

Auktioner og skønhedskonkurrencer: Fakta og fiktion

Folketinget har besluttet at benytte auktionsformen ved fordelingen af rettighederne til at udbyde fremtidens mobiltelefonitjenester - de såkaldte 3G-licenser. Det har i den seneste tid affødt en hed debat, hvor argumenter imod auktioner og til fordel for "skønhedskonkurrencer" er blevet bragt til torvs. Mange af disse argumenter beror desværre mere på fiktion end på fakta.

Per Baltzer Overgaard, Lektor, Ph.D.

Institut for Økonomi, Afdeling for Nationaløkonomi, Aarhus Universitet

Vi er alle helt fortrolige med, at auktioner er en fornuftig handelsform, når ejeren af et Kandinsky-maleri ønsker at sælge. Hvordan skulle han næsten ellers gøre det? Man ser sjældent et skilt ved vejsiden med følgende tekst: Kandinsky-maleri til salg - pris kr 32 mill! Ligeledes er vi fortrolige med, at et kommunalt byggeprojekt tildeles den entreprenør, der er villig til at gennemføre projektet til den laveste pris, som bestemmes af de bud, kommunen opnår ved en licitation. Auktionsformen er således ikke fremmed. Hvorfor så denne heftige debat netop omkring tildelingsformen for 3G-licenser?

Det er naturligvis umiddelbart forståeligt, at potentielle bydere på en 3G-licens kan være oprørte over den pludselige udsigt til at skulle betale et meget stort beløb for en rettighed, som de havde forventet at få nærmest gratis. F.eks. er det forståeligt, at ejerne af de eksisterende udbydere af 2G-tjenester, såsom TeleDK, Sonofon, Telia og Mobilix, er utilfredse med, at en del af deres formue er forsvundet op i den blå luft som følge af politikernes beslutning om at anvende auktionsformen. Denne formue (firmaernes markedsværdi) afspejlede indtil fornylig, at kapitalmarkederne forventede, at disse operatører allerede havde sikret sig adgang til fremtidens - formentlig lukrative - markeder. Beslutningen om at anvende auktionsformen slår tvivl om dette, og ejerne må under alle omstændigheder åbne tegnebogen for at sikre denne adgang.

Hertil kommer imidlertid mere eller mindre opfindsomme argumenter vedr. de samfundsmæssige og forretningsmæssige konsekvenser af bortauktioneringen af licenserne. For at vurdere disse må man dels klarlægge det relevante alternativ til auktionsformen og dels søge tilbage til økonomisk teori.

Informationsafsløring

Kort fortalt er auktioner en *informationsafsløringsmekanisme*, og de anvendes derfor primært, når en sælger står overfor en antal potentielle købere, hvis vurderinger af godet (d.v.s. varen, tjenesten eller rettigheden) er ukendte for sælgeren. Aktuelt er godet en rettighed til at udnytte et "bånd" af radiofrekvenser i en periode. Staten er i øjeblikket ejer af disse frekvenser og dermed sælger. Sælgers usikkerhed vedrører både den fremtidige udvikling af 3G-mobiltelefonitjenester (herunder luftbårne bredbåndstjenester) og de enkelte potentielle byderes evne til at medvirke til denne tjenestudvikling og den forretningsmæssige implementering. Sælgers overordnede målsætning er, at licenserne fordeles til de købere, der er i stand til at skabe den størst mulige samfundsmæssige værditilvækst.

Som et alternativ til auktionsformen har der især fra telebranchens organisationer (suppleret af disses normale konsulenter) været argumenteret kraftigt for anvendelsen af såkaldte "skønhedskonkurrencer", hvor sælger i stedet for bud anmoder interesserede parter om at indsende forretningsstrategier og -koncepter. "Juryen", d.v.s. embedsmænd fra Telestyrelsen, vil herefter vurdere og sammenligne de indsendte prospekter og udpege et antal vindere, der vil få tildelt licenser. Vinderne kan blive afkrævet en betaling, men i dette tilfælde en sum, der er

fastsat på forhånd af sælger (på samme måde som den lokale bager sætter prisskilte i sine franskbrød, før kunden kommer ind i butikken).

Auktioner og skønhedskonkurrencer kan således betragtes som alternative informationsafsløringsmekanismer. Derfor må en vurdering af de to bero på en sammenligning af hvordan de opfylder de opstillede samfundsmæssige målsætninger. De afgørende forskelle mellem de to mekanismer er følgende. Ved en auktion er vindernes betalinger relateret direkte til bydernes bud, medens de evt. betalinger i forbindelse med en skønhedskonkurrence er fastsat på forhånd. Ved en auktion er efterbehandlingen af de indkomne bud meget enkel, idet den blot består i at afgøre hvem der har budt højest. Omvendt er efterbehandlingen ved en skønhedskonkurrence kompliceret, idet den består af en detaljeret analyse og sammenligning af de indkomne prospekter eller "bud" med henblik på at etablere hvilke operatører, der bedst er i stand til at opfylde samfundets målsætninger. For begge mekanismer gælder, at den detaljerede udformning kræver et betydeligt forarbejde, der inddrager både fagøkonomisk og teknisk ekspertise.

Kritikken

Kritikken af auktionsformen kan kort opsummeres som følger. Kritikerene hævder, at auktioner først og fremmest er endnu en måde for Finansministeriet at trække penge op af lommerne på virksomheder og borgere. Auktionsprovenuet repræsenterer i denne udlægning en urimelig skat på telebranchen og især udviklingen af den nye Internet-baserede økonomi. Denne beskatning siges tillige at ville blive overvæltet i forbrugerpriserne på fremtidens mobiltelefonitjenester og forsinke den teknologiske udvikling. Dette er i følge kritikerne i direkte modstrid med politikernes målsætning om, at danske teletjenester skal være "bedst og billigst". Endelig hævdes det, at byderne "i kampens hede" byder så højt, at det efterfølgende vil vise sig at være en dårlig forretning at vinde en licens. For at denne kritik skal give mening må det være underforstået, at skønhedskonkurrencer ikke har de samme "uheldige" virkninger.

At Finansministeriet har betydelig appetit på provenu er oplagt, og at Finansministeriet primært betragter 3G-licensauktionen som en provenugenerator er naturligvis muligt, men dette forklarer ikke hvorfor kritikerne specifikt kaster sig over 3G-auktionsprovenuet. Samme kritik kunne rejses mod statens salg af TeleDK til Ameritech, som jo genererede et provenu, der overstiger selv de mest optimistiske forventninger til provenuet fra 3G-auktionen. Dette provenu kunne med samme ret siges at repræsentere en urimelig skat på telebranchen. I stedet skulle Finansministeriet have inviteret til en skønhedskonkurrence, hvor de der ønskede at overtage TeleDK kunne skrive hver sin "fristil" om hvordan de kunne tænke sig at forvalte et sådant ejerskab til samfundets bedste. Finansministeriet kunne derefter give de indleverede "fristile" karakter og til sidst overdrage TeleDK gratis til den deltager, der fik den højeste karakter!! Såvidt mig bekendt var der ingen, der i sin tid gjorde sig til talsmand for denne model ved statens afvikling af sit ejerskab af TeleDK.

At byderne i en auktion i kampens hede byder så højt, at det efterfølgende viser sig, at vinderens gevinst faktisk er et tab, benævnes "the winner's curse" - vinderens forbandelse. Vinderens forbandelse dækker blot over, at byderne (eller disses repræsentanter) skulkede fra statistiktimerne på handelshøjskolen eller universitetet. Havde man fulgt med her, ville man have vidst, at hvis man har det højeste blandt flere estimer af en usikker, fremtidig profits størrelse, da har man formentlig overvurderet denne. Dette skal man naturlig tage højde for når man byder for at undgå vinderens forbandelse. I den aktuelle sammenhæng er det lidt svært at undlade at trække på smilebåndet, når telebranchens repræsentanter argumenterer for, at samfundet skal beskytte dem mod deres egen dårskab ved at agere støttepædagog. Tanken om at sofistikerede,

internationale telekoncerner skulle være ude af stand til at tilrettelægge en fornuftig forretningsstrategi er naturligvis provokerende, men samtidig synes den noget opportunistisk. Samme repræsentanter har længe argumenteret for liberalisering og deregulering af hele tele- og kommunikationserhvervet - i det væsentlige ud fra (iøvrigt fornuftige) argumenter om at incitamenterne og redskaberne til rational forretningsmæssig drift er stærkere i privat markedsøkonomisk regi end i tidligere tiders offentlige eller semi-offentlige monopolregi.

Misforståelserne

Kritikerne af auktionsformen gør sig skyldige i (mindst) tre misforståelser.

Den *første* misforståelse vedrører formålet med en licensauktion. Formålet med en auktion er (som med et hvilket som helst alternativ man måtte overveje) at fordele licenserne på en måde, der fremmer samfundets målsætninger. Hovedformålet er derfor ikke, som mange kritikere synes at antage, at maksimere statens indtægter. Formålet er beskrevet af Folketinget i den lovgivning, der netop er vedtaget, og arbejdet med det praktiske auktionsdesign er at forfølge dette formål. Hovedformålet beskrives klart: Licenserne skal søges overdraget til de operatører og tjenesteudbydere, der vil være i stand til at skabe den største værditilvækst.

Den *anden* misforståelse vedrører kritikernes påstand om at høje licenspriser vil blive overvæltet i de fremtidige priser på 3G-teletjenester. Her er det vigtigt at bemærke at prisen for en licens er en *fast* omkostning, der skal erlægges for at få adgang til markedet. Når prisen for adgang én gang er betalt er den irrelevant for de efterfølgende forretningsdispositioner. Denne pris er en såkaldt *sunk* omkostning og derfor irrelevant i fremtiden - på samme måde som prisen på et specielt designet stykke kapitaludrustning, der er betalt kontant ved erhvervelsen, er irrelevant for de efterfølgende beslutninger om dets anvendelse. Priser på tjenester afspejler derimod et mix af konkurrenceforhold og variable omkostninger. M.a.o., prisen på en tjeneste afspejler udbyderens vurdering af hvormeget markedet kan bære sammeholdt med hvordan udbyderens omkostninger varierer med udbuddets omfang. Prisen på en licens påvirker ingen af disse og påvirker derfor ikke de forventede tjenestepreiser. Mere generelt kan man sige, at det er forventning om fremtidig indtjening, der bestemmer budene og dermed licenspriserne, og ikke omvendt.

Konkurrenceforholdene påvirkes derimod primært af antal licenser og disses varighed. Antallet af licenser er naturligvis effektivt begrænset af de tilrådighed værende radiofrekvenser og behovene især i forhold til fremtidige bredbåndstjenester. Uanset allokeringmekanisme, vil antallet af fremtidige frekvenshavere være begrænset til en håndfuld eller deromkring. Hvad enten man bruger en auktion eller en skønhedskonkurrence vil det være den forudgående analysefase, der bestemmer hvormange licenser, der udbydes til salg, og hvorlænge licenserne skal løbe.

Naturligvis findes der auktionsformer i hvilke antallet af vindere og dermed antallet af licenser bliver afgjort ved afslutningen på auktionen. Dette var f.eks. tilfældet i Tyskland, hvor der var udbudt tolv blokke, hvor en endelig vinder kunne ende med enten to eller tre. D.v.s. at der afhængigt af auktionens udfald ville være fire, fem eller seks vindere. I Storbritannien blev der derimod udbudt fem på forhånd afgrænsede licenser. På tilsvarende måde kunne man ved en skønhedskonkurrence forestille sig enten et på forhånd givet antal licenser eller et antal licenser, der først bliver bestemt efter, at den ansvarlige myndighed har haft lejlighed til at studere prospekterne fra alle interesserede parter. Generelt er der således ingen forskel på den markedsstruktur man kan søge at implementere gennem hhv. auktioner og skønhedskonkurrencer. Og det er denne markedsstruktur samt vindernes fremtidige variable omkostningsforhold og evne til at udvikle nye tjenester, som uanset allokeringmekanismen er afgørende for konkurrence,

teknologisk udvikling, udbud og tjenestepriser. Kritikerne af auktionsformen sammenblander desværre variable og faste omkostninger, og drager derfor den fejlagtige konklusion, at det derimod er licenspriserne, der primært vil bestemme den teknologiske udvikling og de fremtidige tjenestepriser.

Den *tredie* misforståelse drejer om hvad man kan og ikke kan specificere i forbindelse med hhv. auktioner og skønhedskonkurrencer. Når auktioner og skønhedskonkurrencer sammenlignes, falder kritikere af auktionsformen desværre helt systematisk for fristelsen til at karikere auktioner og fremstille skønhedskonkurrencer meget favorabelt. Ved beskrivelsen af auktioner bruges følgende skabelon: Telestyrelsen “tager hovedet under armen” og smider f.eks. fem tyveårige licenser på markedet i en såkaldt åben, simultan auktion, hvor en byder kun kan vinde én licens og betaler sit bud på en licens, hvis han er den højeste byder på denne licens. Vinderne pålægges ingen restriktioner og kan gøre med licenserne hvad de vil (herunder sælge dem videre). Beskrivelsen af skønhedskonkurrencer er derimod som følger: De interesserede parter fremsender detaljerede og bindende forretningsstrategier for en periode på tyve år. Disse forretningsstrategier er let gennemskuelige og sammenlignelige for Telestyrelsens embedsmænd, som derefter ud fra veldefinerede og fuldstændig objektive kriterier vælger f.eks. fem vindere, som tildeles licenser for tyve år.

Denne beskrivelse har meget lidt med virkeligheden at gøre. Derfor er det nyttigt kort at betragte nogle praktiske erfaringer med auktioner og skønhedskonkurrencer. Den britiske 3G-licensauktion fra foråret kan tjene som et relevant udgangspunkt, al den stund Forskningsministeriet har valgt samme rådgiver som den britiske regering i sin tid brugte.

Overvejelserne omkring det praktiske design af den britiske auktion drejede sig primært om, hvordan man sikrede, at licenserne blev tildelt de operatører, der ville være i stand til at præstere den største værditilvækst for samfundet. Det betød blandt andet, at megen energi blev brugt på at sikre, at nye bydere kom til udover de etablerede 2G-operatører, af hvilke der var fire. Dette førte til intense overvejelser om antallet af licenser. I første omgang havde man planlagt fire licenser, især i lyset af den tekniske sagkundskabs foreløbige vurdering af hvor brede frekvensbånd, der ville være nødvendige i forhold til luftbårne bredbåndtjenester. Med fire licenser og fire eksisterende 2G-operatører pegede den økonomiske sagkundskab på, at det kunne blive vanskeligt at tiltrække nye bydere, idet de eksisterende operatører har en fordel og derfor ville overbyde potentielle nye operatører i en åben, simultan auktion, på trods af at de eksisterende operatører muligvis ikke er de mest effektive.

For at eliminere de eksisterende operatørers forventede fordel, overvejedes det derfor at standse den åbne, simultane budfase når antallet af resterende bydere nåede fem eller seks, og derefter afslutte auktionen med en sidste runde, hvor de tilbageværende bydere fremsender et lukket og endeligt bud. Det vil her føre for vidt at forklare hvorfor netop denne auktionsform ville medvirke til at eliminere de eksisterende operatørers fordel og derfor fremkalde flere bydere. Eksemplet skal blot illustrere, at den britiske telemyndighed bestemt ikke “tog hovedet under armen” og naivt håbede på et fornuftigt udfald.

Som et andet og nok så relevant eksempel kan nævnes, at man i Storbritannien seriøst overvejede at udelukke den “gamle” fastnetoperatør, British Telecom, fra at byde på 3G-licenserne. Argumentet var bl.a., at BTs tilstedeværelse i 3G-tjenestemarkederne kunne forhindre konkurrence og forsinke den teknologiske udvikling. Dette dækker over, at BT - i modsætning til nye operatører - har en interesse i at forsvare eksisterende produkter og markedspositioner og dertil betydelige fordele qua den eksisterende kundebase. Samme overvejelser er naturligvis relevante i forhold til TeleDKs interesser i fremtidens danske 3G-tjenestemarkeder (se bl.a. OECDs anbefalinger som omtalt i JP Erhverv og Økonomi, 30. november, 2000).

I sidste ende blev det imidlertid bestemt at udbyde fem licenser i stedet for fire i Storbritannien. Således ville mindst én ny operatør vinde en licens, hvilket i sig selv formentlig fremkaldte et betragteligt antal bydere. Endvidere besluttede man at reservere den mest attraktive licens (A-licensen) til nye operatører - de eksisterende operatører kunne ikke byde på denne.

Udover antallet af licenser og den præcise auktionsform, havde man i det forudgående analysearbejde ofret betydelig energi på, at specificere hvilke krav man ville stille til licenshaverne. Dette vedrørte bl.a. *roll-out* forpligtelser, krav til *roaming*-aftaler både i netopbygningsfasen og i industriens senere mere modne fase, samt en lang række krav til tekniske standarder og kompatibilitet. De fleste af disse krav har karakter af generelle spilleregler for branchen, idet den specifikke udvikling i teknologi og efterspørgsel over de næste tyve år jo naturligvis ikke meningsfyldt kan beskrives idag. Enhver, der har lyst, kan forvise sig om dybden i det forudgående analysearbejde og kompleksiteten af dettes implementering ved at læse det britiske auktionsprospekt, som er milevidt fra auktionskritikernes karikatur.

Ved en skønhedskonkurrence er processen anderledes, dog vil det forudgående analysearbejde tilnærmelsesvist være det samme. Hovedproblemet med en skønhedskonkurrence i forbindelse med 3G-licenser er, at man overlader det til embedsmænd at foretage af vurdering af "bydernes" langsigtede forretningsplaner. Disse forretningsplaner må nødvendigvis for nuværende være ret diffuse da 3G-tjenesterne er ren fremtidsmusik. Omend der i både dagspresse og lærde tidsskrifter skrives meget om fremtidige mobile højhastighedstjenester, vil det meste af dette formentlig om ti år vise sig at være nærmest irrelevant, samtidig med at der til den tid vil vise sig tekniske og forretningsmæssige muligheder som ingen i dag kan forestille sig. Det følger heraf, at tesen om at "bydernes" idag kan fremstille detaljerede og, navnlig, bindende forretningsplaner ikke blot er *fiktion* men givetvis også en meget dårlig idé. Hvis man idag skal binde sig til forretningsplaner for en lang periode ind i fremtiden betyder det med sikkerhed, at incitamenterne til at fremme den teknologiske udvikling bliver klart formindskede, ligesom vi må se frem til mange teknologiske og produktmæssige vildskud, der skyldes vores begrænsede viden idag.

At de langsigtede forretningsplaner således nødvendigvis må være diffuse betyder, at embedsmændenes objektive beslutningsgrundlag bliver skrøbeligt. Dette kan rejse især to problemer, lidt afhængigt af den politiske kultur i øvrigt. For det første er risikoen for "mental intimmassage" af embedsværket og politikerne naturligvis oplagt. Potentielle bydere der i en auktion måske havde været villig til at betale et milliardbeløb for en licens vil naturligvis også være villig til at bruge mange ressourcer på at påvirke den administrative tildelingsproces. Midlerne kan i visse kulturer være bestikkelse, men i andre er den indflydelse der gøres gældende mere indirekte (f.eks. politisk lobbyarbejde). Et relateret problem er, at embedsmændene i mangel af solidt objektivt beslutningsgrundlag falder tilbage på en tildelingsmekanisme, der især favoriserer de etablerede 2G-operatører. Disse kan jo i en vis forstand siges allerede at have bevist deres duellighed, medens nytilkomne potentielle operatører måske ikke kan henvise til fortidig tjeneste "i nationens interesse".

Når man generelt betragter de europæiske erfaringer med administrative tildelinger af licenser, rettigheder og koncessioner i en bred vifte af sektorer, ser man en uskøn blanding af korrupsion, *regulatory capture*, vennetjenester, nationalchauvinisme o.lign. Dette vil formentlig kun en øget anvendelse af auktioner og licitationer kunne begrænse signifikant - der er ikke megen grund til at tro at skønhedskonkurrencer og lignende administrative allokeringsmekanismer vil virke anderledes i fremtiden end de har virket i fortiden.

Auktioner er ikke de vises sten

Ovenstående kan synes at indikere at auktionsformen er løsningen på alverdens problemer. Dette er naturligvis ikke tilfældet, og der er en lang række komplikationer og potentielle faldgruber forbundet med design af auktioner. I lyset af det fundamentale informationsproblem findes der næppe nogen mekanisme, der altid kan implementere den allokering som en alvidende Gud ville vælge. Derfor er der naturligvis behov for at entrere med den højeste fagkundskab, når den praktiske tilrettelæggelse af auktionen skal bestemmes. Hovedpointen med ovenstående bidrag var i øvrigt også blot at danne en modvægt til den lavine af mere eller mindre opfindsomme partsindlæg mod auktionsformen, som tilsyneladende er under opbygning.

Det mest paradoksale i det aktuelle debat om auktioner er, at det primært er repræsentanter for tele- og IT-brancherne, der har ført an i kampen mod auktioner. Da det i høj grad er disse brancher, der skal berede Danmarks vej ind i den "nye" Internet-baserede økonomi, kan man let blive pessimistisk, da det er hævet over enhver tvivl at netop auktionsformen som handelsinstitution vil finde langt videre udbredelse, end vi har været vant til i den "traditionelle" økonomi.

Ekspertter og honorarer

Som et lille efterskrift kan man bemærke at kritikerne til stadighed åbner nye fronter i deres krig mod auktionsformen. Senest er det faldet kritikerne for brystet, at Forskningsministeriet har hyret eksperter til at bistå med udformningen af auktionen, og især at disse eksperter modtager en fast betaling på 75 mill. kroner uanset udfaldet af auktionen (JP Erhverv og Økonomi, 20. november, 2000). Udover at dette hævdes at være en høj pris anføres det, at eksperternes betaling burde være performance-relateret - d.v.s. variabel og direkte relateret til det provenu, auktionen indbringer. Dette demonstrerer endnu engang at kritikerne helt har misforstået formålet med auktionen. Hvis man alene binder eksperternes honorar til det genererede provenu kan man ganske rigtig være sikker på, at disse primært vil designe en auktion, der maksimerer provenuet. Men dette var jo ikke politikernes målsætning. En mere fornuftigt performance-relateret betaling ville derfor være betinget på hvor godt markedet for 3G-tjenester efterfølgende kommer til at fungere. Spørgsmålet er så blot hvordan man vil måle dette. Hvis ikke opdragsgiveren med en rimelig grad af præcision efterfølgende kan vurdere, om den hyrede ekspert har bidraget til målopfyldelsen, er performance-pay naturligvis meningsløst.

Interesserede kan finde yderligere materiale om frekvensauktioner og relaterede emner på bl.a. følgende sites:

<http://www.spectrauctions.gov.uk>

<http://www.nuff.ox.ac.uk/economics/people/klempere.htm>

<http://else.econ.ucl.ac.uk>

<http://www.market-design.com>