsperiod, i syfte att skydda kunderna. Det går också att argumentera för att detta skall fortsätta lite längre. Men detta bör i synnerhet begränsas till en försäkran om att priserna för de mest känsliga kunderna inte skulle öka, och i allmänhet en försäkran om att ingen skulle få det sämre under tiden möjlighet bereds för konkurrens att leda till en situation där så många som möjligt får det bättre. En större effektivitet uppnåddes över hela industrin, vilket speglades i skärpta priskontroller för överföring och distribution lägre priser på produktionsmarknaden generation och lägre kostnader för leveransverksamheten. Men för att erhålla fördelarna av lägre priser som följer efter sådana förbättringar, bör kunderna vända sig till konkurrerande leverantörer.

Generellt kan detta tolkas som att befintliga prisrestriktioner bör kvarstå oförändrade över tiden, även då kostnaderna minskar. Men i Storbritannien framkom en modifiering av restriktionerna naturligt. När den ursprungliga restriktionen fastställdes två år tidigare var de underliggande beräkningarna och bedömningarna avsedda att vara lika för samtliga företag. I den händelse det visade sig att så inte var fallet, vilket reflekterades i de kraftigt skilda nivåer av prisrestriktioner som erbjöds på konkurrensmarknaden mellan olika etablerade leverantörers områden¹³. Det fanns orsaker till att skärpa dessa restriktioner genom att höja de satta priserna (för att inte riskera att inte någon kund får det sämre genom att de hårdaste restriktionerna ytterligare skärptes). För restriktionerna på standardpriserna för privatkunder (Standard Domestic) indikerade detta en genomsnittlig skärpning på under 2 procent snarare än 10 procent.

Ofgem tog dessa argument i beaktande och gjorde en betydande modifiering av sitt förslag beträffande nivåerna på kontrollerna¹⁴.

¹³ Till exempel, den övre kvartilen för prisreduktionerna varierade mellan 3 och 9 procent.

¹⁴ Ofgem, Review of Public Electricity Suppliers 1998-2000, Supply Price Control Review: Final Proposals, december 1999.

De föreslog och implementerade en genomsnittlig skärpning på strax under 6 procent på standardavgifter för privatkunder. Utfallet var osäkert. I detta fall hindrade skärpningen inte konkurrensen från att utvecklas.

10. Avlägsnande av kontrollerna under 2002

Under november 2001 utvärderade Ofgem återigen kontrollerna¹⁵. De beaktar en varietet av faktorer. Det fanns ett högt medvetande om konkurrerande leverantörer från skilda källor; En generell tillfredsställelse beträffande erbjudna tjänster; bytandet av leverantör uppfattades som lätt. Omkring 100 000 kunder hade bytt leverantör varje vecka, en viss uppgång sedan föregående år; nettot för byten från etablerade leverantörer hade också ökat något, nästan 40 procent av kunderna hade bytt leverantör åtminstone en gång, omkring en fördubbling i jämförelse med föregående år; mönstret för leverantörsbyte var lika för alla socioekonomiska grupper. Snittet för andelen kunder knutna till etablerade leverantörer hade sjunkit från 90 procent två år tidigare till 70 procent.

Två år tidigare hade endast två etablerade företag satt sina priser under pristaket, och då med mindre än en procent, nu hade samtliga förutom tre reducerat sina priser med upp till två procent. Den genomsnittliga rabatten tillgänglig på etablerade leverantörernas priser rörde sig mellan 5 till 13 procent för 'Standard Credit'-tariffen, mellan 6 och 14 procent för direkt betalning, och från 1 till 8 procent för förinbetalning.

Ofgem rapporterar att utbudet av tariffer och erbjudanden tillgängliga för kunderna har fortsatt att breddas och blivit mer innovativa. Till exempel gröna tariffer, avtal gällande energisparande, erbjudanden riktade mot missgynnade kunder, flerbränsletariffer, familjeavtal, och onlinetjänster har antagits av allt fler leverantörer. Leverantörerna har blivit mer responsiva gentemot kundernas krav. Fortsatta innovationer har framkommit, inklusive lojalitetskort, erbjudanden riktade mot studenter, tariffer utan fasta avgifter, "double the difference" erbjudanden, erbjudanden att köpa tillbaka överbliven solenergi genererad i hemmen av kunderna själva, tariffer som inkluderar lågenergilampor eller inbyte till nya kyl- och frysskåp för missgynnade kunder, en "Stay Warm" (förbli varm)

¹⁵ Review of domestic gas and electricity competition and supply price regulation: Evidence and initial proposals, Ofgem 71/01, november 2001.

tariff som tillåter kunder över 60 att betala en fast avgift för sina bränslekostnader under året (oberoende av den aktuella konsumtionen och jämt utspridd över året), försäkringserbudanden, samt kombinationsräkningar som inkluderar gas, elektricitet och hemtelefon.

Det har förekommit sammanslagningar och uppköp bland leverantörerna och både in och utträde på marknaden. Antalet leverantörer har sjunkit, men det finns fortfarande en betydande spridning av erbjudanden. Det finns bevis för en konkurrensprocess på marknaden: "Leverantörer som i oktober 2000 hade priserbjudanden som översteg den lokalt etablerade leverantörens har nu antingen lämnat marknaden eller sänkt sina priser så att de erbjuder en rabatt i jämförelse med det etablerade företaget " (s. 62). Fler leverantörer erbjuder nu rabatter till förinbetalande kunder.

Ofgem noterade ett fåtal kvarstående inträdesbarriärer, främst handelsarrangemang i Skottland och problem associerade med tillgång till mätarutrustning avseende förinbetalningar. Dessa hade inte uteslutit konkurrens och Ofgem indikerade de handlingar de avsåg att ta avseende dessa frågor.

Utifrån dessa bevis för en ökad konkurrens föreslog Ofgem att eliminera restriktionerna för utbudspriserna i slutet av mars 2002. e hade redan eliminerat de flesta restriktionerna på utbudspriserna för gas ett par år tidigare.

Genomslaget av revision på tidigare priskontroll

Det är intressant att spekulera huruvida en sådan konkurrens och avlägsnandet av prisrestriktioner hade varit möjliga ifall kontrollerna skärpts i den omfattning som tidigare föreslagits.

Ifall pristaken hade skärpts med 10 istället för 6 procent, är det osannolikt att etablerade leverantörer hade satt sina priser under pristaken. Så just detta bevis för konkurrens hade inte manifesterats av sig självt. Som en första approximering kunde erbjudna rabatter i relation till etablerade företag tänkas varit omkring 4 procent eller lägre. Medianintervallet av rabatter för förinbetalande kunder hade därför kunnat vara negativ. Vid sådana lägre priser hos etablerade leverantörer ter det sig osannolikt att kunderna varit lika angelägna om att byta leverantörer. Det hade funnits mindre intresse för att erbjuda och erhålla information gällande marknadsmöjligheter. Byteskostnaderna hade varit lägre, kanske negligierbara för förinbetalande kunder. Det hade funnits färre innovativa tariffer.

Kredit finns tack vare Ofgem som kraftigt verkat för konkurrens och uppmärksammat potentiella inträdesbarriärer varhelst de uppkommit. En orättfärdig skärpning av prisrestriktionerna under 2000 kan sannolikt ha avskräckt konkurrens och innovativitet, och uteslutit avlägsnande av dessa restriktioner under 2002. Ofgems modifiering av sitt initiala förslag har förmodligen varit avgörande för deras förmåga att senare avreglera denna sektor av marknaden.

Del 3:

Prisrestriktioner under en övergångsperiod för utbudet av elektricitet i Australien och USA

11. Politik och erfarenheter på annat håll

Många länder möter frågan hur priskontroller under en övergångsperiod bör fastställas inom återförsäljning av el-utbudet. För staten Viktoria i Australien har konkurrens inom återförsäljning precis uppkommit, under januari 2002. Utförandet och nivån på priskontrollen under övergångsperioden har aktivt debatterats under det senaste året. Ungefär hälften av konkurrens inom återförsäljning i USA har implementerats under de senaste två åren, oftast associerat till problem. Möjliga förändringar beträffande övergångskontrollerna är fortfarande under övervägande. Nästkommande två stycken undersöker kritiska det synsätt som antagits.

För de flesta europeiska länder ligger en fullt utvecklad konkurrens inom el-återförsäljning ungefär tre år framåt i tiden. I mars 2000 röstade Europeiska Rådet under ett möte i Lissabon om att öka hastigheten beträffande liberaliseringen av gas och elektricitet. Rådet bad Europeiska Kommissionen att vid mötet i Stockholm under mars 2001 framföra ett förslag över hur detta

mål skulle nås. Kommissionen föreslog att alla konsumenter (förutom villakunder) skulle ha möjligheten att välja el-leverantör vid den första januari 2003, och alla villakonsumenter vid den första januari 2005. Kommissionen föreslog också åtgärder till att göra en sådan konkurrens effektiv. Till exempel skulle tillgång för tredje part till både transmissions- och distributionsnätverk grunda sig på publicerade och icke-diskriminerande tariffer och inte längre enligt individuella avtal.

På Rådets möte i Stockholm i mars 2001, förklarade Frankrike att de inte kunde stödja förslaget om fullt utvecklad konkurrens inom återförsäljning. Tyskland opponerade sig mot förslaget om lagstiftning av nationella sektorer. För närvarande har frågan lagts på hyllan, men det ter sig osannolikt att den skulle försvinna. När en full konkurrens antas är det sannolikt att en politik som omfattar någon form av priskontroller under en övergångsperiod blir nödvändig. Den kontrasterande internationella erfarenheten som här diskuteras tycks vara relevant¹⁶.

12. Politik i staten Viktorien, Australien

Staten Viktorien är i färd med att öppna upp el-marknaden för konkurrens bland återförsäljare. Villakunder skulle ha erbjudits en valmöjlighet från januari 2001, men detta sköts senare upp till 13 januari 2002. Som del i statsmaktens övergångsarrangemang med ett 'säkerhetsnät' fram till dess konkurrensen är effektiv, etablerade återförsäljare (host retailers) är skyldiga att publicera sina tariffer innan de tas i bruk. Staten har en reservmakt att utvärdera och åtgärda dessa publicerade priser om det anses att en adekvat konkurrens inte har utvecklats och att priserna satts på oresonligt höga nivåer. Staten utnyttjade denna makt till att förbjuda ett företags föreslagna ökning under juni 2001.

I juni 2001 bad energiministern ORG (Office of the Regulator General) att undersöka och inrapportera några föreslagna frishöjningar. Samtidigt bad energiministern ORG att undersöka och inrapportera om möjligheter beträffande en förteckning över

¹⁶Också erfarenheter från Norge och Sverige, som infört full konkurrens bland återförsäljare inom markanden för el-leverantörer utan priskontroller under en övergångsperiod, är relevant. Viktigt härmed är att det inte förelåg några priskontroller före introduktionen av konkurrens heller, som resultat av det utbredda (och fortsatta) kommunala ägandet av lokala nätverk.

gällande el-tariffer för hushåll och små företag. I sin slutgiltiga rapport¹⁷ utgiven i september 2001 lade ORG fram ett antal principer och riktlinjer för att genomföra en utvärderingsprocess. Det föreslogs att där konkurrens bland återförsäljare bedöms vara ineffektiv, inklusive förgångsstadier till full konkurrens, skall översikten av tariffer jämföras med de komponenter av nyckelkostnaderna som ligger under återförsäljarnas kontroll. När konkurrens bland återförsäljare bedöms vara effektiv kan beskattning vara mindre inkräktande och i första hand grunda sig på en jämförelse mellan återförsäljarnas energikostnader med energikostnaderna för 'host retailers'.

Utvärdering av föreslagna prisökningar

Den 12:e oktober 2001 utfärdade energiministern ett stående åberopande som ombad ORG att undersöka och inrapportera återförsäljarnas föreslagna prisåtgärder. ORG var inte tvungna att utfärda rekommendationer till ministern om huruvida dessa förändringar skulle tillåtas eller ej. Kort därefter föreslog vart och ett av de fem 'host retailers' en ökning av tarifferna skulle införas den 1:a januari 2001 som varierade mellan 12 till 22 procent för hushåll och 3 till 32 procent för små företag. Den genomsnittliga ökningen som företagen önskade införa låg mellan 15 och 21 procent. ORG utvärderade detta förslag och kom fram till att det i relation till medelpriserna i stort var två av återförsäljarnas förslag som i grova drag låg i linje med den övre gränsen för jämförelseobjektets spridning, medan de andra tre låg över denna gräns, med en betydligt utanför denna spridning¹⁸.

ORG diskuterade implikationerna av dessa resultat inför kommande beslutsfattande för ministeriet i ljuset av de målsättningar som specificerats. ORG indelade de skilda målsättningar under tre kategorier:

- förhindra utnyttjande av marknadsmakt
- underlätta och lita till konkurrens snarare än reglering vid utformningen av återförsäljarnas priser, och

¹⁷ Office of the Regulator General, Final Report – Options for the Review of Retail Electricity Tariffs, September 2001, tillgänglig på ORGs hemsida www.reggen.vic.gov.au

¹⁸ Office of the Regulator-General, Special Investigation, Electricity retailers' proposed price increases, Final Report, December 2001.

- underlätta en finansiellt livsduglig industri och försäkra om att ingen återförsäljare är ”fångad” utan att ha resurser till kostnadseffektiv ’hedging’ (försäkring mot risk) och kontraktsstrategier.

ORGs rapport våndades över vad detta får för betydelse i termer av jämförelseobjektets gränser. De kom till slutsatsen att det vore lämpligt att

- tillåt implementering av prisförslagen den första januari 2001 i de fall föreslagen inte i för stor utsträckning avviker från jämförelseobjektets gränser, och
- avvisa prisförslag som avviker från dessa gränser och inbjud berörd återförsäljare att ange orsaker till varför förslaget inte skall spegla de industrins genomsnittliga kostnader eller de mest framgångsrika återförsäljarnas kostnader.

ORG försåg ministern med konfidentiella detaljer beträffande i vilken utsträckning varje återförsäljare verkligen underkastat sig riktlinjerna från jämförelseobjektet. De föreslog att vissa återförsäljares förslag skulle avslås vilket indikerar att andra återförsäljares förslag borde accepteras.

Regeringens beslut

Den 19:e december offentliggjorde statsmakten att de givit avslag till prisökningar på 15 till 20 procent som återförsäljarna ansökt om och istället accepterat ökningarna mellan 2,5 och 4,7 procent¹⁹. Detta möjliggjordes genom statliga rabatter för två företag beträffande kunder i områden utanför förorter, regionala områden samt landsbygden. Staten meddelade vidare att de ”blockerat massiva ökningarna inom individuella tariffer” Individuella tariffer skulle inte stiga med mer än den individuella återförsäljarens genomsnitt plus 3 procent.

¹⁹ Staten Viktorias regering, Media release från premiärministerns kontor, 19 december 2001.

Regleringsperspektivet

Resultatet av detta beslut kvarstår att se. Under tiden kan ett par observationer göras beträffande detta synsätt fram till dags dato. ORG tycks ha tagit en rad viktiga steg för att underlätta för konkurrensens fungerande. Dessa inkluderar fungerande och kompatibla IT system samt informering av kunderna om vad de kan förvänta sig och hur de kan byta leverantör. Det explicita målet att lita till konkurrens snarare än reglering är välkommet, liksom tillkännagivandet att orättfärdigt sträng kontroll eller stränga kriterium kan hindra konkurrens. Det tycks finnas en realistisk uppskattning av behovet att balansera kundernas intressen på kort och lång sikt.

ORGs perspektiv fokuserar generellt på kostnadsbedömningar utan omfattande debatt beträffande sambandet mellan dessa kostnader och det pris som skulle observeras om konkurrensen var effektiv. Konsulter till ORG har uppenbarligen noga studerat erfarenheterna i Storbritannien och New South Wales, och har i sina råd speglat dessa²⁰. Både statiska och dynamiska koncept av konkurrens uppmärksammas. ORG refererar till möjligheterna att fastställa priserna ” på grundval av utfallet av en konkurrensmarknad, det vill säga, med litet eller inget inslag av konservatism för att underlätta för konkurrens.”²¹ Detta statiska koncept – en beskrivning av en konkurrensmässig jämvikt som resultat av att en konkurrensprocess ägt rum – balanseras av en referens tillbaka till ORG:s tidigare syn att

Emedan effektiva kostnader kan betraktas som en sund referenspunkt för att bedöma resultatet av en effektiv konkurrensmarknad, kan den verkliga världens dynamiska konkurrensmarknader – och målet att inte hindra deras utveckling – utgöra en rad praktiska begränsningar för huruvida ORG borde förlita sig på en enda indikator vid utvecklandet av ett ramverk för översikt av reglering av standardtarifferna²².

²⁰ Price Review, CRA Preliminary Benchmark Report, 15 november 2001.

²¹ Special Investigation, Final Report, s.45

²² Office of the Regulator-General, Options for the Review of Retail Electricity Tariffs, Final Report, s. 17, citerad i Special Investigation, Final Report, s. 41.

ORG menar att deras ”balanserade perspektiv” mellan deras målsättningar möjliggör framsteg på två sätt. Det ena är att göra prisjusteringar nedåt där ”prisförslagen inkluderar marginaler och kostnader som uppfattas som för höga relativt vad som kan väntas vid ”effektiva nivåer” (s.45). Det andra är att börja med att ”fästa avseende vid jämförelseobjekt av effektiva kostnadskomponenter, på basis av att något annat skulle representera ett utfall som inte är konsistent med konkurrens.” (s.46). Oberoende av sätt balanseras en relativt statisk jämvikt mellan effektivitet och konkurrens av ORGs tydliga uppmärksammande av ett möjligt inflytande av eget agerande på konkurrensens framtida utveckling.

Statens roll

I kontrast, är den av staten Viktorias regering nyligen framförda ståndpunkt av visst intresse. De har begränsat ökningen av tariffrerna till betydligt lägre nivåer än ORG tycks ha uppfattat som lämpliga. ORG lät antyda att åtminstone ett företags förslag var accepterbart, så att åtminstone en genomsnittlig ökning på minst 15 procent hade förväntats. I kontrast har staten satt ett tak för den genomsnittliga ökningen till under 5 procent. De tycks också allvarligt ha begränsat anpassningen av individuella tariffer.

Det står inte klart huruvida detta beslut kommer att uppnå statens målsättning att ”anslå rätt balans mellan intressena av konsumenterna i Viktoria och behovet av en livskraftig el-industri”. Att hålla nere prisökningarna kan tyckas vara i konsumenternas intresse på kort sikt, men vad gäller på lång sikt? Det kan sannolikt begränsa både konsumenters och leverantörers intresse av att delta i en nyligen öppnad marknad för återförsäljning. Det kan få motsatt effekt på möjligheterna att uppnå effektiv konkurrens, och också för igenkännandet av en effektiv konkurrens, precis som var fallet i Storbritannien. Detta reducerar möjligheterna till en förflyttning till en bevakning som verkade mindre inkräktande. Detta kan komma att bli viktigt när ORG rapporterar om huruvida konkurrens vid återförsäljning sannolikt kommer att vara effektiv eller ej, vilket ministern ombett dem göra senast 30 september 2002.

En aktiv roll för staten, som av nödvändighet är utsatt för kort-siktig politisk press och förbigår råd beträffande reglering, riskerar sannolikt att öka riskerna och negativt påverka kostnader, nyinträde och konkurrens. Den nuvarande situationen i Viktoria kan politiskt sett vara svårare än i Storbritannien eftersom sannolikheten för att

grossistkostnaderna stiger än att de sjunker är högre vid introduktionen av fullständig konkurrens bland återförsäljare. Staten och lagstiftarna måste dock förklara att prisökningar varit nödvändiga även vid avsaknad av en sådan konkurrens. En ökning som resultat av konkurrens blir sannolikt lägre eftersom leverantörerna då aktivt skulle eftersöka de lägsta möjliga inköpskostnaderna för att attrahera nya och gamla kunder. Dessutom skulle den initiala prisökningen skapa ett klimat vari kunderna blir er receptiva för nyinträdda leverantörer. Att förlänga osäkerheten beträffande vad staten tillåter eller ej, eller en politik som enbart tillåter vad staten bedömer vara ”effektiva” kostnader är inte befrämjande för nyinträdda leverantörers aktiva respons på kundernas behov.

13. Erfarenheter i USA

Enligt en nyutkommen rapport från den federala handelskommissionen (Federal Trade Commission) har 24 amerikanska stater beslutat sig för att gå mot konkurrens inom el-leverans på en återförsäljarnivå²³ Dessa stater har beslutat att för att kunna skydda kunderna under införandet av konkurrens bör det finnas en övergångsperiod under vilken vissa element a reglering kvarstår. Ett huvudfokus för intresset har varit beslutet av de flesta stater att fixera återförsäljningspriset för de kunder som kvarstår hos det etablerade företaget inom allmännyttan– de så kallade ’standard offer price’, ’price of default service’ eller ’price to beat’. Kopplat till dessa har varit en specificering av en så kallad ’shopping credit’ för att ta in vissa andelar av produktionen från nya leverantörer istället för från den etablerade leverantören. Det har blivit uppenbart att nivån på dessa standardpriser och ’shopping credits’ har ett stort inflytande på till vilken grad av nyinträde och konkurrens som inträffat på marknaden. Detta har lett fram till flera ärenden som enligt erfarenheter från annat håll inte hade behövt vara så allvarliga.

För det första förekommer det anklagelser om överdrivna eller otillräckliga ’shopping credits’ vilket i sin tur lett fram till anklagelser om korssubventioner och ”skeva” inträden på marknaden²⁴. Detta

²³ Competition and Consumer Protection Perspectives on Electric Power Reform: Focus on Retail Competition, rapport från personalen inom den fedarela handelskommissionen, September 2001, s. i.

²⁴ Läs också Joskow, Paul L., ”Deregulation and Regulatory Reform in the US Electric Power Sector”, i Peltzman och Winston (red.), Deregulation of Network Industries, AEI_Brookings Joint Center for Regulatory Studies, Washington DC, 2000, s. 113-188, och Joskow, Paul L., ”Why do we need electricity retailers? Or, can you get it cheaper wholesale?”, Center for Energy and Environmental Policy Research, MIT, reviserat utkast för discussion, 13 januari, 2000.

problem hade kunnat undvikas eller minimeras om det hade funnits en mer explicit separation mellan monopoliserade nätverksföretag och konkurrensutsatta återförsäljarföretag, i kombination med en icke-diskriminerande användning av avgifter för nätverken som betalas av samtliga leverantörer, och mer explicita beräkningar beträffande standardpriser och 'shopping credits' till kunder.

För det andra har nivån på priskontrollerna ofta orsakat problem.

Beslutet av de flesta staterna att fastställa fixerade återförsäljningspriser till kunder som kvarstår hos den etablerade el-leverantörerna, i kombination med en betydande ökning av grossistpriserna på el har saktat ner inträdet av nya återförsäljare som kunnat öka konkurrensen och förse kunderna med mer frekvent och rättvisande prisinformation. Dessa beslut har också riskerat den finansiella stabiliteten hos vissa etablerade el-leverantörer som serverar kunder som inte valt en alternativ leverantör. (s. ii, iii)

Svaret är inte "cost pass-through", vilket har sina egna kända nackdelar. Problemet hade kunnat undvikas eller minimeras om de initiala priserna hade fixerats till att mer explicit inkludera kostnaderna för allmännyttan att skydda sig mot riskerna för prisökningar, om sådana skyddsåtgärder (hedging) hade varit tillåtna och om det standardiserade övergångspriset hade fastställts för en kortare period innan revision.

För det tredje har ouppnåeliga eller överoptimistiska initiala reduktioner av taxan orsakat problem.

Initiala reduktioner av taxan för standarderbjudanden av tjänster, som inte baserats på kostnadsreduktioner, tenderar att avleda beslut om inträde och minska incitamenten för återförsäljarnas kunder att söka sig till alternativa leverantörer. Om en reduktion av taxan omfattar totala taxorna kan denna effekt bli allvarlig. Reduktioner av taxan för standardtjänster som finansieras av samtliga kunder av distribution kan resultera i erbjudanden som ligger under kostnaderna för desamma och som vilket kan resultera i minskade incitament för alternativa serviceleverantörer att träda in på marknaden. (s. v, vi)

Dessa problem hade kunnat undvikas eller minimerade genom att enbart införa prisreduktioner där betydande kostnadsminskningar redan uppnåtts och där ytterligare minskningar med säkerhet kunde förväntas. Även där hade det varit att föredra att pris-sänkningarna kommit till stånd genom konkurrens snarare än genom reglering, och att göra det omvända kräver ett rättfärdigande.

Lagstiftare kan vara bekymrade över att ett misslyckande i att sänka priserna kan ge utrymme för de etablerade företagen att erhålla övervinster, åtminstone under en övergångsperiod fram till dess de kan riskera att förlora kunder till konkurrenter. De etablerade företagen är i en relativt gynnsam position under den initiala perioden av konkurrens, givet att de har med sig 100 procent av kunderna, som kan förväntas bli kvar hos dem till dess att det uppstår orsak till att byta. Det har beslutats att de skall tillåtas återvinna redan ådragna kostnader, och det finns argument för att dessa åtminstone delvis skall täckas från de vinster de erhåller under övergångsperioden snarare än att återvinna alla sådana kostnader via en avgift för införskaffade tillgångar lika fördelade över alla leverantörers kunder. Åtminstone delar av kostnaderna för fullständig konkurrens bland återförsäljarna kan täckas på liknande vis. I Texas var vissa miljörelaterade kostnader finansierade av de etablerade företagens vinster under övergångsperioden.

Slutligen, Kalifornien antog ett annat perspektiv på de företag inom allmännyttan som täckt dessa kostnader. De var därefter tvungna att vidarebefordra grossisternas spotpriser på elektricitet till alla kunder, inklusive villakunder. Detta var medförd inga problem så länge spotpriserna var låga, men när de drastiskt gick upp och kundernas el-räkningar fördubblades och tredubblades, blev klagomålen så allvarliga att de väckte statsmaktens i Kalifornien uppmärksamhet. Detta hade också ytterligare ogynnsamma konsekvenser, inte minst det föreslagna statliga ägandet av kraftöverföringsinrättningar och utfärdandet av storskaliga och långsiktiga kontrakt på nivåer som sägs ligga mer än 10 miljarder dollar över marknadstaxan²⁵.

²⁵ Ls Joskow, Paul L., "California Electricity Crisis", arbetsrapport 8442, National Bureau of Economic Research. Augusti 2001, © 2001 av Paul L. Joskow, Littlechild, Stephen, "Electricity Regulatory Developments Around the World", Beesley-föreläsningarna reglerings serien XI, IEA/LBS; London 9 oktober 2001, reviderad version 12 november 2001.

Kundernas sårbarhet för grossistpriser hade kunnat minimeras genom att tillåta kunderna att välja villkor för poolade spotpriser om de så önskade, istället för att tvinga på dem denna metod. Det antagna perspektivet undervärderade återförsäljarnas bidrag till konkurrensprocessen²⁶. Tillfälliga tak för återförsäljningspriser som fastställts till fixerade nivåer med lämpligt hänsynstagande till kostnader för försäkringsåtgärder mot risk, utan ohållbara initiala prisreduktioner, hade kunnat undvika senare störningar av återförsäljningspriserna.

Konsekvenserna av dessa övergångsstrategier för priskontroller är att nya leverantörer varit motvilliga till att gå in på marknaden i de flesta staterna. Det har enbart förekommit en låg grad av leverantörbytte bland villaägare, och i flera fall har graden minskat snarare än ökat under de senaste månaderna. Många nya leverantörer tycks ha lämnat marknaden. Inte förvånande förlorar också kunderna intresset. Mest allvarligt är att Kaliforniens 'Public Utilities Commission' (PUB) och statsmakten nu övergivit tanken om konkurrens bland återförsäljare om alla kunder. Den logiska grunden är att inte ge kunderna något val till att betala de högre kostnaderna för statsmaktens inköp fram till dess att de nyligen ådragna kostnader återbetalats.

Den stat som senast öppnat upp marknaden för återförsäljare för konkurrens är Texas, som gjorde detta den första januari 2002. Texas PUB meddelade att maximitaxorna vi fastställt medför en bra balans mellan omedelbara besparingar för kunderna och dragningskraft på el-återförsäljare att gå in på marknaden och erbjuda än större besparingar och serviceinnovationer". För fem av de sex leverantörer är dessa taxor mellan 8 och 9 procent lägre än tidigare gällande taxor för villaägare, med utrymme för förändringar i taxorna upp till två gånger per år ifall det förekommer ändringar i kostnaderna för gas och kraft²⁷. Detta utgör betydande initiala sänkningar, och det framgår inte klart vad som rättfärdigar att dessa framkommer via priskontroller snarare än konkurrens. Det kvarstår att hoppas att en balans verkligen har uppnåtts.

²⁶Littlechild, Stephen, "Why we need electricity retailers: a reply to Joskow on wholesale spot price pass-through", WP 21/2000, Judge Institute of Management Studies, ch WP 0008 Department of Applied Economics, University of Cambridge, 22 augusti 2000.

²⁷Texas PUC, Nyhetsrelease 7 december 2001.

För att sammanfatta har vissa av de amerikanska regleringsstrategierna är diskutabla. Flertalet stater har haft problem med ökad efterfrågan, produktionstillgång och det nyligen uttänkta handelssystemet för grossister. Restriktioner för framtagandet av ytterligare produktionskapacitet och möjligt utnyttjande av marknadsstyrka erhållen via el-produktion tycks också ha haft betydelse för prisökningarna.

Trots allt tycks situationen ofta ha blivit förvärrad av en regleringspolitik och övergående kontroller av återförsäljarnas priser som försökt ersätta eller minimera betydelsen av konkurrens. En sådan politik måste förändras, inte enbart när konkurrens tillåts att återuppstå, utan för att möjliggöra att så sker.

Del 4: Oftels perspektiv på konkurrens inom mobiltelefoni

14. Uppskattning av konkurrens inom mobiltelefoni i Storbritannien

När vi vänder oss från el-leverantörerna till mobiltelefonin, möter lagstiftaren Oftel en generell fråga om hur de bäst kan anpassa nivån av reglering till nivån av konkurrens inom sektorn, och mer specifika frågor beträffande huruvida de priskontrollerna på vidarekopplingsavgifterna för mobiltelefoni bör kvarstå. Under februari 2001 utgav Oftel två konsultdokument beträffande mobiltelefoner²⁸. Under september 2001 utgav de sina slutsatser och förslag till politik²⁹.

Del fyra av denna rapport diskuterar Oftels konsultation och slutsatser om effektiv konkurrens. Del fem behandlar konsultation beträffande priskontroller för mobiltelefoni. Del sex undersöker Oftels slutsatser och föreslagna politik beträffande denna priskontroll. I båda dessa fall är det av intresse att undersöka det antagna perspektivet i ljuset av alternativa nationalekonomiska koncept

²⁸Effective Competition Review: Mobile, Oftel, februari 2001 (hädanefter refererad till som Konsultation om konkurrens) och Review of the Price Control on Calls to Mobiles, Oftel, februari 2001, (hädanefter Konsultation om priskontroll).

²⁹Effective competition review: mobile, Ett uttalande av generaldirektören för telekommunikation på Oftel, 26 september 2001 (hädanefter Uttalande om konkurrens) och Review of the charge control on calls to mobiles, ett uttalande av generaldirektören för telekommunikation, Oftel, 26 september 2001 (hädanefter Uttalande om priskontroll).

diskuterade tidigare i rapporten, och också att jämföra detta perspektiv med de som antagits för el-leverantörer.

Förhållandena förändras kontinuerligt på alla marknader, inte minst för de industrier som har privatiserats. Den lämpliga rollen för reglering bör konstant omvärderas. Oftel gjorde därför rätt i att fästa vikt vid utvärdering av konkurrens inom mobilsektorn, liksom för andra sektorer för vilka de ansvarar. Dessutom var konsultationsdokumenten informativa, utförliga och lättförstådda. Det finns vissa avseenden ur vilka det perspektiv på konkurrens som beskrivs där kan ha modifierat eller förhöjts, vilket framförs nedan. Oftels dokument var dock tillräckligt vidsynta vid detta stadium och hade möjligheten att ta in det perspektiv som läggs fram i denna rapport.

Effektiv konkurrens

Oftels *Konsultation om konkurrens*³⁰ försöker utröna huruvida mobilmarknaden nu har en effektiv konkurrens. Där föreslås att den avgörande frågan som bör besvaras är huruvida vissa priser och vinster är för höga, och huruvida sektorn kommer att ha effektiv konkurrens inom de kommande två åren om den inte nu har en effektiv konkurrens. Oftel identifierar också specifika bevis, både positiva och negativa, relevanta för dessa beslut.

Detta fokus härrör förmodligen från Oftels lagstadgade skyldighet att understödja ”effektiv konkurrens” men detta koncept tycks inte ha någon väldefinierad mening inom nationalekonomin rent generellt. Det finns ingen explicit definition av effektiv konkurrens inom detta konsultationsdokument³¹. Från ett tidigare dokument från Oftel identifieras fyra grupper av indikatorer för effektiv konkurrens: utfallet för konsumenter, konsumentbeteende, marknadsstruktur och leverantörsbeteende.

Oftel meddelar att ”En konkurrensmarknad kommer att leverera höga nivåer av service, konkurrensmässiga priser, innovativa tjänster och valmöjligheter. Enligt detta är ett mått på nyttan av

³⁰ Om inte annat anges refererar alla citat i del fyra till denna rapport.

³¹ Det finns förslag beträffande detta perspektiv – till exempel, ”En marknad med effektiv konkurrens antyder en frånvaro av agenter med marknadsmakt.” (stycke 1.19). Det finns dock inte någon separat definition av marknadsmakt, och det tycks dessutom vara definitionen av effektiv konkurrens som avgör huruvida marknadsmakt existerar, snarare än det omvända.

konkurrens för konsumenterna en nyckelfaktor i Oftels utvärdering av effektiv konkurrens.” (stycke 2.1) Kriteriet för höga servicenivåer och valfrihet är i princip konsistenta både med det statiska och det dynamiska perspektiven på konkurrens. Kriteriet för innovativa tjänster är i huvudsak ett dynamiskt koncept som inte har någon roll i en statisk jämviktsmodell med given teknologi och givna teknologier och produkter. Kriteriet för konkurrensmässiga priser kan varken härröra från en statisk modell, där perfekt konkurrensmässiga priser likställs med kostnader utan några som hels övervinster, eller från en dynamisk modell där betoningen ligger på förändringar i priser som del av en konkurrensprocess över tiden. Vilket av dessa koncept av konkurrens är lämpligast?

Lämplighet av respektive perspektiv

De starkaste argumenten för att använda den statiska neo-klassicistiska modellen kan hämtas från en industri där teknologier och produkter förändras i liten grad eftersom det råder begränsad innovativitet, där kostnader och efterfrågan varierar sakta med tiden och där kunderna är relativt välinformerade om alternativ eftersom alternativen är få och oföränderliga. Konkurrens enligt en dynamisk österrikisk betydelse kan ha litet förklaringsvärde för en sådan industri, och de insikter detta perspektiv skulle framföra kan bedömas som mindre viktiga än de som härrör ur den neoklassicistiska modellen. Det går att argumentera för att nätverken för vatten, gas och el kan passa in på denna beskrivning, till skillnad av utbudet av tjänster i anknytning till dessa nätverk. Även här finns det dock tilltagande möjligheter för konkurrens att erbjuda nätverkstjänster till den monopoliserade allmännyttan, och möjligheter av alternativ till dessa nätverk, som gör de dynamiska synpunkterna högst relevanta³².

Den dynamiska eller österrikiska modellen över konkurrens är sannolikt bättre lämpad där industrins villkor tyder på kontinuerlig förändring. Det vill säga där teknologi och produkter speglar kontinuerliga innovationer, där kostnaderna kontinuerligt sjunker och efterfrågan kontinuerligt ökar eller förändras på grund av dessa innovationer samt där kunderna kontinuerligt måste hålla sig ajour

³²Läs till exempel ”The FT Interview with David Owens”, Power UK, utgåva 84, februari 2001, s. 25-28. Littlechild, Stephen, ”Contracting Out distribution services: addressing the concerns”, Power UK, utgåva 87, maj 2001, s. 55-61. ”The FT Power UK Interview with Allan Jones MBE”, Power UK, utgåva 89, juli 2001, s. 28-33.

med de senaste produkterna och priserna. Den neo-klassicistiska modellen har i bästa fall en begränsad relevans för en sådan industri, och kan i värsta fall vara missledande.

Vilket koncept är mer relevant inom mobiltelefoni?

Med vilken av dessa typer av industrier korresponderar mobiltelefonsektorn i störs utsträckning? Som kortfattat har diskuterats har Oftel själva identifierat många positiva aspekter av konkurrens och förändring, inklusive med hänvisning till att kunderna byter nätverk, nyinträde och förändrade marknadsandelar. Andra exempel kan med lätthet anges. Till exempel, med hänvisning till entreprenörskap, såg Vodafone och BTCellnet under 1980-talet en möjlighet att göra ekonomiska vinster i erbjudandet av analog mobiltelefonitjänster. För andra passerade denna möjlighet antingen osedd eller så såg de inga utsikter för att göra rena vinster. Avkastningen på investeringen var osäker. Inom andra sektorer av marknaden och andra teknologiska plattformar, Iridium, ICO, Rabbit, Eurotel och Ionica hade alla liknande förhoppningar och motiverade av liknande förväntningar. De misslyckades medan Vodafone och BTCellnet lyckades. Deras efterföljande lönsamhet har därför utgjort belöningen för en kombination av framsynhet, innovation, planering, organisering och utan tvekan tur.

Det finns omfattande bevis för konkurrenter som trätt in på marknaden för mobiltelefoni i ett försök att följa samma väg som framgångsrika företag initierat. Dessa inkluderar One2One, Orange och Dolphin på nätverksnivå, Virgin, Centrica, Sainsbury's, Energis, ValueTel och Carphone Warehouse på "grossist" nivå. Konkurrenterna har inneburit innovationer i flertalet dimensioner, inklusive vad beträffar nätverkstäckning, typ av mobiltelefon, prispaket, förbetalda arrangemang, samtalskvalitet, Internetuppkoppling och så vidare. Allt detta målar upp en bild av innovation och förändring³³.

³³ Det kan anföras att utrymmet för teknologisk innovation är begränsat eftersom mobiloperatörerna är licensierade till att använda en enda standardteknologi. Det råder inget tvivel om att detta påverkar innovationernas karaktär. Det kan vid varje tidpunkt tyckas fokusera på förändringar som är möjliga inom denna teknologi, vilket precis illustrerats. Men med tiden ser operatörer och potentiella aktörer till nya teknologier som i sinom tid kommer att göra nuvarande teknologier gammalmodiga.

Det vore möjligt att dokumentera detta fall utförligare. Det tycks dock vara obestriddigt att mobilsektorn karaktäriseras av frekventa och betydande innovationer och förändringar, av en mer omfattande magnitud än i den traditionella sektorn för allmännyttan. Det är med säkerhet en industri för vilken en dynamisk konkurrensmodell i högsta grad är lämpad, och för vilken den statiska modellen är synnerligen olämpad. Analyser och studier baserade på statiska koncept blir därför misstänkta.

15. Prestationer inom mobilmarknaden

Oftel utvärderar erfarenheter i den mobila sektorn och bekräftar att ”Det finns ett antal positiva utvecklingar inom konsumentbeteende och trender” (stycke 2.88). Detta är en ganska modest bedömning. Konsultrapporten visar att det i praktiken nyligen förekommit betydande prestationer på mobilmarknaden. De överskrider till och med de i den brittiska el-sektorn, vilken i sig har presterat enastående bra sedan privatiseringen.

Beträffande utfallet för konsumenter inom elektricitet under statligt ägande tog det större delen av ett århundrade för att uppnå en nästan universell tillgång till el, och till följd av detta har tillgången i stort sett förblivit oförändrad under senare tid. Inom mobiltelefoni tycks antalet innehavare ökat nästan fyrfaldigt under de senaste tre åren – från ett ungefär 15-procentigt genomsnitt under 1997/98 till omkring ett 60-procentigt under 2000/01. Oftels undersökning under augusti visade att 73 procent av de vuxna i Storbritannien hade mobiltelefon. Inom elektricitet har det inte förekommit någon större aggregerad efterfrågan under det senaste decenniet med ett genomsnitt på lite över 1 procent per år. Som kontrast har mobiltrafiken nu vuxit från en försumbar nivå ett decennium sedan till omkring 50 miljarder minuter förra året. Den uppnådda trafiknivån är högre än vad MMC satte upp som scenarion för hög tillväxt endast ett par år sedan. Inom elektricitet har det under det senaste decenniet varit prisreduktioner på 25 till 35 procent i reala mått. Inom mobiltelefoni har priserna sjunkit med 24 procent enbart under de senaste två åren.

Mobilpriser i Storbritannien står sig väl i jämförelse med andra Europeiska länder. Konsumenterna tycks åtnjuta ”bästa eller näst bästa avtalet” i jämförelse med konsumenter i liknande ekonomier, vilka är Oftels målgrupp. Konsument tillfredsställelsen tycks vara

hög och stabil. Ett brett utbud av tjänster finns att tillgå och i synnerhet har Storbritannien ett relativt bra utbud av nya tjänster som data och mobilt Internet.

Beträffande konsumentbeteende så har användandet av nummerportabilitet ökat konstant sedan introduktionen i början av 1999. Ett relativt stort antal av kunderna byter operatör och/eller tariff. 21 procent av privatkunderna har bytt mellan näten, och över hälften av dessa under det senaste året. 27 procent har bytt avtals typ hos sin nuvarande operatör.

Beträffande marknadsstruktur har nyinträdda One2One och Orange vunnit marknadsandelar och är nu fast etablerade med 21 respektive 24 procent av kunderna inom mobiltelefoni. Under de senaste tre åren har andelarna av kunderna för de två största etablerade företagen Vodafone och BTCellnet sjunkit från 38 procent till 34, respektive 30 procent till 25. Det finns mer än ett dussin 'Independent Service Providers' med en betydande kundbas (över 2,5 miljoner)³⁴.

Slutligen, beträffande operatörernas beteende så sjunker priserna totalt. Det råder en betydande konkurrens på priserna för access, samtal till telefoner i det fasta nätet, mobilsamtal inom nätet och internationella samtal. Kvaliteten på tjänsterna är hög med täckning för 98-99 procent av populationen och över 95 procent lyckade samtalsförsök. Den stigande nivån av investeringar gjorda av varje operatör indikerar att de aktivt konkurrerar med att förbättra kvaliteten. Det finns inga tecken på ett icke-konkurrens-mässigt beteende eller koalitioner.

Dessa betydande prestationer visar upp en bild av tillväxt och innovation till en större omfattning än den som uppnåts för elektricitet, gas och i synnerhet vatten. Med andra ord skiljer sig mobilsektorn betydligt från de traditionella sektorerna av allmännyttan.

Oftels utvärdering bedömer inte dessa prestationer inom mobiltelefoni utgöra tillfälliga fenomen, eller att det finns anledning

³⁴Det finns också bevis för en fortsatt konkurrens sedan publiceringen av Oftels rapport. Till exempel Virgin Mobile, ett 50-50 joint venture med Virgin Group och One2One, beskriver sig själv som den mest framgångsrika virtuella nätverksoperatören i världen, uppgav en försäljningsökning på 54 procent mellan det tredje och fjärde kvartalet av 2001 och enligt en analytikers bedömning utgjorde dess försäljning under det fjärde kvartalet 2001 en 18-procentig marknadsandel (Pressrelease från Virgin, 2002-01-03). Det finns också en tidningsartikel som anger att "British Telecom överväger ett samarbete med Virgin Mobile då företaget söker efter en väg att göra ett återinträd inom mobiltelefoni – endast tre veckor efter upplösningen av fusionen med Cellnet och resten av dess MMO2 wireless del (Sunday Times, 2001-12-09).

till oro beträffande ett tillräckligt framtida utbud. Snarare ”Vid framåtblickande är Oftel övertygad om att förutsättningarna finns för att Storbritannien även i fortsättningen skall stå sig väl vid en jämförelse med ett brett utbud av tjänster. Den tidiga tilldelningen av 3G-spektrumlicenser i Storbritannien borde frambringa ett brett utbud av tjänster vid et jämförelsevis tidigt skede.” (stycke 2.7) Den sammanlagda investeringen på över 20 miljarder pund bland framgångsrika anbudsgivare för 3G spektra licenser är ett påtagligt bevis för engagemanget bland företagen på denna marknad.

16. Oftels anledning till oro

Oftel finner trots allt några mindre tillfredsställande aspekter inom denna sektor.

Men kombinationen av ett antal avgörande faktorer tyder på att mobilsektorn fortfarande inte uppnått en nivå av effektiv konkurrens. Marknadsstrukturen är konsistent med en upptäckt av att priserna överlag ligger över en konkurrensmässig nivå, trots förekomsten av konkurrens. De tillgängliga bevisen: informationen om marknadsandelar, avsaknaden av välinformerade konsumenter, de initiala resultaten av lönsamhetsanalysen och de observerade höga fasta priserna för några av tjänsterna stödjer också, sammanslaget, slutsatsen att mobilsektorn ännu inte uppnått effektiv konkurrens. (stycke 2.89)³⁵

Vi undersöker nu vidare de skilda de ogynnsamma faktorer som omnämnts, grupperade enligt Oftels fyra kategorier; konsumentutfall, konsumentbeteende, marknadsstruktur och leverantörsbeteende.

Konsumentutfall

Vid en första anblick tycks den mest påtagligt ogynnsamma faktorn vara att priserna överlag ligger över en konkurrensmässig nivå. Marknadsstrukturen sägs däremot enbart vara ”konsistent med” sådana upptäckter och det tycks inte finnas några sådana upptäck-

³⁵ På annat håll (stycke S.4) är dessa angelägenheter associerade med avsaknaden av konkurrens som rapporterats, i synnerhet beträffande tjänster (international roaming och mobiltelefoner i annan operatörs nät), lönsamhet och pris, inträdesbarriärer och till vilken grad konsumenterna är informerade.

ter i konsultrapporten. Det finns dock upptäckter av att priserna för vissa tjänster ligger över kostnadsnivån, samt upptäckter av att priserna för andra tjänster ligger under kostnadsnivån. ”Oftel övervakningsarbete av mobilpriserna visar på att priserna på tjänster som omfattats av modellen överlag sjunker. (stycke 2.47)”. Det förs också en rätt invecklad diskussion om relativa kostnader och vinster som sannolikt infogas under referensen till de initiala resultaten av lönsamhetsanalysen. Det tycks dock förekomma en oberoende jämförelse av priser gentemot ”den konkurrensmässiga nivån”³⁶.

Frånsett upptäckterna beträffande relativpriser och vinster, som nedan behandlas i termer av leverantörsbeteende, tycks det inte finnas några ogynnsamma upptäckter beträffande konsumentutfall.

Konsumentbeteende

Oftel meddelar att ”för att konkurrensen skall vara effektiv måste kunderna vara välinformerade, och Oftel oroar sig för att många konsumenter upplever informationen om produkter inom mobiltelefoni som förvirrande” (stycke S.4).

Perfekt information är ett krav för perfekt konkurrens. Det är dock ingen förutsättning för dynamisk konkurrens. Till motsats så är konsumenternas såväl som leverantörernas lärande en viktig del av konkurrensprocessen inom marknaden. Kunderna försöker upptäcka vilka produkter de tycker om, var de kan erhålla det bästa utbudet av pris och kvalitet och från vilka leverantörer de föredrar att handla. Samtidigt försöker leverantörerna att finna ut vad kunderna tycker om och informera kunderna om existensen av och fördelarna med deras produkter.

Enligt det dynamiska eller österrikiska synsättet är därför välinformerade kunder därför allt annat än en förutsättning för effektiv konkurrens. Inte heller utgör det ett marknadsmisslyckande att kunderna vid något tillfälle är mindre väl informerade än de skulle

³⁶Ur ett dynamiskt perspektiv utgör själva konceptet av ”den konkurrensmässiga nivån” för priser ett antagande om att konkurrensprocessen har upphört. Förändringar av priser och andra produktattribut är svar på en marknadssituation som kännetecknas av förändring och utveckling, delvis som svar på andra företags handlingar inom andra marknader. Som en teoretisk övning kan man anta att de underliggande förhållandena inte förändrades och föreställa sig priser som närmar sig kostnaderna och ”övervinsterna” helt bortkonkurrerats. En aspekt av konkurrensprocessen (priset på en given produkt) kan därför antas framkomma av sig självt medan andra aspekter av samma process (kvalitet och produktvariation) på något vis förväntas kvarstå oförändrade. Men för att föreställa sig att detta verkligen skall hända, särskilt inom de kommande två åren, an jämföras med att be världen att stanna upp.

kunna vara. Konkurrensprocessen utgör istället en mekanism som förmår kunderna att erhålla den kunskap de behöver. En för till deras kännedom nya möjligheter som leverantörerna tror an vara bättre för dem än de produkter de för närvarande köper. Informationen skall utvärderas, inte efter perfekt information, utan efter andra icke marknadsmässiga metoder att informera kunderna.

De empiriska bevis som Oftel anför tyder inte på något allvarligt misslyckande i detta avseende. Med återgivning enbart av tre av deras anmärkningar hämtade från Appendix E (s. 76-80):

”...endast 45 procent av privatkunderna trodde att de hade den bästa tariffen/det bästa paketavtalet... Samma undersökning visade dock att 78 procent av konsumenterna var nöjda med utbudet av och kvaliteten på de råd och den information de använde för att välja mobilnät/paketavtal. Dessutom har förvirring beträffande inköp aldrig uttryckts som en huvudangelägenhet i Oftels undersökningar. ... En tolkning av dessa uppenbara motsägelser är att den kontinuerliga uppkomsten av nya och bättre avtal och specialerbjudanden snabbt gör tidigare förnuftiga val förlagade.”

”...den stora majoriteten av konsumenter som efterfrågar råd av försäljare påstår att de var till nytta ...trots att kvalitén av återförsäljarnas råd varierar och i många fall skulle kunna förbättras, erhåller konsumenterna överlag idag mer eller mindre vad de efterfrågar från återförsäljarna, delvis därför att många konsumenter endast önskar begränsade råd”

”...det är inte förvånande att många konsumenter inte vet huruvida de erhåller det bästa avtalet. ...uppsättningen av tillgängliga alternativ förändras frekvent. Dessutom önskar många konsumenter inte anstränga sig i någon större utsträckning inför sina val, och i vissa fall föredrar de bekvämlighet framför kostnad.”

Det finns förnuftiga och sannolika slutsatser för en snabbt föränderlig marknad. Det enda överraskningen är förslaget att ett sådant normalt tillstånd kan utgöra en grund till att konkurrensen inte uppfattas som effektiv.

17. Marknadsstruktur

Den främsta angelägenheten för beträffande strukturen inom mobilsektorn är förekomsten av höga inträdesbarriärer. De nämner två barriärer: tillgången till spektrum och nivån på investeringarna som krävs för att gå in på marknaden³⁷. En annan angelägenhet är marknadsandelar.

Tillgången på spektrum

Både neo-klassicistiska och österrikiska nationalekonomer skulle betrakta avsaknaden av spektrum som en potentiell inträdesbarriär, trots att det till viss mån är möjligt att ersätta spektrum med en infrastruktur av nätverk. Uppmuntrande nog rapporterar Ofitel att de i framtiden avser att minska barriärerna³⁸.

Utgör avsaknaden av spektrum i praktiken verkligen en barriär? Mobiloperatörerna argumenterar emot: de föreslår att antalet operatörer sannolikt blir fyra eller fem oavsett tillgången på spektrum. Ett företag förklarar varför spektrum inte är så kritisk som man kunnat tro:

Begränsningarna beträffande inträde på mobilmarknaden i Storbritannien är inte spektrum utan den förväntade avkastningen för företaget på marginalen. När GSM licenserna utdelades under tidigt 1990-tal söktes inte den tredje tillgängliga licensen efter att två av de tre första sökande gick samman och tog en enda licens. De betydande förluster som One2One fortfarande ådrar sig - företaget på marginalen på marknaden - kan inte ha undgått någon åtta år efter utgivningen. Om mobilmarknaden åtnjöt de inträdeshinder som den tillskrivits av Ofitel hade de flesta ekonomer förväntat sig att få se bevis på lönsamhet inte

³⁷ Liknande angelägenheter uttrycktes i sektion 72 av Europeiska Kommissionens riktlinjer. "Inom sektorn för telekommunikation är inträdesbarriärerna ofta höga som följd av befintlig lagstiftning och andra reglerande krav som kan begränsa antalet tillgängliga licenser eller utfärdandet av vissa tjänster (i.e....3G [tredje generationens] mobiltjänster). Dessutom förekommer inträdesbarriärer där ett inträde på den relevanta marknaden kräver stora investeringar och uppbindingen av kapacitet under en lång tid för att uppnå lönsamhet."

³⁸ "...så långt det är möjligt har Ofitel eftersträvat att lätta på [spektrum begränsningarna] genom att tala för spektrumhandel med en maximal flexibilitet för spektrum användning liksom understödandet av inträdet av en femte nätverksoperatör genom auktionen för 3G licenser." (Competition Statement, paragraf A8.7)

bara för marknadsledaren, utan också för marginalföretaget efter en så lång tid. One2One och Orange har fortfarande en avkastning på sysselsatt kapital (ROCE) betydligt under någon rimlig syn på kapitalkostnad. Det föreligger inga bevis för att spektrum tillgången hindrar inträde eller frambringar vinster som inte annars kunnat konkurrerats bort.³⁹

Storleken på investeringar

En miniminivå av investeringar kan vara en förutsättning för inträde, men det föreligger starka argument mot att betrakta detta som en inträdesbarriär⁴⁰. Varje företag som är villig att göra investeringen kan gå in på marknaden. Huruvida det är värt att träda in på marknaden givet den nivå på investeringen som krävs är en annan fråga.

Ett nyinträtt företag på mobilmarknaden kan behöva bygga upp ett nationellt nätverk för att framstå som trovärdigt och för att försäkra om en hög kvalitet. De kan också behöva göra stora marknadsföringssatsningar för att dra till sig ett tillräckligt stort antal kunder. Men trots att de ådragit sig sådana kostnader, kommer det nyinträdde företaget att kunna matcha eller än mindre överglänsa, de etablerade företagens kostnader och servicenivåer? Kommer det att kunna erbjuda produkter som är tillräckligt mycket bättre än rivalernas för att kunna attrahera tillräckligt många kunder? Och kan det förvänta att rivalerna står stilla medan de går in på marknaden, istället för att sänka kostnaderna, förbättra servicen och göra ytterligare innovationer?

De bevis som omnämnts i tidigare citeringar antyder att svaret på dessa frågor är Nej. Den nuvarande nivån på vinsterna för ett av de första företagen på marknaden må vara hög, men så var och är också nivån på kostnaderna och riskerna, och avkastningen på kapital som krävs för att rättfärdiga ett inträde. Det företag som senast trädde in avskräcktes inte av storleken på de investeringar som krävdes⁴¹. Deras problem har varit att göra en avkastning

³⁹ Vodafone's Response to Oftel's Two Consultation Documents issued February 2001, Vodafone Ltd, maj 2001 (tillgänglig på Oftels hemsida), stycke 3.2.2, s. 28.

⁴⁰ Stigler, George J., "Barriers to entry, economies of scale, and firm size", kapitel 6 i Organization of Industry, Richard D Irwin, Inc., Homewood Illinois, 1968.

⁴¹ Det var inte heller de företag som nyligen ansökte om 3G licenser för att konkurrera med framtida teknologier.

som rättfärdigade deras inträde på en uppenbart konkurrensstyrd marknad.

Marknadsandelar

Oftel anmärker att ”Orange och One2One tycks vinna marknadsandelar uttryckta i volym snabbare än marknadsandelar uttryckta i värde”. De drar slutsatsen att detta ”Kan indikera att [Vodafone och BTCCellnet] lyckas erhålla högvärdekunder (eller ta ut högre priser), vilket kan tyda på ett element av marknadsstyrka som resulterar från fördelar i anknytning till att vara först på marknaden”. (stycke 2.32, s. 13)

Det kan vara, eller inte vara, fallet. Oftel anger ingen anledning till att tro att så är fallet. En alternativ förklaring är att de nyinträdda företagen har valt att fört konkurrera om volym, kanske därför att de upplever detta som lättare eller viktigare för en slutgiltig framgång. Ingen anledning ges heller till varför de nyinträdda företagen inte efter en tid kommer att utmana de etablerade företagen om högvärdekunder.

Oavsett om man tittar till volym eller värde är förändringarna av marknadsandelar slående. Under de senaste tre åren har Vodafones andel av kunderna sjunkit från 38 till 30 procent och för BTCCellnet har andelen sjunkit från 34 till 25 procent. Under samma period har One2Ones andel stigit från 13 till 21 procent och för Orange från 15 till 24 procent. Förändringarna ser likartade ut i termer av värde. Även om Vodafone och BTCCellnet en gång varit bättre att erhålla högvärdekunder eller att ta ut högre priser, kan en sådan form av marknadsstyrka uppenbarligen snabbt försämrats. En sådan strategi skulle inte vara tillämplig under en längre tid om den innebar förlust av kunder i en sådan hastighet.

Mer nyliga bevis från Oftel från juni 2001 (med något annorlunda definition) antyder att de ovan nämnda trenden har fortsatt. Vodafones andel har sjunkit till 25 procent, BTCCellnets andel är i stort sett densamma på 25 procent, One2Ones andel har stigit till 22 procent och för Orange till 28 procent. Så Orange som är den senaste av aktörerna att starta upp tjänsten är nu den största. Det vore svårt att föreställa sig mer övertygande bevis uttryckt i marknadsandelar för en effektiv konkurrens.

18. Leverantörsbeteende

Oftel har två huvudsakliga angelägenheter avseende leverantörsbeteende, nämligen lönsamhet och höga statiska priser för vissa tjänster.

Lönsamhet

Oftel förväntar sig att på en konkurrensmarknad skulle priserna och följaktligen också vinsterna spegla kostnader av en effektiv produktion plus en adekvat avkastning på kapital. ”Vinstnivåerna som konsekvent ligger betydligt över kostnaden för kapital kan betraktas som övervinster.” (stycke 2.67, s. 21) Oftel beräknar kapitalkostnaden till något över 13 procent.

BTCellnets avkastning på sysselsatt kapital ökade från 29 procent under 1992/93 till 39 procent under 1995/96 innan den föll till 19 procent under 1998/99 och till 12 procent under 1999/2000. Oftel beräknar att Vodafones avkastning på sysselsatt kapital ökade från 59 procent under 1992/93 till 71 procent under 1998/99. De återger också Vodafones egna beräkningar där avkastningen på sysselsatt kapital föll från 69 procent under 1997/98 till 59 procent under 198/99 och till 49 procent under 1999/2000.

I kontrast till detta rapporterade Orange för första gången en positiv operativ vinst under 1999. Efter inkludering för extraordinära och goodwill poster hade de dock gjort en förlust av 60 miljoner pund. One2One fortsätter att rapportera förluster.

Oftel argumenterar enligt följande.

...över det hela taget är BTCellnets priser liknande Vodafone priser. Eftersom det tycks som att Vodafone sätter sina priser över en konkurrensmässig nivå, vilket bevisas av vinstnivån, kan Oftel härleda att BTCellnet också satt sina priser över denna nivå.... Både Vodafone och BTCellnet kan fortsätta att besitta marknadsstyrka eftersom de båda har förmågan att höja priserna ovan den konkurrensmässiga nivån under en icke övergående period, utan att förlora försäljning till en omfattning att detta inte längre vore lönsamt....

Orange och One2One sätter i regel priserna under Vodafones och BTCellnets priser. Deras priser speglar dock i regel inte en konkurrensmässig nivå. [Marknadsstrukturen] kan resultera i att samtliga

operatörers priser ligger över den konkurrensmässiga nivån. (s. 22-23)

Ur ett statistiskt perspektiv antyder en avkastning över kostnadsnivån att monopol eller marknadsakt föreligger, vilket tidigare diskuterats. Det finns ingen annan förklaring. Ur ett dynamiskt perspektiv är ett sådant utfall möjligt om de inblandade företagen har tillgång till någon resurs som inte kan dupliceras av andra företag. Men ur detta perspektiv är gjorda observationer lika överensstämmande med en konkurrensprocess som ännu inte avslutats - i synnerhet med innovationer som ännu inte matchats av konkurrenterna.

Oftel börjar undersöka denna fråga. De säger att Vodafone har lägre kostnader men att dessa härrör från flera källor, av vilka några är möjliga att replikera av andra operatörer och andra inte. Oftel föreslår ett fortsatt utvärderingsarbete för att fastställa lönsamhet och effektivitet, och deras senare Competition statement behandlar denna fråga utförligare.

Höga statiska priser för vissa tjänster

Oftel meddelar att priserna överlag sjunker och att det finns bevis beträffande konkurrens för access (inklusive mobiltelefoner) på utgående samtal. Däremot så ” de brittiska konsumenterna tycks inte erhålla ett bra avtal på internationell roaming och mobilsamtal till andra operatörers nät s.k. 'off-net calls' (samtal till part utom nätet)⁴²”. (stycke S.4) Priserna har här förblivit i stort sett konstanta, och inte sjunkit som de har för andra produkter. Detta tyder enligt Oftel på att konkurrensen på pris inte är aktiv.

Oftel undersöker några orsaker till varför detta varit fallet, men i huvudsak är detta ämnet för den andra konsultrapporten som diskuteras nedan i del fem. Ett av dess argument lämpar sig dock för diskussion här.

Det kan hävdas att om marknaden för utgående samtal överlag når effektiv konkurrens skulle all övervinst från samtal till andra nätverk av operatörerna användas till att

⁴²'Overseas roaming' refererar till samtal som görs via nätverk på andra sidan Atlanten. Denna rapport behandlar inte denna rätt komplicerade frågeställning. Det tycks inte vara avgörande för Oftels analys och andra slutsatser beträffande strategi. 'Off-net mobile to mobile calls' är samtal till ett annat nätverk än det som kunden är anknuten till. Samtal till kunder inom samma nätverk refereras till som 'on-net calls'.

konkurrera om kunderna beträffande access och andra typer av mobiltjänster (genom att sänka mobiltelefon och samtalsavgifter). Som resultat av detta skulle de förluster kunderna gör på samtal till andra nätverk kunna tas igen genom vinster på access eller samtal inom eget nätverk (eller andra tjänster och samtals typer).

En anledning mot att använda ovanstående resonemang stammar från angelägenheter beträffande distribution. Om abonnenterna betalar kostnaderna av högre priser på samtal till andra nät men inte erhåll nyttan av de lägre priserna inom det konkurrensutsatta segmentet kan det hävdas att argumentet ovan inte håller. ... Ett annat argument mot att säga att förlusterna neutraliseras av vinster på annat håll är att asymmetriska priser på samtal utom och inom ett nätverk kan tendera att förstärka storlekskillnaden mellan olika nätverk. (stycke A6.17-19, s. 85)

Oftels argument i båda dessa stycken är i huvudsak riktiga. Argumenten i det andra stycket talar dock inte emot argumenten i det första stycket. Det vill säga, det andra stycket kan ha identifierat giltig anledningar till att känna oro över prisstrukturen såväl som prisnivån överlag. Men ett fokusera på dessa frågor tenderar att missa den ekonomiska logiken i det första stycket och således undervärdera karaktären och utbredningen av konkurrens.

Vad beträffar det först citerade stycket skulle det vara mer riktigt att säga att en övervinst från samtal utom nätet ”skulle utgöra ett incitament för” nätverksoperatörerna att konkurrera om access och andra tjänster, snarare än att de skulle ”utnyttjas av” samma operatörer. En prispolitik för access och andra tjänster utgör inte ett godtyckligt medel för att göra sig av med redan erhållna övervinster. Det är snarare ett medel för att försäkra sig om sådana vinster i framtiden. Dessutom kan sådana vinster endast erhållas genom att framgångsrikt konkurrera med andra operatörer, där varje operatör försöker övertyga kunderna att knyta sig till och stanna inom det egna nätverket. Så erbjudandet måste vara attraktivt. På marginalen är det värt att erbjuda en ny (eller befintlig) abonnent upp till värdet av den ytterligare vinst som kunden inbringar genom ytterligare vidarekopplingsavgifter.

Med andra ord, trots att varje operatör har möjligheten att

sätta vidarekopplingsavgifterna inom sitt eget nätverk över kostnadsnivån, så kan konkurrensen mellan operatörerna om att locka kunderna till det egna nätet och behålla dem förväntas driva ned avgifterna för access och andra relaterade priser. Detta i sin tur tenderar att driva ned vinstgraden över lag. Vinstgraden överlag angivna av Oftel antyder att detta redan inträffat. Den genomsnittliga avkastningen för industrin i stort ligger runt Oftels beräknade kapitalkostnad, och avkastningen är nu lägre än kapitalkostnaden för två eller till och med tre av nätverksoperatörerna. I den utsträckning konkurrensen inte är effektiv beträffande vidarekopplingsavgifterna har den divergerats till avgifter för access och samtal. Överlag tycks priskonkurrensen vara mycket effektiv.

19. Finns det verkligen indikationer för en skärpt reglering?

Oftel fann flertalet aspekter på att konkurrensen tycks fungera inom sektorn för mobiltelefoni, inklusive fallande priser, förbättrad kvalitet, högre kundtillfredsställelse även i jämförelser över Europa. Mot dessa anförde de ett antal vad som påstås vara centrala faktorer som antyder att mobilsektorn fortfarande inte uppnått effektiv konkurrens. Dessa omfattar avsaknaden av välinformerade konsumenter, oron beträffande inträdesbarriärer och marknadsandelar och ett obekräftat påstående att priserna sätts högre än en konkurrensmässig nivå.

Det har här antytts att de flesta av de indikatorer som påstås antyda en ofullständig konkurrens inte håller vid en närmare undersökning. Bevisen för priser över en konkurrensmässig nivå kan härledas till en enda upptäckt, att ett företags vinstgrad är betydligt högre än för andra mobiloperatörer. Oftels Competition consultation skjuter upp ytterligare undersökning av orsaken till denna skillnad. De Dess argument i den senare Competition statement skärskådas under följande del av denna rapport.

Orsaken till den relativa avsaknaden av konkurrens vid sätandet av vidarekopplingsavgifter, och identifieringen av en lämplig strategi för detta, är också i behov av ytterligare överväganden. Detta tas upp under del fem och sex nedan. Det finns dock anledning att tro att konkurrens på marknaden i sin helhet tenderar att konkurrera bort monopolvinster på vidarekopplingsavgifter genom

reduktion av priser på andra tjänster. Det finns också bevis på att detta har hänt.

Det överväldigande intrycket att Oftels konsultationsdokument ger är av en anmärkningsvärt framgångsrik och konkurrensstyrd sektor av brittisk industri. Det kan inte finnas många sektorer som har en sådan tillfredsställande historia under senare år. Detta betyder dock inte att det inte kan finnas utrymme för ytterligare förbättringar inom ramen för industrin för mobil telekommunikation. Men vid antagande av ett större perspektiv skulle det vara förvånande att dra slutsatsen att detta var en sektor av den brittiska ekonomin som var i behov av strängare reglering. I stället skulle man kunna önska att andra sektorer var lika framgångsrika. I generella termer skulle det ramverk man i framtiden kan förvänta sig vara ett som möjliggjorde för den existerande konkurrensen inom mobiltelefoni att fortsätta utvecklas, snarare än att försöka ersätta eller förutspå denna konkurrens genom en strängare reglering.

20. Oftels slutsatser beträffande konkurrens

Efter att ha betänkt åsikter beträffande konsultationsdokumentet från februari utgav Oftel sin syn på dessa i september. Oftels *Competition statement* omfattande dess slutsatser och förslag till politik beträffande konkurrens på marknaden för mobiltelefoni i stort, vilket behandlas här. Oftels *Price control statement* omfattande pris-kontroller på vidarekopplingsavgifter inom mobiltelefoni, behandlas i del fem och sex.

Oftels *Competition statement* befäster i huvudsak det synsätt som framförts i *Competition consultation*. En rad positiva indikatorer antyder att marknaden för mobiltjänster är en blivande konkurrensmarknad. Det kvarstår dock några problemområden som visar på att marknaden ännu inte uppnått effektiv konkurrens. Ett konkurrenstryck borde uppstå som avlägsnar dessa problem och undergräver möjligheten att sätta priser över en konkurrensmässig nivå. Oftel föreslår ytterligare "co-regulatory initiative" (kompletterande initiativ till lagändringar) för att uppmuntra till detta, vilket inkluderar steg mot att förbättra konsekvensen bland tariffer, minska eller avlägsna SIM-låsning, och förbättra nummerportabilitet. De kommer också att samarbeta med EU för att behandla

avgifter på internationell 'roaming'. Slutligen föreslår Oftel att utnämningen av marknadsinflytande från Vodafone och BTCellnet avlägsnas. Detta skulle avlägsna kravet på dem att inte diskriminera vid sina handhavanden med tjänsteleverantörer, ett krav som Oftel anser hindrar deras förmåga att konkurrera. De två företagen kommer även i fortsättningen utnämnas som innehavare av betydande marknadsmakt men Oftel avser inte att utfästa något accesskrav som omfattar dem.

Oftels utvärdering av vinster och marknadsmakt

Oftels huvudsakliga angelägenhet var att vissa operatörer satte priser över den nivå som skulle erhållas på en marknad med effektiv konkurrens. Under konsultationsperioden ålade de NERA att mäta lönsamhet och effektivitet bland brittiska nätverksoperatörer⁴³. Tabell 1 visar HCA avkastningen på sysselsatt kapital.

Företag/Årsslut	1998	1999	2000	2001
Vodafone	92,3	76,0	53,2	50,1
BTCellnet	20,5	11,9	8,2	
One2One	-18,4	-4,6	8,2	
Orange		4,6	4,6	9,9
Genomsnitt för industri		20,3	18,7	10,8

Under konsultationen bedömde Oftel kapitalkostnaden att befinna sig mellan 13 till 17 procent med en mittpunkt i intervallet på 15 procent. De drar slutsatsen att Vodafones avkastning på sysselsatt kapital konsekvent och betydligt överstigit kapitalkostnaden. Oftel säger att såvida det inte finns andra faktorer som kan förklara detta så utgör beständigheten och skalan av Vodafones vinster en stark indikation på att sektorn för mobiltelefoni ännu inte uppnått effektiv konkurrens och att priserna ligger över den nivå som skulle återfinnas på en effektiv konkurrensmarknad.

Oftel beaktar tre möjliga förklaringar till Vodafones högre vinster: högre priser än konkurrenterna, lägre kostnader som inte kan

⁴³The profitability and efficiency of the UK mobile operators, NERA, London, augusti 2001 (hädanefter NERA Report).

replikeras samt lägre kostnader som i princip kan replikeras.

Oftel beräknar att Vodafones och BTCellnets priser ligger över snittet för industrin. Det finns en viss skillnad mellan reglerares och företagens syn på till vilken utsträckning dessa skillnader speglar skillnader på amansättningen av kundbasen (proportionerna mellan peak, roaming och contract kunder). Oftel håller dock med om att priserna dessa företag satt kommer att avta mot snittet för industrin mot slutet av 2000/01⁴⁴.

Oftel föreslår att Vodafone kanske åtnjuter några fördelar som inte är möjliga att replikera av andra, vilket inkluderar skalekonomier och relativ effektivitet hos deras GSM 900 nätverk i jämförelse med GSM 1800 nätverket som används av de två företag som mer nyligen trädde in på marknaden. De kvantifierar dessa fördelar och finner att de är små.

Oftel reflekterar över huruvida Vodafones högre vinster kan härröra från kontinuerliga innovationer som konkurrenterna ännu inte hunnit matcha, eller från en kostnadsfördel specifik för Vodafone. De finner inget bevis för detta.

Vad som kvarstår är två fördelar som Oftel menar i princip är tillämpliga för samtliga operatörer – en överlägsen trafikprofil och en överlägsen effektivitet från en tidigare innovation eller effektivitetsvinst. Oftel drar slutsatsen att dessa utgör källan till Vodafones övervinster. Förvånande så drar de utifrån dessa slutsatsen att Vodafones högre lönsamhet därför måste spegla marknads-makt.

NERAs analys

NERAs analys ger vidare insikt i situationen. De sammanfattar sina slutsatser enligt följande:

- lönsamheten för de operatörer som verkat längst, BTCellnet och Vodafone, avtog betydligt under den utvärderade perioden; ...
- lönsamheten för alla företag frånsett Vodafone låg under kapitalkostnaden som angavs i Oftels konsultationsdokument. Så var även den sammanlagda lönsamheten för industrin.

⁴⁴ Det nämndes ovan att marknadsandelarna för dessa två företag har fortsatt att inska, så även om deras priser ligger över den genomsnittliga nivån för industrin kommer de inte ha råd att fortsätta en sådan prispolitik under någon längre tid.

... Vodafone hade en genomsnittlig avkastningsnivå per kund, en kostnadsnivå per kund som låg under genomsnittet och en betydligt lägre nivå av genomsnittlig avkastning på sysselsatt kapital per kund. Det är den senare faktorn som utgör den största andelen av förklaringen till Vodafones högre lönsamhet. Om Vodafones nivå av genomsnittlig avkastning på sysselsatt kapital per kund skulle öka till samma nivå som det näst bäst presterande företaget, BTCellnet, skulle dess lönsamhet mer eller mindre halveras⁴⁵.

NERAs effektivitetsanalys jämför de fyra brittiska företagen med totalt 26 europeiska mobiloperatörer, med användning av olika statistiska och matematiska programmeringstekniker. De summerar dessa resultat enligt följande:

Vodafone bedöms konsekvent som en av de mest effektiva operatörerna inom vårt sampel. [2:a plats, eller delad 1:a plats] One2One placerar sig antingen på 7:e eller 18:e plats, med BTCellnet på 9:e, medan Orange framstår som den minst effektiva av de fyra operatörerna och placerar sig mellan 15:e och 19:e plats⁴⁶.

Under 1998 beräknade kommissionen för monopol och sammanslagningar (the Monopolies and Mergers Commission, MMC) (se nästa stycke) kostnaderna för samtalsvidarekoppling (termination charges) under 1997/98 till 11,48 pence per minut för Vodafone och 17,62 pence per minut för BTCellnet (Cellnet och Vodafone, stycke 2.291). NERA sa att ”vi tror att skillnaden mellan kostnaden för samtalsvidarekoppling på Cellnets respektive Vodafones nätverk till stor del beror på skillnader i effektivitet snarare än skillnader beträffande deras produkt eller trafikvolym”. (Cellnet och Vodafone, stycke 2.308) NERA rapporten tycks bekräfta att så fortfarande är fallet.

⁴⁵NERA Report, s. 47-48.

⁴⁶NERA Report, s. 79.

21. Kritik på Oftels slutsatser beträffande konkurrens

Oftel diskuterar karaktären och implikationerna av det statiska och dynamiska perspektivet på konkurrens.

Oftel skulle argumentera för att det perspektiv som antagits inför utvärderingen inte är alltigenom statiskt; utvärderingen har försökt att presentera en balanserad bedömning av statiska och dynamiska indikatorer. Oftel lägger avsevärd vikt vid förändringar av förutsättningar på marknaden och har explicit beaktat huruvida de ihållande höga vinsterna Vodafone gör härrör från innovationer eller andra effektivitetsfördelar eller från marknadsstyrka. Dessutom har ingen operatör uppvisat bevis för att Vodafones högre vinst härrör från tidigare gjorda innovationer. Däremot anger Vodafone att de kostnadsfördelar de åtnjuter är lika uppnåeliga för samtliga operatörer. (Appendix 8, styck A8.5)

Oftel delar i stor utsträckning Vodafones åsikt på denna punkt. Efter att ha eliminerat andra faktorer drar Oftel slutsatsen att Vodafons högre vinster speglar faktorer som i princip är tillgängliga för andra operatörer. Det förvånande nästkommande steget i Oftels slutsats är att detta speglar marknadsstyrka. Detta kan vara den enda kvarvarande förklaringen inom den statiska värden av neoklassicistiska nationalekonomer. Men säkerligen vore en mer sannolik slutsats vara att Vodafones vinster speglar okunskap inom marknaden snarare än marknadsstyrka. Andra operatörer skulle antagligen vilja ha Vodafones bättre mix av trafik och lägre kostnader. Det finns ingenting som aktivt stoppar dem, vilket Oftel uppmärksammar, men de har ännu inte upptäckt hur de skall uppnå dessa⁴⁷.

Reaktionshastighet

Oftel säger att deras ”slutsatser bygger på ihålligheten och skalan av Vodafons vinster” (s. 24). De säger ”På en konkurrensmarknad förväntar sig Oftel att andra operatörer snabbt skulle kopiera en

⁴⁷ Detta är med all säkerhet inte ett unikt fall. Jag minns en chef för ett företag som stod inför MMC, och talade om marknadsledaren ”Vi vet att deras kvalitetskontroll är bättre än vår men vi vet bara inte hur de gör”.

innovation som ledet till lägre kostnader.” (s. 25) Men hur snabbt är det rimligt att förvänta sig en sådan kopiering?

Att hinna ikapp kan ta tid, särskilt om några av kostnadsfördelarna speglar hur nätverket byggts upp⁴⁸. NERA fann att Vodafone är en av de två mest effektiva operatörerna i Europa, och att de brittiska operatörerna placerar sig mellan 7:e och 19:e plats. Inom en så ny industri, där teknologin är relativt okänd och fortfarande under utveckling, är det då verkligt förvånande att de skilda operatörerna har olika kostnader och vinstgrad? Är det realistiskt att förvänta sig att de som precis gått in på marknaden kan matcha de ledande operatörerna i Europa inom de två år som gått sedan den senaste priskontrollen fastställdes?

Säkerligen överensstämmer vinstbeviset med alla andra bevis beträffande mobilsektorn. Det råder effektiv konkurrens på pris och servicekvalitet, vilket leder till sjunkande priser och förbättrad servicekvalitet. Detta har lett till sjunkande avkastningsgrad inom sektorn i sin helhet, till den punkt där den genomsnittliga avkastningen ligger under kapitalkostnaden. Ett företag har en betydligt högre vinstgrad än de andra, men även denna sjunker. Men denna högre vinst resulterar inte från monopol eller marknadsmakt. Den resulterar från en betydligt högre effektivitet än övriga brittiska konkurrenter ännu hunnit matcha⁴⁹.

Slutsatser beträffande mobilmarknaden

Att hävda att en marknad med olika vinstgrad över tiden inte har en effektiv konkurrens är att införa nya krav på konkurrens: att alla företag måste ha samma effektivitet och att ett företag inte får ha ett försprång framför de andra under någon längre tid. Om ett företag utvecklar en högre effektivitet, och andra inte hinner ikapp fort nog, måste industrin överlag regleras. Är detta verkligen den mest lämpliga vägen framåt? Är det inte kontraproduktivt

⁴⁸Till exempel, en föreslagen faktor är bättre lokalisering av cell sites genom en bättre radioplanering.

⁴⁹För tidigare empiriska bevis på att konkurrensprocessen utspelar sig över tiden, läs Brozen, Jale, "The Anti-Trust Task Force Deconcentration Recommendation", *Journal of Law and Economics*, oktober 1970, och "Brain's Concentration and Rates of Return Revisited", *Journal of Law and Economics*, oktober 1971. Demsetz, Harold, "Industry Structure, Market Rivalry and Public Policy", *Journal of Law and Economics*, april 1973.

att bestraffa ledarna för deras innovationer, och efterföljarna för att de inte hinner ikapp ”snabbt” oavsett industrins ekonomiska och tekniska förutsättningar? På lång sikt skulle en sådan politik avskräcka snarare än uppmuntra betydelsefulla innovationer och utvecklingen av vidare konkurrens. I slutskedet skulle detta få en negativ inverkan på kunderna.

Del 5: Priskontroll på avgifter för samtalsvidarekoppling

22. Samtal till andra mobilnät och vidarekopplingsavgifter

Oftels konsultation beträffande konkurrens inom mobiltelefoni åtföljdes av en mer specifik konsultation beträffande de existerande priskontrollerna på avgifter för vidarekoppling av mobilsamtal på nätverk ägda av Vodafone och BTCellnet. Detta utgör en ytterligare illustration över hur perspektivet på och karaktären av konkurrens kan påverka politiken för priskontroll.

Under 1998 undersökte MMC (numer Competition Commission) uppkopplingsavgifterna för Vodafone och BTCellnet. De drog slutsatsen att det rådde ett otillräckligt konkurrenstryck för att begränsa dessa avgifter, att de då rådande avgifterna var betydligt högre än kostnaderna för effektiva operatörer, och att detta var i strid med allmänhetens intresse⁵⁰. MMC rekommenderade pris-

⁵⁰ Monopolies and Mergers Commission, Cellnet and Vodafone, London, december, 1998 (hädanefter Cellnet and Vodafone).

reduktioner på vidarekopplingsavgifter på i snitt 25 procent för 1999/2000 med en efterföljande reduktion av RPI-9 procent för åren 2000/01 och 2001/02. Dessa implementerades vederbörligen.

Oftels *Price control consultation*⁵¹ ställer frågan huruvida dessa priskontroller borde bestå eller avlägsnas, eller om någon annan reglerande handling vore lämplig. Oftels preliminära syn är att de relevanta kostnaderna sjunkit sedan tidpunkten för kommissionens rapport eftersom produktionen ökat mer än kommissionen beräknade⁵². De säger att det är begränsade 'uppringaren betalar'-principen⁵³. Oftel anser att vidarekopplingsavgifterna är för höga och att det kan finnas anledning till fortsatt reglering.

Price control consultation behandlar fyra alternativ till reglerande handling om Oftel finner att marknaden för vidarekoppling av mobiltelefoner inte är effektiv, och konkurrensen förväntas fortsätta att vara otillräcklig. Dessa alternativ är (1) att inte reglera vidarekopplingsavgifterna, (2) att öka begränsningar för konkurrens, (3) att binda vidarekopplingsavgifterna till avgifter för konkurrensutsatta tjänster, och (4) direkt kontroll av vidarekopplingsavgifterna. Resten av denna del av rapporten utvärderar dessa alternativ i tur och ordning.

23. Oftels alternativ 1: Att inte reglera vidarekopplingsavgifterna

Oftel uppmärksammar att när väl den nuvarande kontrollen upphör vore det olämpligt att fortsätta att reglera vidarekopplingsavgifterna ytterligare ifall de råder tillräckligt konkurrensstryck på dessa avgifter. De säger att detta alternativ kan användas även om det för stunden inte råder tillräckligt konkurrensstryck, ifall trycket trots allt ökar tillräckligt med tiden.

Oftel säger också att det alternativt kan vara lämpligt att inte reglera om konsekvenserna av högre vidarekopplingsavgifter var lägre avgifter för andra tjänster (såsom access och 'call origination'),

⁵¹Om inte annat anges refererar citeringar i denna del till detta dokument.

⁵²"Utallet av en betydligt mer omfattande trafik än vad Konkurrenskommissionen beräknat betyder att de nuvarande avgifterna sannolikt ligger betydande över kostnaderna, enligt analys av Konkurrenskommissionen (Competition Commission)." (stycke 1.9)

⁵³I vissa länder är mobiltelefoner prissatta enligt en 'mottagaren betalar' princip.

och om övervinsterna från vidarekopplingsavgifterna med tiden konkurrerades bort på dessa andra marknader. De indikerar dock att det vore osannolikt att acceptera detta alternativ om de fann att andra mobilmarknader var en bit ifrån effektiv konkurrens, ”därför att det inte vore garanterat att högre vidarekopplingsavgifter skulle omvandlas till lägre avgifter för andra mobiltjänster”. (stycke 7.6)

Det har ovan talats för att högre vidarekopplingsavgifter sannolikt skulle föranleda lägre avgifter för andra tjänster, att övervinster tenderar att konkurreras bort, att detta är konsistent med de erfarenheter Oftel rapporterar och att oron beträffande att konkurrensen inte är effektiv inom andra mobilmarknader är föga övertygande.

Generellt tycks Oftels förutsättningar för att inte reglera vidarekopplingsavgifterna vara högt ställda. Om konkurrensen som Oftel erkänner inom andra områden fortfarande är under utveckling och visar sig som lägre avgifter för andra tjänster så erhåller kunderna ett allt bättre avtal så länge vidarekopplingsavgifterna inte ökar, trots att de inte sänkts. Om det skulle vara nödvändigt skulle en försäkran om att vidarekopplingsavgifterna inte kommer att höjas efterfrågas från företagen. Omständigheterna som talar för ”ingen reglering” alternativet är starkare än vad Oftel anger, särskilt då (som föreslås nedan) vissa av alternativen Oftel föreslår kan få en negativ effekt för tillväxt och konkurrens.

24. Oftels alternativ 2: Öka begränsningar för konkurrens

Oftel diskuterar möjligheterna för ökad konkurrens enligt följande.

Det mest direkta uttrycket för konkurrens kan enbart uppstå om en annan part skulle erbjuda en vidarekopplingstjänst för kunder på ett mobilnät. Denna andra part skulle kunna vara en enskild operatör, ett virtuellt nätverk (ett företag som erbjuder mobiltjänster utan att äga spektrum⁵⁴) eller en annan nätverksoperatör (Mobile

⁵⁴Känt som en 'Mobile Virtual Network Operator' eller MVNO.

⁵⁵Oftel definierar SIM eller 'Subscriber Identity Module' som en litet 'smart card'-liknande anordning som har details information om mobilkunden, inklusive telefonnummer och det nummer nätverket kräver för att känna igen och verifiera kunden.

Network Operator eller MNO). Oavsett dess identitet skulle de dock behöva tillgång till detaljer från SIM-korten⁵⁵ beträffande vilka av kundernas samtal de vill koppla nedSåledes skulle en sådan part vara tvungen att sluta avtal med mobiltelefonägarnas operatörer (MNO) innan de kan erbjuda att vidarekoppling av samtalen åt dem. Det är möjligt att Oftel kan ombedjas att medla under en förhandling mellan en sådan andra part och en MNO, och under tiden Oftel gör detta skulle de kunna tänka ut ett lämpligt agerande. (stycke 7.10)

Detta tycks vara hjärtat i monopolfrågan. Varje nätverk har ett monopol på att erbjuda vidarekopplingstjänster till sina egna kunder. Oförmågan hos andra nätverk eller tjänsteleverantörer att konkurrera om denna tjänst annat än genom att locka kunderna till att byta nätverk härstammar ur denna kontroll över accessen. Detta är den typ av monopol som både det statiska neo-klassicistiska perspektivet och det dynamiska österrikiska perspektivet erkänner har nackdelar på kort sikt.

Det österrikiska perspektivet är i större utsträckning medvetet om att det kan förekomma långsiktiga fördelar med ett sådant monopol. Till exempel så kan utsikten av ett monopol på vidarekoppling av samtal utgjort ett incitament för operatören att starta upp verksamheten. Utsikten av intäkter från vidarekopplingsavgifter är ett incitament för utvecklandet av nätverket så att det lockar fler kunder abonnenter, inklusive mer attraktiva avtal för nyttjande av nätverket. Det följer av detta att det är nödvändigt att uppmärksamma de potentiella nackdelarna såväl som fördelarna med att avlägsna ett monopol, uttryckt i möjlig påverkan på framtida investeringar, innovativitet och strategier för prissättning.

Oftel ser tillgång till information från SIM-kort som en förutsättning för direkt konkurrens på vidarekopplingstjänster. Avsaknad av sådan tillgång utgör hinder för konkurrens och inträde. Att avlägsna monopolet skulle förmodligen underlätta konkurrens på vidarekopplingstjänster. Detta förtjänar ytterligare undersökning för att klargöra exakt vilka faktorer som är inblandade och vilka implikationerna är. Tillgång till SIM-korten kan utgöra enbart en del av historien. Den tekniska lösningen är kanske inte rättfram och ytterligare investeringar kan vara nödvändigt för att koppla 'visitor location registrer'.

Om det påstås att oförmågan att konkurrera på vidarekopplingstjänster begränsar eller avleder konkurrens, eller på annat vis

går emot allmänhetens intresse, tycks en självklar väg att fortsätta vara att försöka underlätta sådan konkurrens. Trots att det kan innebära vissa extrakostnader kan möjligheten, eller enbart hotet av, ett tekniskt och ekonomiskt möjligt alternativ till att betala nuvarande vidarekopplingsavgifter utgöra en värdefull konkurrenskontroll av dessa avgifter. Ett tekniskt alternativ, eller även lättare tillgång till existerande tjänster, kan underlätta för etablerade och nya operatörer att konkurrera genom att erbjuda nya tjänster. Detta tycks vara att föredra framför alternativa strategialternativ som inte skulle göra något för att lösa det underliggande problemet, och i praktiken skulle minska incitamenten och möjligheterna för konkurrens.

Kundinformation

Oftel diskuterar möjligheterna för att verka för ett konkurrenstryck på uppkopplingsavgiften för vidarekoppling av samtal genom att förbättra konsumentinformationen på kundfakturorna. De anser att detta vore en rätt enkel metod till låg kostnad. Detta är möjligt, men utförligare fakturainformation kanske förvirrar snarare än hjälper kunderna, och presentationen är kanske inte rättfram. Det finns också möjliga negativa effekter för konkurrensen, vilket noterats av en annan reglerande myndighet i sammanhang av konkurrens på utbudet av elektricitet⁵⁶. Dessutom medger Oftel att ”detta klart nog inte skulle lösa det egentliga problemet”.

25. Oftels alternativ 3: Bind vidarekopplingsavgifter till andra avgifter

Oftel föreslår att ”om marknaden för samtalsuppkoppling var konkurrensbetonad skulle det kanske vara möjligt att knyta avgifter för samtalsuppkoppling till avgifter för samtalsvidarekoppling, och därigenom utnyttja konkurrenstrycket från den tidigare till att begränsa den senare.” (stycke 7.13) De nämner en österrikisk lösning som innebär att alla vidarekopplingsavgifter för mobiltelefoni sätts lika med de lägsta gällande avgifterna och sedan jämföra

⁵⁶”Standardiserad märkning av produkter och tjänster inom återförsäljning av elektricitet kan vara fördelaktig för konsumenter och konkurrerande el-leverantörer, så länge leverantörerna tillåts erbjuda ytterligare information när de börjar erbjuda innovativa tjänster och produkter till kunderna. ... Överdrivna informationskrav kan däremot motverka utlämnandet av information, särskilt vid annonsering.” (Federal Trade Commission Report, s. vi-vii)

senare förändringar gentemot förändringar i ett vägt genomsnitt för andra mobilavgifter.

Oftel anger flera potentiella nackdelar med sådana förslag: de kan avleda konkurrensen från den marknad till vilken vidarekopplingsavgifterna var knutna, de skulle innebära en utvidgning av regleringen till nya områden, de skulle vara en avvikelse från principen med avgifter som speglar kostnaderna, och den föreslagna österrikiska lösningen skulle leda till praktiska mätproblem. Det är inte klart vad en sådan bindningsmekanism skulle innebära för en begränsning av vidarekopplingsavgifterna. Det råder en viss osäkerhet beträffande hur dessa avgifter kommer att förändras i framtiden. De kan fortsätta att gå ner som de tidigare har gjort. Å andra sida, om mobilsektorn nu har en avkastning som ligger under kapitalkostnaden, och i synnerhet om dessa specifika avgifter för närvarande ligger under kostnaden, måste de utgöra ett mål för en höjning. En begränsning genom en bindning kan också göra det mindre attraktivt att sänka dem och mer attraktivt att öka dem. Österrikisk erfarenhet kan belysa dessa frågor.

En icke-diskriminerande princip

Ett möjligt alternativ diskuteras inte i konsultationen. Oftel poängterar att nätverksoperatörerna har ett monopol på access till deras egna nätverk, men att access för andra operatörer är nödvändig för att möjliggöra fullt utvecklad konkurrens på mobila nätverk överlag. På annat håll inom reglering av allmännyttan, hanteras sådana situationer i regel genom krav på att erbjuda access på ett icke-diskriminerande sätt. Det vill säga, varje ägare-operatör av mobila nätverk skulle kunna tvingas att inte diskriminera mellan det egna nätverket och kunderna och andra operatörers nätverk och kunder beträffande vidarekopplingsavgifter för samtal.

Detta alternativ skulle möta Oftels just nämnda intressen. Det skulle även fortsättningsvis begränsa regleringen till vidarekopplingsavgifternas område vari den tidigare har upprätthållits. Det behöver inte innebära kontroversiella kostnadsberäkningar. I den omfattning det leder till modifierade förändringar för ett nätverks egna kunder skulle det tendera att minska den nuvarande skevheten snarare än att introducera en ny.

Detta perspektiv vore överensstämmande med en väletablerad princip och praktisk utövning av konkurrens politik. Artikel 6 i EU:s ”Interconnection Directive” kräver att ”operatörer måste

erbjuda lika villkor för andra operatörer som de förser sig själva med.” (Competition consultation, stycke A3.4) För närvarande omfattar detta krav enbart de operatörer som bedöms ha betydande marknadsmakt, men Oftels antagande är att alla operatörerna har betydande marknadsmakt beträffande access till sitt eget nätverk⁵⁷. En nätverksoperatör kan initialt finna det svårt att tillskriva sina egna avgifter för sammanlänkning, i synnerhet för sammanbuntade paket, och kan erhålla en lägre flexibilitet vid marknadsföringen. Men det skulle förekomma motsvarande fördelar för andra operatörer. Gentemot en möjlig minskning av incitamenten för förbättrade avgifter för samtal inom nätet samtal inom en operatörs nät (on-net calls) för att attrahera kunder, skulle det uppstå motsvarande ökning av incitamenten för att uppmuntra till samtal utom nätet samtal till abonnent hos annan operatör (off-net calls). Så det finns en balans som bör eftersträvas mellan effektiviteten i konkurrensen mellan nätverksoperatörer i dess bredaste bemärkelse och att införa ett konkurrenstryck på vidarekopplingsavgifter där ett sådant för närvarande i stor utsträckning saknas.

26. Oftels alternativ 4: Direkt kontroll av vidarekopplingsavgifterna

Oftels sista alternativ är en fortsättning av direkt kontroll för vidarekopplingsavgifterna som fastställts av BTCellnet och Vodafone, och troligen en utvidgning till att omfatta andra operatörer av mobilnät (Moile Network Operators). Det är sannolikt att kontrollerna skulle skärpas under detta alternativ sedan, som ovan nämnts, Oftel beräknar att kostnaderna har sjunkit sedan dess att kommissionen för monopol och sammanslagningar (Monopolies and Mergers Commisuiou) fastställde de senaste kontrollerna.

I samband med balansering av avgifterna noterar Oftel ”att tvinga ned vidarekopplingsavgifterna kan driva upp avgifterna för andra tjänster.” (stycke 7.19) Detta tycks utgöra ett möjligt

⁵⁷ Det är möjligt att operatörerna kan komma runt ett sådant krav på icke-diskriminering genom att från sig själva ta ut högre avgifter, vilket inte skulle drabba dem eftersom deras egna pengar helt enkelt skulle tas ur en ficka och läggas i en annan. Om detta skedde, skulle det vara möjligt att åberopa Artikel 7 i EU:s Interconnection Directive, som ställer kravet att ”avgifter för sammankoppling måste vara kostnadsrelaterad och icke sammanbuntade (unbundled), baserade på information från bokföringssystem för kostnader som av NRA57 godkänts för detta ändamål.” (Competition consultation, stycke 3.5) Detta skulle självklart involvera den reglerande myndigheten i mer problematiska frågor med att fastställa kostnader.

utfall. Vilket argumenterats för ovan, ger de högre marginalerna på vidarekopplingsavgifterna ett ytterligare incitament att reducera priserna för access och samtal inom nätet för att attrahera fler kunder. Vidarekopplingsavgifter står inte för sig själva: det är den aggregerade intäkten – från access, utgående samtal, ingående samtal och avgifter för andra nättjänster – som driver en nätverksproducents produktion och investeringsbeslut.

Konsultationsdokumentet förklarar att avgifter för inkommande samtal (det vill säga, vidarekopplingsavgifter) har hitintills hitintills ökat och avgifter för utgående samtal och andra tjänster har minskat, relativt kostnaderna. Om det fanns ett krav på att betydligt sänka priset på inkommande samtal (vidarekopplingsavgifter) tycks det sannolikt att det skulle leda till någon ökning av andra avgifter eller av priset på utgående samtal. Detta skulle i sin tur påverka ökningen av kundantal och nyttjande, i en utsträckning som inte går att förutsäga. Det kan anföras att om andra priser höjs när det finns ett krav att vidarekopplingsavgifterna sänks visar detta att mobiloperatören har marknadsmakt över samtalsoriginering, och att marknaden därför inte har full konkurrens. En sådan slutsats följer inte här. En förmåga att välja var ens vinst skall föras kan i vissa avseenden utgöra ett tecken på marknadsmakt, men här verkar andra faktorer. En analogi finns med samkostnader, välkänt inom den ekonomiska litteraturen. Ett pristak på en gemensamt erbjudna produkter kan minska nivån av konkurrens och produktion och öka det konkurrensmässiga priset för andra gemensamt erbjudna produkter. Om andra priser ökar i och med ett krav på att vidarekopplingsavgifterna sänkt, så antyder detta inte i sig att det förekommer monopolmakt. Ett sådant utfall kan överensstämma med en konkurrensmarknad.

Oftel anser att deras föreslagna priskontroll skulle spara in 800 miljoner pund för kundernas räkning under de fyra åren, medan den beräknade minskningen av operatörernas intäkter skulle vara omkring 600 miljoner pund. Skillnaden skulle spegla vinsterna för den ökade samtalsvolym som prisreduktionen skulle innebära. Det är inte osannolikt att en balansering av priserna till att bättre överensstämma med kostnaderna över lag skulle öka nyttan för kunderna. Det vore dock osannolikt att anta att vidarekopplingsavgifterna skulle sänkas utan motsvarande ökning av andra avgifter. Det skulle kunna förekomma en betydande omfördelning av intäkterna, men det tycks mest sannolikt att detta skulle ske mellan

användare av en samtalstjänst till användare av en annan, och således från vissa kunder till andra, snarare än från operatörer till kunder. Det är inte klart vilka antaganden Oftel i detta avseende gör inför sina beräkningar.

Kan en sådan priskontroll medföra fördelar?

Oftel säger att denna typ av reglering kan medföra betydande fördelar.

Genom att fastställa en maximiavgift kan Oftel försäkra sig om att uppnå det nödvändiga resultatet beträffande kostnadsrelaterade vidarekopplingsavgifter och i slutändan rättvisa konsumentpriser för mobilsamtal. Det finns dessutom ingen anledning varför denna maximiavgift nödvändigtvis skulle motverka konkurrensen på vidarekopplingsavgifter sedan MNO:s skulle vara fria att ta ut avgifter som ligger lägre än pristaket. (stycke 7.19)

En balansering av avgifterna kan i sig vara önskvärd, om de tidigare ekonomiska arrangemangen lett fram till att konkurrens och relativpriser förvrängts. Men om balanseringen genomförs via priskontroll, snarare än via en konkurrensmarknad, kan det göra utfallet känsligt för fastställandet av denna kontroll. Utfallet blir därför känsligt för kostnadsberäkningarna för vidarekopplingen av samtal om detta utgör grunden till priskontrollen. Detta blir, vilket anges nedan, sannolikt särskilt svårt och kontroversiellt. Oftels utvärdering tycks vara optimistisk av flera orsaker.

Kostnadsrelaterat och rättvis?

För det första råder det skilda meningar beträffande vilken princip eller metodologi som bör användas vid kostnadsberäkningarna för att fastställa en sådan maximiavgift. Ett exempel utgör att beslut av kommissionen för monopol och sammanslagningar att använda fullständigt allokerade kostnader (Fully Allocated Costs eller FAC)

⁵⁸ Oftel tonar ned betydelsen av denna skillnad och menar att "Konkurrenskommissionen (Competition Commission, tidigare MMC) höll med om att LRIC i princip var en lämplig metod för fastställandet av vidarekopplingsavgifter. Ur kommissionens synvinkel fanns det dock vid den tiden inte en tillräckligt utförlig studie gjord för att de skulle kunna basera sina rekommendationer utifrån ett LRIC perspektiv". (stycke 1.14) MMC uttryckte att "I princip korresponderar avgiftsnivån under effektiv konkurrens sannolikt närmare med LIRC kostnader än FAC kostnader. DGT utvecklar dock fortfarande sina idéer för användandet av LRIC i relation till mobilnät. Det finns ett antal betydelsefulla metodologiska frågor som behöver lösas innan det går att befästa att LRIC i praktiken kan användas till att fastställa mobilavgifter." (Cellnet and Vodafone, stycke 2.192)

under 1998, obeaktat att Oftel föredrog långsiktig stegvis ökade kostnader (Long Run Incremental Cost eller LRIC)⁵⁸.

För det andra är vidarekoppling av samtal en av flera gemensamma produkter som erbjuds av ett nätverk och det förekommer konceptuella svårigheter vid allokering av kostnader mellan gemensamma produkter. Till exempel så är ekonomer efter många års debatt överens om att samkostnader på en konkurrensmarknad inte allokteras enbart utifrån kostnader och produktionsvolym, utan speglar skillnader i nivån av efterfrågeelasticitet för de enskilda produkterna.

För det tredje finns det praktiska svårigheter i att erhålla relevant data. Dessa svårigheter är allvarliga nog när industrin eller produkten i fråga är relativt stabil, när kostnader och teknologier förändras långsamt och när tidigare erfarenheter utgör en god guide inför framtiden. De försvåras när industrin snabbt förändras och när många innovationer sker.

Det är självklart möjligt att i varje situation göra en uppsättning antaganden, samla in vissa data och fastställa maximum för pristak. Men en försäkran om att dessa pristak skulle spegla kostnaderna och vara rättvisa ur ett objektiva och okontroversiellt perspektiv vore missvisande.

Ingen negativ effekt på konkurrensen?

Det vore helt enkelt överoptimistiskt att tro att maximum för samtalsavgifter inte skulle ha någon negativ effekt på konkurrensen. Återigen så finns det ett antal faror här.

För det första kan nivån för avgiften sättas för lågt. Detta kan avskräcka operatörerna från att erbjuda lämpliga resurser för vidarekoppling av samtal, eller till en acceptabel eller förbättrad kvalitetsstandard. Det kan ha en negativ effekt på driften eller ytterligare investeringar.

För det andra skulle lägre vidarekopplingsavgifter minska incitamenten för konkurrenterna, vilka kan inkludera några av dessa operatörer, att eftersöka och utveckla nya eller bättre metoder för att konkurrera mer effektivt. Oftel (kapitel 5 och Annex C) beskriver en vid uppsättning av substitut både på utbuds- och efterfrågesidan som, till en större eller mindre utsträckning, kan eller skulle kunna utverka ett konkurrenstryck på vidarekopplingsavgifterna. Ytterligare andra möjligheter kommer att bli tillgängliga⁵⁹. Utvecklingen av dessa och andra ännu inte undersökta möjligheter skulle vara mindre lönsamt om nyttan av framgångsrika innovationer reduceras.

För det tredje är det inte enbart nivån på avgiften som har en utmärkande effekt; det har också själva det faktum att priskontrollerna aktivt fortsätter. Detta tenderar att etablera principen att regleraren går in för att försäkra att vidarekopplingsavgifterna fortsätter att spegla vidarekopplingskostnaderna, även om eller speciellt då de senare över tiden förändras. Detta inför ytterligare osäkerhet beträffande vilka tjänster som i framtiden kommer att vara priskontrollerade och till vilka nivåer dessa kontroller kommer att fastställas. Detta minskar i sin tur incitamenten för att upptäcka och erbjuda konkurrerande alternativ till nuvarande avgifter. Det minskar också incitamenten för kunderna att uppmuntra till och anamma sådana alternativ om reglering istället kan förväntas (och lobbas för) att göra någonting åt situationen.

⁵⁹ Till exempel finns det nu mobiltelefoner som har dubbla SIM ((Subscriber Information Module) kapacitet och där kunderna kan byta mellan nätverken inför varje samtal. Det är möjligt att föreställa sig kunder som använder sig av SIM-kortet för det nätverk som har den billigaste vidarekopplingsavgiften och sedan byter till SIM-kortet för ett annat nätverk inför originerade samtal om det är billigare att göra så. Detta skulle kunna utgöra ett tryck på nedkopplingsavgifterna då nätverksoperatörerna konkurrerar om att terminerade (och originerade) samtal för enskilda individer.

Svårigheter vid avslutande av kontrollerna

Förslaget innebär att revidera kontrollerna så att nivåerna sänks så att de speglar förändringar av kostnaderna, snarare än att fortsätta med kontrollerna på sin nuvarande nivå. Som vid de analoga förändringarna beträffande övergångskontroller för el-leverantörer, skulle detta göra det än svårare att avlägsna kontrollerna i framtiden. Det finns åtminstone tre orsaker till detta. För det första, vilket precis nämnts, skulle det innebära en lägre tillväxt i användandet av servicealternativ som annars skulle ha förekommit. De kvalitativa och innovativa aspekterna av konkurrens skulle därför på konstgjord väg minskas.

För det andra skulle sänkningen av vidarekopplingsavgifterna som kunnat resultera av ett konkurrenstryck minska i omfattning eller inte alls uppstå under de kommande två åren av kontroll. Detta kan redan ha skett under den nuvarande kontrollen. Det har sagts att det finns bevis för sänkningar av vidarekopplingsavgifterna uppkomna genom konkurrens på vissa oreglerade marknader⁶⁰. Men eventuella bevis för att konkurrens skulle ha sänkt vidarekopplingsavgifterna i Storbritannien under den senaste tvåårsperioden har dolts eller hindrats från att uppstå genom de pristak som förekommit.

För det tredje, ju längre dessa priskontroller fortsätter att verka, och ju oftare betydelsen av dem framförs, desto svårare blir det att argumentera för att de inte är nödvändiga. Misslyckandet med att erkänna någon som helst negativ effekt av dem för konkurrensen gör det än svårare att motbevisa argumenten för deras fortsättning ”för att vara på den säkra sidan”.

27. Interrim-slutsatser beträffande strategialternativ för vidarekopplingsavgifter

För att sammanfatta, så identifierar Oftels Price control consultation fyra strategialternativ ifall de skulle upptäcka att marknaden för vidarekopplingsavgifter för mobilsamtal inte uppnått effektiv konkurrens.

Det första av dessa alternativ är att inte reglera vidarekopplingsavgifterna efter det att nuvarande kontroller upphör. Det framförs

⁶⁰”TelCom analysen avslöjar också att nedkopplingsavgifterna för samtal med tiden har sjunkit lika lågt och snabbt på de marknader där konkurrensen börjat verka som på de marknader där regleringsåtgärder föregått en sådan utveckling.” Vodafone’s Response, stycke 6.5.3, s. 60.

här att detta alternativ förtjänar ytterligare överväganden om det visar sig att marknaden för telekommunikation överlag utvecklas väl och nivån på vidarekopplingsavgifterna inte stiger.

Det andra alternativet är att öka konkurrensen, i första hand genom att underlätta tillgång till information från SIM-korten. Det framförs här att detta alternativ förtjänar att undersökas ytterligare. Det tredje alternativet är att binda vidarekopplingsavgifterna vid avgifterna för mer konkurrensutsatta avgifter, såsom för andra mobiltjänster. Det framförs här att utfallet av detta skulle vara osäkert. Ett bättre alternativ som bör övervägas är en regel som hindrar diskriminering. Detta är ett normalt angreppssätt inom allmännyttiga sektorerna för el, gas och vatten där konkurrenterna är i behov av tillgång till nätverken för el, gas och vatten för att konkurrensen skall fungera. Det fjärde alternativet är fortsatt direkt kontroll av vidarekopplingsavgifterna, till en lägre nivå än den närvarande. Tros att denna skulle kunna innebära vissa fördelar i termer av balanserade priser, framförs det här att detta skulle innebära ökning av andra avgifter såväl som en sänkning av vidarekopplingsavgifterna. Det skulle också vara mer problematiskt än Oftel anger även ur andra aspekter – till exempel vid beräkningar av en lämplig nivå av kostnader och maximipris, avleda eller avskräcka konkurrens, samt förvärpa problemet med att avlägsna kontrollerna i framtiden.

Överföring av nuvarande kontroller

Oftel hänvisar till överföring av de befintliga kontrollerna till de nuvarande nivåerna fram till dess att en framtida undersökning av Konkurrenskommissionen (Competition Commission) slutförts. (stycke 1.16) Den kan finnas anledningar till att överföra kontrollerna på detta sätt under en längre period, säg under de närmaste två åren. Den nuvarande kontrollnivån är den Kommissionen för monopol och sammanslagningar (Monopolies and Mergers Commission) fastställde. Det finns ingen intention till att etablera en princip om att Oftel regelbundet skulle uppdatera denna priskontroll och inget omfattande arbete med att beräkna om de inblandade kostnaderna.

Syftet vore att försäkra kunderna om att de även i fortsättningen kommer att vara skyddade med avseende på vidarekopplingsavgifter medan konkurrenskrafterna fortsätter att utvecklas, och under tiden Oftel vidtar ytterligare åtgärder för att främja konkurrensen.

Fokus skulle då ligga på de åtgärder som på bästa sätt skulle främja konkurrensen på vidarekopplingsavgifter, och på vilka effekter dessa skulle få. Dessa skulle kunna övervakas och ytterligare åtgärder vidtagas om det i framtiden blev nödvändigt.

Del 6:

Utvärdering av Oftels beslut beträffande priskontroller

28. Oftels slutsatser beträffande vidarekopplingsavgifter

Svårigheterna vid konkurrens på vidarekopplingstjänsterna är en smalare fråga än den beträffande konkurrens inom mobilsektorn i stort, men det är en verklig och utmanande fråga. Hur skulle det se ut om någonting skulle göras beträffande konkurrensen på vidarekopplingstjänsterna? Denna del av rapporten behandlar denna fråga.

Oftels *Price control statement*⁶¹ anger att konkurrenstrycket för närvarande inte utgör en tillräcklig begränsning på vidarekopplingsavgifterna och sannolikt inte heller kommer att göra det inom en nära framtid. Det finns få incitament för operatörerna till att sänka sina vidarekopplingsavgifter. Varje operatör utövar marknadsstyrka över vidarekopplingsavgifterna inom sitt eget nätverk. Oftel drar därför slutsatsen att regleringsåtgärder därför rättfärdigas.

Oftel ger exempel på skilda faktorer som har möjlighet att utöva en press på vidarekopplingsavgifterna, inklusive slutna användar-

⁶¹Om inte annat indikeras så kommer citeringar i denna del av rapporten från detta dokument.

grupper, konsumenter som byter till andra nätverk, ersättning av andra samtal och en uppvägande makt hos köparna. De finner dock inga bevis för att dessa faktorer skulle begränsa vidarekopplingsavgifterna till en konkurrensmässig nivå nu eller inom en nära framtid, "trots att det kvarstår som en möjlighet att ett sådan konkurrenstryck kan utvecklas senare" (s. v). De anser att det vore riskfyllt att binda vidarekopplingsavgifterna vid avgifter för andra tjänster som begränsas av konkurrens. De kommer till slutsatsen att direkt kontroll av vidarekopplingsavgifterna är den bäst lämpade lösningen.

Oftel anser att de nuvarande vidarekopplingsavgifterna ligger betydligt högre än kostnaderna. De säger att avgifterna som Vodafone och BTCellnet tar ut nu är på 10,2 pence per minut vilket jämförs med en beräknad LRIC på omkring 6 pence per minut. Operatörerna anser att vidarekopplingsavgifterna utgör en del av ett paket och motverkas av lägre priser för samtal, vilket lett till en högre generell tillväxt och inga generella övervinster. Oftel anser dock att det inte är ekonomiskt effektivt eller rättvist med vidarekopplingsavgifter som ligger betydligt högre än kostnaderna. Då mobilsektorn i sin helhet inte uppnått effektiv konkurrens kan Oftel inte anta att de högre vinsterna på inkommande samtal konkurreras bort via lägre kostnader för utgående samtal.

Oftels förslag innebär ett pristak för vidarekopplingsavgifter på en nivå av RPI-12 procent under fyra år (2002 till 2006), för samtliga operatörer. De anser detta vara lämpligt för att kunderna skall kunna erhålla värde för pengarna. De menar att kontrollerna för vidarekopplingsavgifterna skyddar konsumenterna utgör en reglerad säkerhet, men också tillåter ett visst mått av flexibilitet i det att företagets effektivitet belönas. Den föreslagna kontrollen skulle innebära besparingar för kunderna på 800 miljoner pund och en minskning av företagets intäkter med 600 miljoner pund. Skillnaden speglar vinsterna av en ökad samtalsvolym som skulle resultera av prissänkningen. Oftel avser att utvärdera situationen efter två år för att bedöma om kontrollerna fortfarande lämpar sig.

29. Spelrummet för ökad konkurrens

Karaktären och utbredningen av konkurrensen kan påverka på priserna och därav få en inverkan på karaktären och omfattningen av reglering. Oftel undersöker detta. Men det finns inget uppenbart

beaktande av den motsatta effekten av reglering på karaktären och utbredningen av konkurrens. Detta är förvånande eftersom generaldirektörens (Director General) lagstadgade skyldigheter omfattar båda delar. Han har en skyldighet ”föra fram de brittiska konsumenternas intresse beträffande priser”. Men han har också en skyldighet att ”behålla och främja effektiv konkurrens mellan leverantörer inom telekommunikation i Storbritannien”. Dessutom, vilket kanske inte är irrelevant i detta hänseende, har han en skyldighet att ”främja forskning och utveckling av nya tekniker”.

Oftel accepterar att åtgärder för att öka konkurrenstrycket på vidarekoppling av samtal i princip vore att föredra. Däremot tycks de inte vara fullt övertygade beträffande de tydliga handlingar som kan bli nödvändiga för att främja en sådan konkurrens. Detta avsnitt undersöker i tur och ordning tre möjliga vägar Oftel identifierat.

Virtuella mobiloperatörer (Mobile Virtual Network Operators)

Det första alternativet beskrivs enligt följande.

Den första möjligheten för Oftel att uppmana till en utveckling av MVNOs (Mobile Virtual Network Operators) som skulle möjliggöra att en annan part än kundens nätverksoperatör kunde erbjuda vidarekoppling av samtal. (s. 26)

Oftel menar att MVNOs kunde öka konkurrenstrycket genom att leda samtalen via dem själva snarare än via operatörer och kontrollera hur inkommande samtal levereras.

Det är i framtiden möjligt att MVNOs kommer att ha en sådan kapacitet. Men ...nätverksoperatörerna (Mobile Network Operators) har låga incitament för att sluta de nödvändiga avtalen för att MVNOs skall tillåtas fungera på detta sätt. ... MVNOs kan därför ha potentialen att öka konkurrenstrycket på vidarekopplingsavgifter men ett antal betydande förändringar måste förs ske. Det vore olämpligt av Oftel att bygga en regleringsstrategi baserad på spekulationer om att sådana förändringar skulle inträffa. (s. 16)

En sådan passiv linje är förvånande. Oftel anser att ”betydande förändringar” måste inträffa för att en potential för ett ökat konkurrenstryck på vidarekopplingsavgifter skall inträffa. (Ett sådant tryck kan komma från operatörerna själva likväl som från MVNOs.) Nyckeln till dessa förändringar är att nätverksoperatörerna skulle ”sluta de nödvändiga avtalen”. Detta är uppenbarligen inom regleringens område. Varför föreslår då inte Oftel åtgärder för att försäkra sig om att detta sker? Det kan utan tvekan kräva tekniska arrangemang som innebär att MVNOs får ta del av information om var kunden befinner sig. Men skulle inte ett licenskrav underlätta detta?

Oftels ovilja att agera i denna fråga tycks relatera till den hållning de intagit gentemot mobilsektorn överlag.

Oftel anser det inte vara rättfärdigat att ge mandat till MVNOs med tanke på det tillstånd konkurrensen inom mobilsektorn överlag befinner sig i. Med uttalandet i *Effective competition review: mobile* föreslår Oftel att det nuvarande systemet med inflytande på marknaden avlägsnas till förmån för att kommersiella förhandlingar tillåts forma det framtida utbudet av tjänster och innovativ access till mobilnäten. (s. 26)

Det är svårt att följa Oftels argument här. De föreslår att minska kraven som ställs på operatörerna i och med den förbättrade konkurrensen inom mobilsektorn överlag. Men avsaknaden av effektiv konkurrens på vidarekopplingstjänsterna nödvändiggör en priskontroll på dessa avgifter. Att ge mandat till MVNOs kan utgöra en nyckelfaktor för att öka konkurrensen på vidarekopplingstjänsterna. Men Oftel hindras från att göra detta i och med sina slutsatser att mobilsektorn har för hög nivå av konkurrens för att de skall kunna ställa ytterligare krav på mobiloperatörerna. Detta tycks föra fram frågan om vilken överensstämmelse som råder mellan Oftels förslag.

Multipla SIM-anordningar (Multiple Subscriber Information Moduel devices)

Oftels andra möjlighet till att främja konkurrensen är relaterad till SIM-korten.

En annan möjlighet för Oftel vore att uppmuntra utvecklingen av telefoner som har mer än ett SIM-kort (eller som kan kopplas till mer än en operatörs nätverk). (s. 26)

Oftels diskussion i kapitel 3 är dock inte optimistisk.

Det är möjligt att multipla SIM-kort kan öka chanserna att ett mobilsamtal inom nätet kan ersättas med ett mobilsamtal utom nätet eller för ett samtal från det fasta nätet till en mobiltelefon. Men med förekomst av låsning av SIM-korten i Storbritannien och med konsumenter med låg kännedom och dålig konsumentinformation om SIM-låsning, kan det krävas lång tid innan multipla SIM-anordningar får en inverkan på vidarekoppling av samtal. (s. 15)

Oftel avslutar med en pessimistisk anmärkning med vilken de tar avstånd från förslaget.

Som diskuterats i kapitel 3 anser vissa att det finna en potential för att underlätta att samtal inom mobilnätet ersätts med andra former av röstsamtal. En sådan utveckling skulle dock inte nödvändigtvis skapa effektiva konkurrensmässiga begränsningar. Det finns materiella problem som kan hindra en effektiv konkurrens, såsom svårigheterna för innehavarna av mobiltelefon att koordinera användningen av de olika nätverken för originering och terminering. Dessutom är det långt ifrån säkert att detta skulle innebära ett betydligt ökat konkurrenstryck på vidarekopplingsavgifterna. Detta inte minst därför att SIM-kort leverantörerna då skulle möta samma incitament som nätverksoperatörerna idag möter, det vill säga att sätta relativt höga vidarekopplingsavgifter för att lämna utrymme för lägre priser för andra tjänster som användarna värderar högre. (s. 26)

Allt detta framstår onödigt nedslående. Svårigheterna för innehavaren av mobiltelefon att koordinera samtalen till olika nätverk tycks inte oöverkomliga. Om mobiltelefonerna nu kan acceptera två, är det då tekniskt eller ekonomiskt omöjligt att mobiltelefonerna kunde designas så att de simultant kan acceptera SIM-kort från

samtliga fyra operatörer? Eller att de skulle kunna programmeras till att automatiskt byta till den operatör som erbjuder den lägsta avgiften för ingående eller utgående samtal? Om Oftel antyder en intention att avlägsna barriärerna till informationen i SIM-korten, vore det mycket förvånande ifall innovationer och konkurrens inte skulle stimulera till att säkra en del av de 600 till 800 miljoner pund i överpriser som Oftel beräknade stå på spel de nästkommande fyra åren.

Oron beträffande att varje SIM-korts leverantör skulle möta samma incitament till att sätta högre vidarekopplingsavgifter som operatörerna nu möter är inte självklart. Som tidigare har förklarats fungerar kausaliteten troligtvis i den motsatta riktningen: operatörerna ser lönsamheten i att sätta lägre priser för andra tjänster eftersom de har höga vidarekopplingsavgifter. Om multipla SIM-kort blev standard, så att samtal utom nätet omvandlades till samtal inom nätet skulle fördelarna med att sätta högre vidarekopplingsavgifter undergrävas.

Vad beträffar de andra hinder för konkurrens som framförts har Oftel självt dragit slutsatsen att "SIM-låsta mobiltelefoner utgör en bytesbarriär", och att "det finns klara svagheter i nuvarande handhavanden beträffande avgifter, låsningsperiod, medvetenhet hos kunderna och råd från återförsäljare". Oftel avser att handskas med dessa frågor som en del av deras "co-regulatory initiatives". "Oftel är tillräckligt oroade beträffande sådana frågor att om de kvarstår kommer de att undersöka behovet av att vidta laga åtgärder." (s. 63)

Detta är ett välkommet offentliggörande av Oftels intentioner. Men krävs det verkligen fyra år 8(en föreslagna perioden för priskontroll) för Oftels konkurrensfrämjande åtgärder att få en betydande konkurrensmässig effekt? Det skulle vara olyckligt ifall konkurrensen hämmades och en priskontroll infördes därför att regleringsåtgärder inte införts tidigt nog, eller inte efterföljdes tillräckligt kraftfullt i framtiden. Om Oftel beräknar att det är för mycket som står på spel att det blir nödvändigt att förnya och skärpa priskontrollen, vore det då inte vara lämpligt att beakta en uppgradering av deras gemensamma initiativ till ett konkurrensfrämjande licenskrav? Och om det gjorde det, skulle då den aggressiva priskontrollen vara nödvändig eller hjälpsam?

Förbättrad konsumentinformation

Oftel undersöker ett antal möjligheter att öka konkurrenstrycket genom förbättrad konsumentinformation. De kommenterar att ”neo-klassicism ser inte försök till att informera kunderna om tillgängliga valmöjligheter som en användbar policy”. Försök att förbättra informationen till kunderna är dock, i motsats till detta synsätt, ett huvudområde för Oftels verksamhet.” (*Competition statement*, stycke A8.6) Trots allt anger de att

Oftel tror inte att det är möjligt att förlita sig enbart på ökad konsumentinformation för att skapa tillräckliga konkurrensmässiga begränsningar på vidarekopplingsavgifterna. Oftel kommer dock även i fortsättningen att uppmuntra och övervaka självreglerande arbete för att öka kundernas medvetenhet där detta är möjligt.” (s. 27)

Detta framstår som en realistisk bedömning om konkurrensstrategin förblir oförändrad. En mer aktiv stöd av konkurrensen för att erbjuda vidarekopplingstjänster skulle öka resultatet av Oftels strävan att öka kundernas medvetenhet. Den konkurrensmässiga marknadsprocessen skulle sprida information om nya alternativ och tillgängliga prisreduktioner. Konkurrenterna har ett incitament att bringa sådana innovationer och möjligheter till kundernas kännedom, och de senare skulle snart bli medvetna om dem.

30. Binda samtalsavgifter och icke-diskriminering

Oftel beaktar ytterligare idén om att binda årliga förändringar i vidarekopplingsavgifterna till den genomsnittliga förändringen av priserna för återförsäljarnas tjänster som implementerats av ACCC. De står kvar vid att denna typ av reglerande åtgärd inte vore lämplig av orsaker som framförs i konsultationsdokumentet.

Kortfattat var dessa att denna lösning skulle kunna motverka den mer konkurrensmässiga marknaden till vilken vidarekopplingsavgifterna bundits. Och att genom att binda en icke-konkurrensutsatt tjänst till en mer konkurrensutsatt tjänst skulle Oftel i praktiken reglera båda dessa tjänster, och genom att göra detta skulle en betydande risk finnas att minska konkurrenstrycket på den mer konkurrensmässiga marknaden. (s. 28)

Icke-diskriminering är inte detsamma som att binda samtalsavgifterna

Oftel utvärderar sedan strategialternativet med icke-diskriminering som beskrivits tidigare i rapporten. I korta drag skulle detta innebära att mobiloperatörerna inte tilläts diskriminera mellan de vidarekopplingsavgifter de tar ut av sig själva för samtal inom nätet och de som de tar ut av andra operatörer, både inom de fasta och mobila näten. Oftel sammanfattar för- och nackdelarna med detta förslag enligt följande.

De potentiella fördelarna med detta förslag är att på grund av bindningen skulle en nätverksoperatör (MNO) som satt relativt höga vidarekopplingsavgifter också vara tvungen att sätta ett relativt högt pris på samtal inom nätet för att följa regeln om icke-diskriminering. Detta skulle kunna resultera i att de mobiloperatörer som har en relativt hög vidarekopplingsavgift förlorade kunder till de med lägre vidarekopplingsavgifter, och således utgöra ett tryck på dem att sänka sina vidarekopplingsavgifter.

Nackdelarna med detta angreppssätt är desamma som för ACCCs lösning, i det att den riskerar att störa den mer konkurrensstyrda marknaden. Att binda en icke-konkurrensmässig tjänst vid en tjänst som utgör en viktig faktor för konkurrensen mellan näten på återförsäljarnivå riskerar att överföra sänkningen av konkurrenskraften från den icke-konkurrensmässiga marknaden till den mer konkurrensmässiga marknaden, snarare än det omvända. Av denna anledning avfärdar Oftel detta angreppssätt.

Associationen av strategin för icke-diskriminering med ACCC lösning är olycklig och olämplig, eftersom dessa två förslag skiljs åt på flera viktiga aspekter. ACCCs förslag är i grunden en priskontroll, inte en regel om icke-diskriminering. Den börjar med att begränsa alla operatörers vidarekopplingsavgifter till nivån på den lägsta nu gällande vidarekopplingsavgiften. Den relaterar sedan förändringar i dessa vidarekopplingsavgifter till förändringar i ett vägt medeltal för en rad olika mobilavgifter, inklusive originerings, över hela industrin. Regeln för icke-diskriminering omfattar inget av detta: den utgör inte en kontroll av prisnivåerna, den binder inte en operatörs avgifter vid en andra operatörers avgifter eller till ett genomsnitt för

industrin och den binder inte avgifterna för en tjänst vid avgifterna för andra tjänster.

Utnyttjande genom diskriminering

Oftel tycks förbise att utnyttjande av marknadsakt kan ta åtminstone två former: högre priser för kunderna och differentierade priser till kunderna. I båda fallen kan kunderna också utgöras av konkurrenter, som i detta fall. Om Oftel anser att varje operatör innehar och nyttjar marknadsakt vid sättande av vidarekopplingsavgifterna, följer det att varje operatör också nyttjar denna akt till att diskriminera mellan operatörer på marknaden, särskilt mellan andra operatörer och sig själva. Om de högre vidarekopplingsavgifterna anses vara ineffektiva och orättvisa då de minskar produktionsvolymen (output) på kundernas bekostnad är det oklart varför de differentierade vidarekopplingsavgifterna inte anses vara lika oacceptabla då de begränsar och motverkar konkurrensen.

Oftel uppvisare betydande bevis för den potentiella begränsande och motverkande effekten av diskriminerande vidarekopplingsavgifter. De leder fram till lägre priser för samtal inom nätet, och högre priser för samtal till andra nät och för samtal från det fasta nätet till en mobiltelefon. De tenderar också att främja etablerade snarare än nya nät. Detta kan utgöra en begränsande effekt för potentiella konkurrenter såsom MVNOs som inte har egna nät.

Villkor för icke-diskriminering

Huruvida dessa i någon allvarlig utsträckning motverkar konkurrensen, och huruvida varje operatör innehar och nyttjar en så betydande marknadsakt är kanske en fråga som kan debatteras. Men där det hävdas att operatörerna verkligen har och nyttjar en sådan marknadsakt för att rättfärdiga priskontroller – såsom inom allmännyttan – är kravet på icke-diskriminering standard.

Krav på icke-diskriminering lämpar sig för nätavgifter vid överföring och distribution av till exempel elektricitet och gas. Målet är att säkra att alla konkurrenter behandlas lika. I synnerhet får en leverantörsverksamhet inom samma ägarskap som en verksamhet med nät drift inte vinna fördelar på bekostnad av konkurrerande leverantörsföretag som är i behov av access till nätet. (Dessa andra leverantörsföretag behöver inte ha anknytning till ett annat nät.) Så länge access till nätet är beroende av konkurrens, tycks strategin

med icke-diskriminering vara ett lämpligt alternativ. Detta utgör också en etablerad princip inom europeisk konkurrenspolitik.

31. Direkt kontroll av vidarekopplingsavgifter

Oftel anser att direkt kontroll av vidarekopplingsavgifterna är den bäst lämpade formen för reglering. ”Trots att denna typ av reglering är inträngande skyddar den konsumenterna från överpriser samtidigt som den ger utrymme för flexibilitet för det reglerade företaget.” (s. 29) Oftel föreslår att utvidga denna form av kontroll till att omfatta alla fyra stora operatörer (istället för som den tidigare kontrollen enbart omfatta de två största), och att utvidga tidsperspektivet till fyra år (istället för till den två års period som konsultationen beaktade).

Price control statement menar att incitamenten för effektivitet kvarstår under den föreslagna kontrollen. Detta är uppenbart i ett kortsiktigt sammanhang. Det finns ingen diskussion beträffande den motverkande effekten på långsiktiga incitament för utveckling och konkurrens av en sådan reglering via de vägar som diskuterats ovan.

I *Price control statement* går att läsa att ”Efter att ha gjort en bedömning av de konkurrensmässiga begränsningarna förväntar sig inte Oftel att vidarekopplingsavgifterna kommer att begränsas till en konkurrensmässig nivå inom en nära framtid.” (s. 30) Under Oftels antaganden, och enligt deras föreslagna strategi, är det dock inte klart att vidarekopplingsavgifterna ens ur ett längre perspektiv kommer att begränsas till en konkurrensmässig nivå. Eftersom kontrollerna i praktiken skulle minska incitamenten till utveckling, inträde och konkurrens står det inte klart hur kontrollerna någonsin skall kunna avlägsnas.

Kriterium för fastställande av avgiftskontroller

Oftel anger ett ’mål’ för vidarekopplingsavgifterna under 2005/06 och beräknar med vilken procentsats avgiften då måste sjunka varje år från sin nuvarande nivå.

Enligt Oftels synsätt är den bäst lämpade och ekonomiskt mest effektiva basen för reglerad avgiftskontroll en framåtblickande LRIC [Long Run Incremental Cost]. Detta motsvarar närmare avgifterna på en effektiv konkurrensmarknad och utgör därför ett bättre mått på ekonomiska

kostnader än kostnadsbasen för nuvarande avgiftskontroller (Fullständigt allokerade kostnader [FAC] där historisk information från bokföring av kostnader [HCA]) Det är det huvudsakliga målet för en prisreglering att efterlikna effekterna av en konkurrensmarknad och detta framför användandet av LRIC. (s. 34)

Aktörerna på en konkurrensmarknad måste beakta framåtblickande (forward looking) kostnader. Tidigare diskussioner i denna rapport har dock ifrågasatt huruvida marknadspriser i normala fall motsvarar sådana kostnader. Det dynamiska eller österrikiska synsättet menar att marknadspriserna med tiden tenderar att gå i denna riktning, men i många avseenden är under för konstant förändring. Så att ”efterlikna effekterna av en konkurrensmarknad” skulle innebära att en process snarare än en specifik prisnivå efterliknades.

Oftel framför att strategialternativen som härrör ur den statiska neo-klassicistiska analysen i stor utsträckning skiljer sig från de strategier Oftel förespråkar. Till exempel

...om en reglerare försöker att replikera förhållandena under perfekt konkurrens skulle det vara lämpligt att ingripa för att sänka priserna till kostnadsnivån. En hård priskontroll med en omedelbar engångssänkning av priserna vore nödvändig för att eliminera vinsterna över kostnaden för kapital. Oftel har dock aldrig försvarat detta angreppssätt på grund av dess mycket dåliga inverkan på de dynamiskt stimulerande egenskaperna. Oftel har tydliggjort att en form av reglering som sannolikt skulle motverka investeringsincitamenten är oproportionerlig för mobilindustrin. (stycke A8.6)

Oftels erkännande av betydelsen av de dynamiskt stimulerande egenskaperna är välkommet. Men ökar verkligen utbredningen av en upprätthållen prisreduktion under fyra år incitamenten och motsvarar detta verkligen det österrikiska synsättet? Den konkurrensmässiga marknadsprocessen handlar om mer än att bara få ner priserna på en given tjänst till kostnadsnivån, och att motivera producenterna att sänka sina kostnader. Processen handlar också om att finna ut vilka produkter och tjänster kunderna främst före-

drar och vilka producenter som är bäst på att leverera dem. Processen handlar också om att skapa incitament för nya producenter att gå in på marknaden och mindre effektiva producenter att lämna marknaden. Den handlar om att upptäcka nya och bättre produkter och tjänster.

En prisreglering måste stämma överens med detta bredare koncept av konkurrens. Med andra ord, en regleringspolitik måste gå bortom sambandet mellan pris och kostnad och de omedelbara effekterna för kunderna och även för företagets effektivitet. En reglering måste beakta de långsiktiga effekterna på konkurrens, innovativitet och utvecklingen av nya tekniker. Vilket Oftels lagfästa skyldigheter också kräver.

Att lugna kunder och investerare

Sett ur detta perspektiv, även om priskontrollerna genomförs, är det inte längre uppenbart att målet skall vara att säkra riskerna till en viss kostnadsnivå vid slutet av kontrollperioden, än mindre att LRIC är den bäst lämpade beräkningsmetoden för kostnaderna. Den förts RPI-X priskontrollen infördes då British Telecom privatiserade under 1983. Ett ursprungligt X på 3 procent sattes inte för att uppnå ett sådant mål. Det sattes främst för att lugna och skydda kunderna och för att erbjuda dem en synbar nytta under tiden ägandet byttes och konkurrensen utvecklades. Det erbjöd försäkrade också i viss mån investerarna om vilken prisnivå som skulle accepteras under denna period, vilket i sin tur gav dem förtroende till investeringen.

I syfte att försäkra kunder och investerare skulle en priskontroll baserad på LRIC inte vara mer fördelaktig eller försvarbar än en kontroll baserad på FAC. Men är det över huvud taget vettigt att använda kostnader som grund till en priskontroll? Detta medför en kontinuerlig anpassning av priskontrollen för att säkra att priserna motsvarar kostnaderna. Detta medför onödig osäkerhet, vilket knappast uppmuntrar till investeringar och innovationer.

Istället borde åtagandet vid en fortsatt reglering avse att säkra en konkurrensfärdig marknad där en priskontroll inte längre blir nödvändig. Det ställer krav på att nyinträde underlättas, både genom att inträdesbarriärer avlägsnas och att incitamenten för konkurrenterna att undersöka effektivare sätt att konkurrera på består på områden där priserna är högre än kostnaderna. Att endast hålla vidarekopplingsavgifterna på sin nuvarande nivå, i reala eller

nominella termer, skulle vara tillräckligt för att trygga kunder och investerare under tiden sådana processer av reglering och upptäckt äger rum.

32. Nätverksexternaliteter

Oftel gör beräkningar för LRIC under olika scenario, plus ett pålägg för återvinning av allmänna kostnader. De erhåller värden av omkring 4 pence per minut. Sen tillkommer ett koncept som tidigare inte har framkommit i Oftels konsultrapporter. Oftel argumenterar för att det finns nätverksexternaliteter som bör påverka detta LRIC värde.

Eftersom den som ringer upp drar fördel av att den upp-ringda parten är abonnent hos ett nätverk, är det rimligt att den avgift de betalar för samtalet speglar denna fördel. Detta görs genom att addera ett ytterligare pålägg på den vidarekopplingsavgift som den som part som ringer upp betalar för att spegla värdet av denna nätverksexternalitet. (s. 37)

Oftel beräknar att värdet av denna externalitet ligger mellan 1 till 3 pence per minut. De använde sig av ett medianvärde för externaliteten på 2 pence. Genom att addera detta till ett LRIC på omkring 4 pence erhålls ett mål för totala vidarekopplingsavgifter på omkring 6 pence.

Oftel förklarar detta tankesätt med externaliteter i det längsta av dess appendix i *Price control statement*, på 14 sidor. Detta påminner starkt om den neo-klassicistiska välfärdsekonomiska litteraturen beträffande optimal prissättning från 1970-talet.⁶² Men är detta relevant för skyddet av kunderna och främjandet av konkurrens? Vidare undersökning i frågan antyder att det kan vara skadligt.

Bakgrunden till nätverksexternaliteter

Konceptet för nätverksexternaliteter utvecklades vid den tid då AT&T fortfarande hade monopol på den amerikanska industrin. Deras marginaler på långdistanssamtal var höga och ökade allt eftersom konsumenternas efterfrågan snabbt ökande samtidigt som

⁶²Se till exempel den centrala betydelsen av "Rohlf's-Griffin faktorn" – förhållandet mellan marginell social nytta och marginell privat nytta.

utveckling av teknologin sänkte kostnaderna. Marknaden för långdistanssamtal attraherade uppenbart konkurrenterna, men i princip var inträde inte tillåtet på vad som då var ett reglerat monopol.

Fanns det några faktorer som rättfärdigade att konkurrens inte tilläts? Vid denna tid var genombrottet av telefonin ännu inte fullständigt och det låg i AT&T:s intresse att attrahera fler abonnenter till systemet. De genomförde själva samtal och uppmuntrade till fler samtal från befintliga abonnenter. Ett sätt att attrahera ytterligare abonnenter var att subventionera de fasta månatliga avgifterna för privat användare (och i en mindre utsträckning små företag). AT&T ansåg detta vara socialt önskvärt, men det var enbart möjligt genom att det kunde finansieras med högre marginaler på långdistanssamtal. Om konkurrens tilläts på långdistanssamtal skulle marginalerna på dessa närma sig kostnadsnivån och subventioneringen av abonnenterna skulle få avslutas. Enligt detta argument skulle en social nytta gå förlorad. Därför framstod det som bättre att inte tillåta en konkurrens som skulle få dessa ofördelaktiga konsekvenser.

I slutändan förlorade detta argument sin framgång och nyinträde tilläts och konkurrensen blomstrade. Regleringstrycket tycks dock sedan dess ha hållit ner de fasta månatliga avgifterna för privatkunder under kostnadsnivån, på bekostnad av att samtalsavgifterna var högre än de annars skulle ha varit. Det har gjorts bedömningar av vilken välfärd förlust denna förvrängning av konkurrensen inneburit som legat runt 2,5 till 7,0 miljarder dollar per år⁶³ och att välfärd förlusten för företagskunder kan vara ännu högre. Externaliteter beaktades i denna beräkning, men välfärd förlusterna från att inte subventionera de fasta avgifterna uppvägdes gott och väl av vinsterna från billigare samtal.

Oftels tidigare ställningstagande

Oftels tidigare ställningstagande vid kommissionen för MMC var inte för ett betydande utrymme för externaliteter.

DGT meddelade att emedan han höll med om att sådana

⁶³Crandall, Robert W. och Waverman, Leonard, Who pays for universal service when subsidies become transparent? Washington DC, Brooks Institution, 2000. Citerad i Crandall, Robert W. och Hausman, Jerry A., "Competition in US Telecommunications Services: Effects of the 1996 Legislation", Kapitel 2 i Deregulation of Network Industries: What's Next? Peltzman och Winston (red.), AEI Brookings Joint Center for Regulatory Studies, Washington DC, Brookings Institution Press, 2000, s. 78.

externaliteter finns, ansåg han inte att de utgjorde en anledning till att avvika från idén om kostnadsbaserade vidarekopplingsavgifter. Han sade att det rädde en betydande osäkerhet beträffande kvantifieringen av dessa externaliteter, att de i bästa fall sannolikt var obetydliga och även kunde medföra sänkningar såväl som ökning, och att det inte förelåg någon försäkran om att anslag i form av högre vidarekopplingsavgifter än annars skulle vara fallet skulle leda till lägre kostnader för nya abonnenter att erhålla en mobiltelefon. (*Cellnet and Vodafone, s. 60*)

MMCs perspektiv

MMC beaktade endast externaliteterna vid beräkningarna av kostnaderna för marknadsföring, vilka de såg med viss skepsis på.

Kostnader för marknadsföring medför inte nödvändigtvis nytta för någon annan part än aktieägarna, men i den utsträckning de informerar kunderna om de tillgängliga produkterna och tjänsterna och priserna till vilka de kan erhållas föreligger det en tydlig nytta för kunderna. Dess tycks dock enbart gälla för abonnenterna till ett mobilnät och inte till de som genomför ett samtal till ett mobilnät, vilka än så länge enbart till en mycket begränsad omfattning utgjort en målgrupp för operatörernas marknads-satsningar. ...

Vi är inte övertygade om att det, i termer av ändamålsenlig kostnadsallokering, finns anledning till att incitamenten eller marknadsföringskostnaderna för serviceleverantörerna att återfinnas i operatörernas vidarekopplingsavgifter. (*Cellnet and Vodafone, s. 59*)

Två av operatörerna talade för att externaliteterna borde tas med vid beaktanden av hur kostnaderna för marknadsföringen bör hanteras. MMC avböjde att bli indragna i ett omfattande undersökningsarbete av externaliteter och hur dessa skulle delas upp och tas med i priserna.

Vårt mer begränsade mål är att fastställa huruvida den externa nyttan av en ökning av abonnenterna inom mobiltelefoni rättfärdigar att delar av kostnaderna för marknads-

föringen och incitament för serviceleverantörerna allokeras till priserna på samtal från det fasta nätet till mobilnät. (*Cellnet and Vodafone, s. 61*)

Efter en tids överläggande bedömde MMC det vara lämpligt att allokera 0,5 pence per minut av kostnaderna för marknadsföring och incitament för serviceleverantörerna till avgifterna för mobil-samtal, men varnade för att argumenten med externaliteter för detta ”enbart håller om det används till att subventionera värvandet av nya abonnenter”. (*Cellnet and Vodafone, s. 62*)

Kritik av Oftels nuvarande förslag

MMCs anslag av 0,5 pence för marknadskostnader rättfärdigade av externaliteter gjordes i ett sammanhang där vidarekopplingsavgifterna beräknats till omkring 11,5 pence för Vodafone och 13 pence för BTCellnet. Anslaget för externaliteter utgjorde därmed en ökning på omkring 4 procent av tidigare beräknade kostnader. Oftels nuvarande förslag däremot, som inte gör några referenser till marknadsföringskostnader, medför ett påslag med 2 pence på en kostnad på 4 pence, vilket motsvarar en ökning på 50 procent. Detta är ett uppseendeväckande stor ökning att föreslå i en så kontroversiell fråga, särskilt där argumenten så ofta påminner om där argumenten ofta närmar sig det knappologiska.

Ett dynamiskt perspektiv på konkurrens måste återropa externaliteter för att rättfärdiga ett inslag av marknadsföring i kostnadsberäkningen. Enbart i en orealistisk statisk värld där perfekt information råder kan kostnader för marknadsföring ignoreras. MMC erkände att konkurrenterna måste ta på sig kostnader för att kunna informera kunderna om vad de erbjuder. Beträffande hur dessa skall bedömas är de olika antagandena beträffande kostnadsallokering och kors-elasticitet av efterfrågan slående men inte övertygande. Det är svårt att se någon mer sannolik grund för allokering av kostnaderna för marknadsföring än en jämn spridning av dem över huvudaktiviteterna och tjänsterna hos varje enskilt verksamhet.

Ett allvarligare problem är att argumentet med externaliteter hotar uppkomsten av konkurrens. Konkurrens tenderar att driva varje dimension av priserna mot kostnadsnivån, förutsett att det inte finns några inträdesbarriärer. Antag däremot att det accepteras att vidarekopplingsavgifterna måste behållas på en nivå 50 procent

över kostnaden för att erbjuda vidarekopplingstjänsten i syfte att säkra påstådda externa sociala fördelar av att subventionera mobiltelefoner och originerande samtal. Sedan är det bara ett kort steg till att dra slutsatsen att konkurrens på vidarekopplingsavgifter trots allt inte är någon bra idé. Vissa kommer att argumentera för att inträdesbarriärerna här verkligen är hjälpsamma och inte bör avlägsnas. Vissa kommer att dra slutsatsen att operatörerna skall hindras från att sänka sina vidarekopplingsavgifter under den föreskrivna nivån. Allt detta skulle inte överensstämma med målet att främja konkurrens och skydda kundernas allmänna intressen.

33. Slutsatser beträffande politiken för vidarekopplingsavgifter

Oftel har dragit slutsatsen att konkurrenstrycket är otillräckligt för att begränsa avgifterna till en konkurrensmässig nivå. De skulle föredra att vidta åtgärder för att öka konkurrensen men anser att dessa inte skulle bli effektiva inom en förutsägbar framtid. Att binda vidarekopplingsavgifterna vid priserna för andra tjänster vore riskfyllt. Men någonting måste göras eftersom överskottet mellan priser och kostnader är ekonomiskt ineffektivt och orättvist. Oftel anser därför att en fortsatt priskontroll är nödvändig. De föreslår att vidarekopplingsavgifterna sänks till den beräknade nivån för LRIC (Long Run Incremental Cost) plus tillägga för externaliteter över en period på fyra år, genom att kräva av företagen att de sänker avgifterna med RPI-12 procent per år.

Det har här argumenterats för att det tycks finnas fler anledningar som talar för att konkurrensen på vidarekopplingsavgifterna främjas än vad Oftel framfört. Båda de vägar som Oftel identifierat – virtuella operatörer (MVNO) och multipla SIM-kort – kan underlättas genom ett krav på operatörerna att erbjuda relevant information och access.

Oftel för fram nackdelarna med att marknadsakt utnyttjas till att höja priserna, men tycks förbise nackdelarna med att en sådan makt används till prisdiskriminering. En sådan diskriminering kan hindra och förvränga konkurrensen. Där konkurrens vid erbjudandet av service via nätverk kräver access till dessa nätverk är det standard inom andra nätverk att kräva av ägarna av nätverken att deras avgifter inte diskriminera mellan deras egen och konkurrenternas verksamhet. Ett liknande angreppssätt skulle kunna användas här.

En priskontroll som sänker en dimension av priserna närmare kostnadsnivån kan öka en aspekt av ekonomisk effektivitet, men enbart genom att medge att priserna på andra dimensioner sannolikt ökar så att de närmar sig kostnaderna. Dessutom är det i praktiken problematiskt att fastställa kostnadsnivån. De vidare aspekterna av konkurrensprocessen tycks inte ha beaktats i tillräcklig utsträckning, inklusive behovet av att beakta de negativa inflytande en sträng priskontroll har på framtida incitament för innovation, inträde och konkurrens. Genom att behålla vidarekopplingsavgifterna på sinnuvarande nivå under det att konkurrens understöds skulle vara ett sätt att behålla incitamentet och samtidigt säkra kundernas och konkurrenternas intressen.

Oftels förslag att öka LRIC med 50 procent avseende externaliteter är häpnadsväckande, och i kontrast till Oftels tidigare ståndpunkt och MMCs tidigare anslag på 4 procent för att täcka kostnaderna för marknadsföring. Konceptet med nätverks externaliteter associerade med mobiltelefoni har en tveksam teoretisk och praktisk validitet som grund för en prispolitik. Viktigast av allt så hotar konceptet i sig utvecklingen av konkurrens. Om det krävs att vidarekopplingsavgifterna måste hållas över kostnadsnivån, med något belopp och inte minst 50 procent, för att kunna subventionera avgifterna för access, är det enbart ett kort steg till att argumentera för att konkurrens på vidarekopplingstjänsten inte skulle vara önskvärd.

34. Sammanfattning och slutsatser

Runt om i världen möter länder övergången mellan lagfästa monopol till konkurrensmarknad inom flera olika sektorer, i synnerhet inom energi och telekommunikation. Hur skall denna övergång på bästa vis hanteras?

Reglerare ges i allmänhet två skyldigheter: att skydda kunderna avseende pris och att främja konkurrensen. I ett tidigt skede av en marknad kan priskontroller vara nödvändiga för att skydda kunderna under tiden konkurrensen utvecklas. Reglerare frestas eller förmås ofta till dra slutsatsen att ytterligare en period av priskontroll är nödvändig när marknaden inte bedöms vara tillräckligt konkurrensmässig. Både initialt och senare möts de av argument för att en sådan priskontroll bör sättas i nivå med kostnaderna för det mest effektiva företaget eller företagen, eftersom det är den

nivå effektiv konkurrens skulle leda till. Detta skulle säkra att kunderna inte blev utnyttjade. En ytterligare vändning på argumenten hävdar att konkurrenterna enbart skulle träda in om de kan erbjuda tjänsten på ett mer effektivt vis än de reglerade etablerade aktörerna.

Denna rapport har argumenterat för att detta inte är en realistisk karaktärisering av konkurrens. I den verkliga världen, karaktäriseras inte konkurrensmarknader av att alla företag har lika kostnader, produkter och priser. Detta är en beskrivning av ett hypotetiskt jämviktsläge, inte en beskrivning av den process som vid varje tidpunkt verkligen sker. Essensen av konkurrensprocessen är att upptäckandet av lägre kostnader, bättre produkter och mer informerade priser. Frasen ”mer informerade priser” är här en förkortning för utfallet av en betydligt vidare process. Kunderna byter från leverantörer med höga priser till de med låga priser för en specifik produkt, vilket medför att leverantörer med höga priser möter ett behov av att sänka sina priser och lågprisleverantörer ser en möjlighet till att höja sina priser. Det konstanta trycket från förbättrad produktivitet och utvecklingen av nya och bättre produkter tenderar att med tiden sänka priserna, men det råder ett konstant behov av att förutse och utföra anpassningar till underliggande förändringar av utbud och efterfrågan.

Vid varje enskild tidpunkt skiljer sig kostnader, produkter och priser åt från en leverantör till en annan, och från en kund till en annan. De leverantörer som gör lyckosamma bedömningar och förutser marknaden väl, gör högre vinster än de andra. Dessa vinster utgör ett incitament för andra att efterlikna och överträffa dem, inte minst genom att hitta nya produkter och tjänster som bättre tilltalar kunderna. Detta utesluter möjligheten att vinsterna härrör från ett monopol. Men det jämförelseobjekt gentemot vilket vinsterna vid varje tillfälle bör bedömas är inte enbart kostnaden för kapital, under antagande om att detta är den avkastning som samtliga deltagare skulle erhålla på en fullt effektiv konkurrensmarknad.

Av detta följer att fastställandet av ett pristak i nivå med kostnaderna för det mest effektiva företaget medför allvarliga nackdelar. En sådan politik har endast ett kortsiktigt fokus och enbart på en del av konkurrensprocessen. Den minskar incitamenten för konkurrenterna att gå in på marknaden och för kunderna att utöva sin valmöjlighet. Om de etablerade företagens priser genom reglering

sänks uppstår färre bevis för potentiella effekter av konkurrens. Det framgår färre skäl till att avlägsna priskontrollen i framtiden.

Att tala för att konkurrens inte är nödvändigt eftersom reglering kan erbjuda samma fördelar är kortsiktigt. Reglering kan inte framtida innovationer av produkter och tekniker på vilka kundernas välfärd i slutändan vilar på. Det finns också gedigna bevis för att reglering påverkats av andra intressen än kundernas.

Strategi för övergående priskontroll

Det har i denna rapport framförts argument för att ett annat perspektiv bör antas. Det finns ett generellt antagande om att en konkurrensmarknad på längre sikt skulle erbjuda bättre avtal för konsumenterna än reglering. Trots att konsumenterna bör erhålla erforderligt skydd under övergången bör målet vara att erbjuda de förhållanden som bäst främjar uppkomsten av konkurrens. I regel betyder detta inte att sätta ett pristak i nivå med kostnaderna för det mest effektiva företaget. Statisk neo-klassicismisk nationalekonomi anger fel riktning här. Som precis nämnts tenderar i praktiken priserna att närma sig kostnaderna på en konkurrensmarknad, men producenterna har vid varje tidpunkt mycket olika effektivitet. Producenter med högre kostnader försöker att efterlikna de med lägre kostnader, och om de misslyckas med detta tenderar de att försvinna från marknaden. Men detta är en process som tar tid, och som aldrig slutförs eftersom förhållandena ständigt förändras.

Ett mer lämpligt angreppssätt är att enbart använda ett pristak till att ”hålla fortet” i termer av pris. I regel kan detta vara till tidigare prinsnivåer så att kunderna inte får det sämre än innan konkurrens infördes. I ett begränsat antal fall kan det finnas utrymme för att sänka priserna och ett tryck för att göra detta – till exempel för att spegla en betydande och fortsatt kostnadsreduktion. I vissa andra fall kan det vara nödvändigt att tillåta en prisökning som även i annat fall varit nödvändig. Oberoende av situation så finns det fördelar med att låta konkurrens snarare än reglering ge kunderna fördelar av effektivitetsökning och mer prismedveten inköpsverksamhet. Vid fastställandet av nivån på pristaket sker inte enbart en kompromiss mellan kunder och producenter utan också en kompromiss mellan kundernas intressen på kort och lång sikt. I kundernas intresse ligger en möjlighet till att utöva en valfrihet på marknaden idag och att det föreligger incitament för nya leverantörer att i framtiden gå in på marknaden med bättre priser och produkter.

Samtidigt som de ”håller fortet” beträffande priser, måste reglerarna utföra aktiva handlingar för att avlägsna inträdesbarriärer och främja uppkomsten av konkurrens. Detta medför en möjlighet och incitament för konkurrenter att gå in på marknaden och en möjlighet att utöva valfrihet för kunderna. Nyttan tillkommer då kunderna genom utvecklingen av konkurrens.

Illustrationer från konkurrens vid återförsäljning av elektricitet

Regleringspolitiken inom den brittiska el-sektorn har fokuserat på två angelägenheter: behovet att avlägsna inträdesbarriärer för nya konkurrenter inom återförsäljning och behovet att införa priskontroller som uppmuntrar utvecklingen av konkurrens på marknaden såväl som skyddar kunderna. Då priskontrollen för återförsäljning skulle förnyas fördes en debatt om vilken nivå på priskontrollen som bäst skulle uppnå denna balans. Resultatet blev en kontroll som möjliggjorde utvecklingen av konkurrens. Det råder nu en möjlighet till att kontrollen kan avlägsnas i april 2002, och att kunderna därefter bättre skyddas av konkurrensen.

Regleringspolitiken i Victoria, Australien, tycks ha tagit efter denna lärdom. ORG har aktivt försökt avlägsna inträdesbarriärer och underlättat övergången till konkurrensmarknad. Vid de råd de givit beträffande till vilka nivåer de etablerade företagen skall tillåtas sätta sina priser har de beaktat inte enbart eventuella prisökningar utan också inverkan för konkurrensen. Det tycks dock som statsmakten har antagit ett kortsiktigt perspektiv och infört betydligt lägre tak för prisökningen. Det kvarstår att se huruvida dessa är överensstämmer med målet av konkurrensutveckling och än mer det slutgiltiga borttagandet av dessa kontroller.

Regleringspolitik i USA har varit skiftande. Vid fastställandet av priskontroller och ”shopping credits” tycks vissa stater ha eftersträvat att uppmuntra till konkurrens, andra har hindrat konkurrensen. Ytterligare andra har försökt att undanröja eller minimera behovet av konkurrens bland återförsäljare genom att kräva av de etablerade aktörerna att sätta priserna så att de direkt avspeglar grossistpriserna. Överlag tycks det dock endast ha rått en begränsad strävan till att avlägsna inträdesbarriärerna, att tydliggöra beräkningarna av priskontrollerna och att underlätta utvecklingen av konkurrens inom återförsäljning. Det tycks inte finnas någon större utsikt för att priskontrollerna avlägsnas inom en nära framtid. I Kalifornien har självaste konceptet för konkurrens övergivits

inom återförsäljning som ett resultat av statsmaktens politik. Det finns uppenbarligen många orsaker till svårigheterna inom den amerikanska el-sektorn, men statlig politik och regleringspolitik beträffande konkurrens inom återförsäljning har otvivelaktigt varit en betydande faktor.

Illustrationer från mobiltelefoni

Tidigare har den brittiska regulatorn Oftel satt priskontroller för vidarekopplingsavgifter inom mobiltelefoni eftersom de inte funnit bevis för konkurrens mellan de två operatörer som då verkade. Antalet operatörer har nu stigit till fyra. Oftel har dock kommit fram till att vidarekopplingsavgifterna för alla fyra operatörerna är för höga i relation till kostnaderna och att det ännu inte finns några utsikter för effektiv konkurrens på vidarekopplingsavgifter. De har föreslagit att vidarekopplingsavgifterna för alla fyra operatörer bör begränsas till ett pristak på RPI-12 under de kommande fyra åren.

Oftels bedömning i denna fråga har olyckligt nog baserats på deras översikt av konkurrensen inom mobilsektorn överlag. Vad beträffar den senare uppmärksammar Oftel att priserna överlag har sjunkit, servicekvalitén förbättrats och att det finns bevis för kundtillfredsställelse. Oftels slutsats att konkurrensen ännu inte är fullt effektiv på denna marknad beror i huvudsak på upptäckten av att ett företags avkastning på kapital konstant varit hög, vilket Oftel anser bero av marknadsmakt.

En mer sannolik tolkning av dessa data om kostnader och lönsamhet är att den olika vinstgraden speglar skillnader i effektivitet. Oftels konsulter har funnit det mest lönsamma företaget vara en av de två mest effektiva företagen i Europa. Misslyckandet hos de brittiska konkurrenterna att matcha företaget överensstämmer bättre med okunskap om marknaden än marknadsmakt. De önskar uppnå samma effektivitet men har ännu inte upptäckt hur denna skall uppnås. Men detta är en typisk situation för alla marknader. Kostnaderna närmar sig mer effektiva nivåer när företagen lär sig och priserna närmar sig effektiva kostnader, men allt detta tar tid och situationer har sannolikt förändrats när de uppnår denna effektivitet. Det faktum att avkastningsgraden vid en tidpunkt skiljer sig åt markant mellan aktörerna, även under flera års tid, indikerar inte en ineffektiv konkurrens. Det finns många andra indikatorer på effektivitet inom mobilmarknaden.

Det är sant att varje operatör innehar ett monopol på vidarekoppling av samtal för sina egna kunder och att operatörerna tycks ha satta vidarekopplingsavgifterna högre än kostnaderna för tjänsten. Men sedan det råder konkurrens beträffande ett totalerbjudande av tjänster, inklusive mobiltelefoner, samtalsoriginering och terminering, har de höga marginalerna på vidarekopplingsavgifterna lett operatörerna till att ta ut avgifter lägre än kostnaderna för andra tjänster för att uppmana till sådan vidarekoppling av samtal. Det sammanlagda resultatet har blivit en avtagande avkastningsgrad, som nu i snitt ligger lägre än kostnaden för kapital.

Konsekvenserna av denna uppenbara förvrängning av prisbildningen har blivit ett ökat antal samtal inom varje nätverk och färre samtal mellan nätverken än det hade varit om varje operatör inte hade monopol över vidarekopplingsavgiften för sina egna kunder. Det går sannolikt att göra vinster genom att närmare relatera priserna till kostnaderna. Oftels beräkningar över dessa förklaras dock inte och kan därför inte tas för givna till angivet värde. Till exempel står det inte klart vilka antaganden som gjorts beträffande ökning av avgifterna för mobiltelefoner och originering för att kompensera för eventuella sänkningar av vidarekopplingsavgifterna, och i vilken utsträckning detta balanserande väntas leda till ett lägre antal abonnenter.

Huruvida det är värd att vidta åtgärder för att hantera denna situation är oklart. Givet resultaten av konkurrensmässiga prestationer på marknaden, och utsikterna av fortsatta förbättringar, är det inte självklart att några framtida reglerade förändringar är nödvändiga eller lämpliga.

Däremot, om reglerande insatser bedöms vara nödvändiga för att hantera förvrängningen av konkurrensen är en hård skärpning av priskontrollen för vidarekopplingsavgifterna sannolikt inte den bästa vägen framåt. Det skulle innebära långsiktig negativ påverkan på incitamenten för innovation och konkurrens och försvåra avlägsnandet av dessa kontroller i framtiden. De skulle sannolikt orsaka problem för de operatörer som ännu inte upptäckt hur de skall matcha de låga kostnaderna hos de mest effektiva företaget. Beräkningen av de relevanta kostnaderna för kontrollen skulle i viss mån vara godtycklig. Oftel föreslår ett mål för vidarekopplingsavgifterna på en nivå ungefär 50 procent högre än kostnaderna för tjänsten beroende på nätverksexternaliteter. Detta är inte i överensstämmelse med konkurrens på vidarekopplingstjänsten och utgör

ett farlig prejudikat genom att antyda att det kan bli nödvändigt att begränsa en sådan konkurrens.

Om den nuvarande nivån på vidarekopplingsavgifterna bedöms vara oacceptabel vore det bättre att åtgärda källan till problemet genom att underlätta konkurrensen på erbjudande av vidarekopplings tjänsten. Oftel finner möjligheter till konkurrensassocierade med operatörer av virtuella nätverk och multipla SIM-kort. De förklarar att för att avlägsna hindren för sådan konkurrens krävs att konkurrenterna erbjuds tillgång till information från SIM-kort för abonnenter till andra nätverk. De föreslår reglerande handling i detta avseende, men uppenbarligen utan ett nödvändigt engagemang för att detta skall kunna genomföras vid en läglig tidpunkt.

Inom andra sektorer inom allmännyttan, där konkurrens på leverans och service beror av access till någon nödvändig insatsvara såsom ett nätverk är normen att ägarna erbjuder access på en icke-diskriminerande basis. Detta skulle sannolikt gå att göra även inom mobilsektorn. Under tiden skulle pristak för vidarekopplingsavgifter på den nuvarande nivån försäkra kunderna om att de fortsätter att skyddas under tiden konkurrens utvecklas.

Sammanfattningsvis så har priskontroller under en övergångsperiod en viktig roll under tiden åtgärder införs för att främja konkurrensen inom sektorn för mobiltelefoni, såväl inom el-sektorn och andra sektorer. Vid fastställande av dessa kontroller måste ett val göras. Strängare priskontroller kan tyckas vara av godo för kunderna, men detta egentligen enbart på kort sikt, och på bekostnad av konkurrensen. Långsiktiga fördelar kan i regel bäst säkerställas genom att hålla konstanta priser för att lugna kunderna medan aktiva åtgärder genomförs i syfte att främja konkurrensen.

Litteraturförteckning

Yale Brozen (ed.), *The Competitive Economy: Selected Readings*, Morristown New Jersey: General Learning Corporation, 1975.

Gerald P O'Driscoll and Mario J Rizzo, *The Economics of Time and Ignorance*, Oxford: Blackwell, 1985.

F A Hayek, "The meaning of competition" and "The use of knowledge in society" in his *Individualism and Economic Order*, Chicago: University of Chicago Press, 1948.

F A Hayek, "Competition as a discovery procedure" in his *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas*, Routledge and Kegan Paul, 1978.

Israel Kirzner, *Competition and Entrepreneurship*, Chicago: University of Chicago Press, 1973.

Israel Kirzner, *Perception, Opportunity and Profit*, Chicago: University of Chicago Press, 1979.

Israel Kirzner, "The Perils of Regulation: a Market Process Approach", in his *Discovery and the Capitalist Process*, Chicago: University of Chicago Press, 1985.

Israel Kirzner, "Entrepreneurial Discovery and the Competitive Market Process: an Austrian Approach", *Journal of Economic Literature*, March 1997.

Israel Kirzner, *How Markets Work: Disequilibrium, Entrepreneurship and Discovery*, Hobart Paper No. 133, London: IEA 1997.

Stephen C Littlechild, *The Fallacy of the Mixed Economy: an 'Austrian' critique of recent economic thinking and policy*, London: Institute of Economic Affairs, Hobart Paper 80, 1978, second edition 1986.

S C Littlechild, "Misleading Calculations of the Costs of Monopoly Power", *Economic Journal*, June 1981, Vol 91, No 362, pp 348-62.

S C Littlechild (ed.) *Austrian Economics Volume III*, Aldershot: Edward Elgar, 1990.

Brian J Loasby, *The Mind and Method of the Economist*, Edward Elgar, 1989.

P J McNulty, "A Note on the History of Perfect Competition", *Journal of Political Economy*, August 1967.

PJ McNulty, "Economic Theory and the meaning of competition", *Quarterly Journal of Economics*, 82, 1968.

G B Richardson, *Information and Investment*, Oxford: Oxford University Press, 1960.

J A Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York: Harper & Row, 1942, 1947, 1950, especially Chapter VII "The process of creative destruction".

G L S Shackle, *Epistemics and Economics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1972.

Aktuella TELDOK-rapporter om erfarenheter av IT-användning

Nedan förtecknas de senaste rapporterna från TELDOK. Trevlig läsning önskas! Beställ någon av 100 rapporter (150:- inkl moms), ladda gratis ner någon av 50 PDF-filer eller läs mer om nyare och gamla rapporter på...

<http://www.teldok.org>

Via TELDOK 42

Tyskland och användningen av Internnet – en jämförelse med Sverige

Stephen C Littlechild

Hur ska avreglerade marknader – gamla monopol – bäst övervakas för att konkurrens ska uppstå på riktigt? I sin rapport "Regulators, Competition and Transitional Price Controls", som här presenteras översatt till svenska, visar professor Stephen Littlechild bl a att hårda priskontroller kan begränsa uppkomsten av den konkurrens som egentligen eftersträvas.

TELDOK Rapport 146

Projekt Camelot. Rundabordsamtal och seminarier kring framtidens boende

Carolina Browall med Konrad Tollmar & Fredrik Petersson

Vad är framtidens boende? Vad är smarta hem och vad innebär IT i hemmet? Kan IT ge boendet kvalitetsförbättring? Fyra seminarier dokumenteras med diskussion mellan olika intressegrupper, med olika erfarenhet, åsikter och infallsvinklar, om smarta hem", "intelligenta miljöer" och "interaktivt boende".

TELDOK Rapport 145

Tyskland och användningen av Internnet – en jämförelse med Sverige

Magnus Brattgård & Lars Truedsson

Vidgas "den digitala klyftan" mellan grupper och mellan länder? Rapporten visar hur användningen av Internet (och mobiltelefoni) utvecklats i Tyskland utifrån aktuella faktorer som politik, reglering, utbildning och företagande. Sverige ligger före – men hur länge?

TELDOK Rapport 144

Ny internationell reglering öppnar dörren för ny telekomexpansion

Göte Andersson

En grundläggande förutsättning för att marknadsföra nya teletjänster till flera hundra miljoner användare är nya internationella avtal och regler: om bredband, 3G-telefoni, WLAN, nya Internettjänster, IP-telefoni, digital-TV och en rad andra tjänster. EUs nya regelverk, klart före USA och Japan, bereder vägen för IP-telefoni, för flera Internet-tjänster och för positioneringstjänster i mobilnäten.

Via TELDOK 41

Interactive Media in Sweden 2001.

The Second Swedish Interactive Media, Internet and Multimedia Industry Survey

Åke Sandberg & Fredrik Augustsson

Visar i tabeller, diagram och kommentarer fakta om de unga småföretag som utgör den svenska branschen för interaktiva medier, Internet och multimedia: antal, storlek och omsättning; marknader, produkter och kunder; samarbeten och "nätverk". Även förhållandena för de anställda beskrivs.

TELDOK Rapport 143

Den nya och omedelbara ekonomin – ett Internet-perspektiv

Gunnar Eliasson

Existerade den Nya Ekonomin, när den hajpades i slutet på 1990-talet? Finns den i så fall kvar? Internet representerar något radikalt nytt som kan ge en industriell omvandling vars komplexitet saknar motstycke, och som åter ger Sverige en magnifik innovativ förnyelse – men då måste flera villkor uppfyllas.

TELDOK-Info 19

Trådlösa LAN

Inger Sundelin

Flygplatser över hela världen är fulla med människor som väntar. Nästa gång Du ska ut och flyga har kanske flygplatsen ett hot spot, ett trådlöst lokalt nätverk, så Du kan utnyttja väntetiden till att mejla, surfa eller logga in på företagets intranät. För det nya är att trådlösa LAN börjar dyka upp utanför företagen.

TELDOK Rapport 142

IT, demokrati och medborgarnas deltagande

Åke Grönlund

Demokratin blir aldrig vad den varit. IT kan ses som ytterligare en möjlighet att stärka medborgarnas delaktighet, kontakter och insyn, men e-demokrati är så mycket mer än omröstningar via Internet. Rapporten beskriver olika metoder på gång för e-demokrati, och deras förutsättningar att bli framgångsrika.

TELDOK Rapport 141

En föränderlig medievärld – teknik, ekonomi och journalistik

Börje Alström, Nils Enlund, Lowe Hedman & Håkan Hvitfelt

Medievärlden expanderar, medieformerna konvergerar, konkurrensen ökar liksom ägarkoncentrationen, traditionella mediaföretag tycks förlora sin roll, informationsströmmarna växer. Vad innebär det att mer information är tillgänglig gratis, t ex på Internet och i gratistidningar?

Lagstiftare, konkurrens och övergående priskontroll: kritik av prisreglering inom elleverans och mobiltelefoni

Hur ska man göra för att skörda frukterna av den konkurrens som uppstår – så småningom – när tidigare monopol, t ex på teleområdet, blir upplösta? Många länder har provat "omreglering" istället för "avreglering", dvs priskontroller och andra krav på de före detta monopolföretagen. Men då biter man sig i tummen, menar professor *Stephen C Littlechild*, själv en gång generaldirektör. Lönsamhet behöver inte vara samma sak som otillbörlig "marknadsmakt" – istället kan den bero på innovativitet. Via TELDOK 42: *Lagstiftare, konkurrens och övergående priskontroll* visar att regler för prissättningen kan begränsa uppkomsten av den konkurrens som skulle eftersträvas.



En grundläggande förutsättning för att införa nya teletjänster till flera hundra miljoner användare är ny lagstiftning och reglering. TELDOK Rapport 144: *Ny internationell reglering öppnar dörren för internationell telekomexpansion* beskriver hur industriländerna nu moderniserar de internationella regelverken för att underlätta tillväxten av nya och gamla tele- och IT-tjänster: bredband, 3G-telefoni, WLAN, nya Internet-tjänster, IP-telefoni, digital-TV och en rad andra tjänster.

Vidgas "den digitala klyftan" mellan grupper och mellan länder? TELDOK Rapport 145: *Tyskland och användningen av Internet* visar hur användningen av Internet (och mobiltelefoni) utvecklats i Tyskland i förhållande till politik, reglering, utbildning och företagande. Sverige ligger före – hur länge?



TELDOK Rapport 146: *Projekt Camelot ... kring framtidens boende* dokumenterar fyra seminarier om smarta hem", "intelligenta miljöer" och "interaktivt boende". Vad är framtidens boende? Vad är smarta hem och vad innebär IT i hemmet? Det handlar mer om icke-teknik och livskvalitet, mindre om IT och teknikstyrning i hemmet.