

SNF-RAPPORT NR. 6/00

**Samfunnsøkonomiske virkninger av den statlige
virkemiddelbruken på postområdet**

av

**Kenneth Fjell
Afsaneh Bjorvatn
Kåre P. Hagen
Grete Rusten**

SNF-prosjekt nr.: 2095 "Velferdsmessige og fordelingsmessige virkninger av den
statlige virkemiddelbruken på postområdet"

Prosjektet er finansiert av Samferdselsdepartementet

**STIFTELSEN FOR SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING
BERGEN, MARS 2000**

© Dette eksemplar er fremstilt etter avtale med
KOPINOR, Stenersgate 1, 0050 Oslo 1.
Ytterligere eksemplarfremstilling uten avtale
og i strid med åndsverksloven er straffbart
og kan medføre erstatningsansvar.

ISBN 82-491-0033-6

ISSN 0803-4036

FORORD

Prosjektet ”*Velferdsmessige og fordelingsmessige virkninger av den statlige virkemiddelbruken på postområdet*” er utført ved Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning på oppdrag for Samferdselsdepartementet. Prosjektet ble startet opp i juli 1999 og avsluttet i mars 2000. Prosjektstaben har bestått av forsker Kenneth Fjell, forskningsassistent Afsaneh Bjorvatn, forsker Grete Rusten og professor Kåre P. Hagen. Førstnevnte har vært prosjektleder og hatt det redaksjonelle ansvaret for rapporten, og stått for kapittel 3, 4 og 5 samt bidratt mot kapittel 1 og 2. Grete Rusten har stått for drøfting av bosettingsmønster og landsdekkende posttjenester i avsnitt 2.4 som utgjør største delen av kapittel 2, og i tillegg bidratt inn mot øvrige kapitler. Afsaneh Bjorvatn har stått for kapittel 6 samt bidratt inn mot kapittel 1, 4 og 5. Professor Hagen har hatt en rådgivende funksjon og bidratt generelt, men spesielt mot kapittel 2 og 4.

Prosjektstaben har fått nyttige innspill fra en referansegruppe bestående av Cecilia Thelander, Anders Villum og Espen Christiansen fra Samferdselsdepartementet, Bjørn Barvik fra Kommunal- og regionaldepartementet og Terje Ellingsen og Kristin Bergum med flere fra Posten Norge BA. I tillegg takker vi professor Agnar Sandmo for nyttige kommentarer til endelige rapporten, og prosjektassistent Sturla Alvheim som har bistått med databearbeidelse. Vi takker alle personer som har bidratt i ulike faser av arbeidet.

INNHold

1	Innledning og sammendrag	1
1.1	Prosjektets mandat og avgrensning	1
1.2	Studiens kildemateriale	2
1.3	Disposisjon.....	3
1.4	Sammendrag.....	4
2	Karakteristika ved postområdet	9
2.1	Postnettets kostnadsstruktur.....	9
2.1.1	En beskrivelse av postnettet.....	9
2.1.2	Kostnadsstruktur.....	16
2.2	Nettverkseffekter	28
2.3	Fellesgodeaspekter	29
2.4	Bosettingsmønster og landsdekkende posttjenester	29
2.4.1	Innledning.....	29
2.4.2	Bosettingsmønsteret vurdert i et internasjonalt perspektiv	36
2.4.3	Regional bosettingsstruktur og utvikling i Norge.....	41
2.4.4	Geografisk klassifisering av bosettingsmønsteret	42
2.4.5	Postområdenes strukturelle kjennetegn	48
2.4.6	Befolkning og bosettingsstruktur i endring	55
2.4.7	Oppsummering	62

2.5	Markedssegmenter – kunder med forskjellig betalingsvilje.....	63
2.6	Teknologisk utvikling og tiltagende konkurranse.....	66
2.6.1	Tradisjonell postvirksomhet.....	66
2.6.2	Elektroniske tjenester og reklame via etermediene	66
3	Den statlige målsetting på postområdet.....	69
3.1	Overordnet målsetting.....	69
3.2	Pris.....	70
3.3	Kvalitet.....	71
3.4	Finansiering	72
3.5	Motiver.....	72
3.6	Problem ved implementering av statlig målsetting	73
4	Statlig virkemiddelbruk for å oppnå målsetting	75
4.1	Kontrollmekanismer.....	75
4.1.1	Eierkontroll	76
4.1.2	Forbrukerkontroll.....	76
4.2	Gjennomgang og vurdering av merkostnader	77
4.2.1	Definisjon og metode.....	77
4.2.2	Implikasjoner for denne studien	81
4.2.3	Variasjoner i beregnede merkostnader	85

4.2.4	Vurdering av bortfallsprinsippet i henhold til Postbanken.....	87
4.2.5	Merkostnadene fordelt på posttjenester og Postbanken	91
4.2.6	Konklusjon	94
4.3	Eneretten	96
4.3.1	Definisjon av enerettsområdet.....	97
4.3.2	Motivasjonen for eneretten	98
4.3.3	Noen tanker om eneretten	98
4.3.4	Betydning for opprettholdelse av landsdekning	100
	Betydning som finansieringskilde.....	100
	Sammenhengen mellom monopoloverskudd og merkostnader	101
	Inntektsgrunnlaget for dagens enerett.....	103
	Monopoloverskudd og alternative former for brukerfinansiering	108
	Betydning for effektiv markedsstruktur	111
4.3.5	Velferdsmessige virkninger av eneretten.....	115
4.3.6	Fordelingsmessige virkninger av eneretten.....	121
4.4	Statens kjøp av bedriftsøkonomisk ulønnsomme posttjenester.....	123
4.4.1	Beregning av statlig kjøp (Postens krav til betaling).....	123
4.4.2	Velferdsmessige virkninger av statlig kjøp.....	127
4.4.3	Fordelingsmessige virkninger av statlig kjøp.....	135

4.5	Geografisk enhetsporto og alternative prisstrukturer	137
4.5.1	Geografisk enhetsporto	138
4.5.2	Samfunnsøkonomisk prising	140
4.5.3	Todelte tariffer.....	140
4.5.4	Knapp kapasitet og optimal dimensjonering av postnettet	142
4.6	Konkurransetsetting	145
4.6.1	Anbudskonkurranse	146
4.6.2	Potensiell anvendelse av anbudskonkurranse	150
4.7	Markedskrefter og liberalisering	153
4.7.1	Motiver for bruk av markedskrefter (fri konkurranse)	154
4.7.2	Konkurransen på det norske markedet i dag.....	156
	Elektroniske tjenester	156
	Tradisjonell postvirksomhet.....	157
	Case-studie: Postens oppkjøp av Forbruker-Kontakt.....	158
4.7.3	Vil landsdekkende posttjener bli opprettholdt uten sektorspesifikk regulering og statlig støtte?.....	162
	Sammenligning med private, uregulerte sektorer	162
	Mulig utvikling av full deregulering og avvikling av statlig støtte	164
4.8	Privatisering.....	168

5	Kvalitet for enhver pris?	172
5.1.1	Lørdagsåpent, langåpent og åpningstider generelt	172
5.1.2	Geografisk tilgjengelighet	174
6	Noen internasjonale sammenligninger	178
6.1	EUs direktiv om posttjenester	180
6.1.1	Finland	181
	Reguleringsregime	182
	Konkurransforhold	183
6.1.2	Nederland	184
	Privatisering	185
	TNT	185
	Reguleringsregime	186
	Konkurransforhold	186
6.1.3	Storbritannia	186
	Reguleringsregime	187
	Konkurransforhold	188
6.1.4	Sverige	188
	Reguleringsregime	189
	Konkurransforhold	189

Erfaringer	191
Privpak-caset.....	191
SDR-caset	192
CityMail-caset.....	192
Kryssubsidiering.....	192
6.2 New Zealand	193
Reguleringsregime	193
Konkurransforhold	195
6.2 Konklusjon	195
7 Referanser	197
8 Vedlegg.....	197
8.1 Befolkningsdata.....	208
8.2 Revidert konsesjon til Posten.....	214

1 INNLEDNING OG SAMMENDRAG

1.1 Prosjektets mandat og avgrensning

Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF) fikk i juli 1999 i oppdrag av Samferdselsdepartementet å utrede og analysere de ”velferdsmessige og fordelingsmessige virkninger av den statlige virkemiddelbruken på postområdet,” herunder spesielt:

- Enerettens betydning for å opprettholde et tilbud av landsdekkende posttjenester
- Nyten samfunnet/distriktene har av at staten kjøper bedriftsøkonomisk ulønnsomme posttjenester

Arbeidet skulle ta utgangspunkt i de overordnede politiske målsettinger som var trukket opp blant annet gjennom stortingsmeldinger.¹ Dessuten skulle arbeidet knyttes opp mot EUs politikk på postområdet og til den tiltagende konkurransen, for eksempel mellom post- og teletjenester.

Formålet med denne rapporten er å besvare de spørsmål som er reist i ovennevnte oppdrag. Tilnærmingen vil være todelt i metode. Primært vil den være teoretisk med fundament i generell samfunnsøkonomisk teori. Sekundært vil det bli gjort en vurdering av data fra postområdet i lys av teorien. Detaljert empirisk arbeide, så som estimering av merkostnader ved å opprettholde et tjenestetilbud utover det som er bedriftsøkonomisk lønnsomt, inngår imidlertid ikke i arbeidet. På dette området begrenser studien seg til en gjennomgang og vurdering av allerede beregnede merkostnader. Postbanken og dens virksomhet er heller ikke en del av denne studien.

¹ St. meld nr. 41 (1995-96) Om postvirksomheten i Norge og St. meld nr. 16 (1998-99) Om virksomheten til Posten Norge BA.

Utover prosjektets mandat som er avgrenset over, har det fra SNF sin side vært ønskelig med en bredere prinsipiell drøfting av den politiske målsetting og mulige statlige virkemidler, og Samferdselsdepartementet er innforstått med dette. I tråd med dette tar derfor studien utgangspunkt i to fundamentale spørsmål:

1. Hva er den politiske målsettingen for postområdet?
2. Hvilke virkemidler egner seg best for å oppnå denne?

Studien vil derfor også vurdere fordeler og ulemper av øvrige virkemidler som konkurranseutsetting, bruk av marked og privatisering. Krav om landsdekking og likeverdig tjenestetilbud "universal service obligation" er et gjennomgående krav til postområdet i mange land (European Commission, 1995). Det å oppnå en slik målsetting er i stor grad påvirket av landets naturmessige, demografiske og økonomiske kjennetegn. Selv innen Europa er kontrastene hva angår topografi, kommunikasjoner, bosetting og næringsstruktur nokså forskjellige. Vi har i denne rapporten utarbeidet et eget avsnitt hvor Norges posisjon sammenlignes med andre land. Rapporten inneholder dessuten en egen drøfting av postområdet fra ulike land og sektorer, med den hensikt å vise forskjellige reguleringsløsninger.

1.2 Studiens kildemateriale

I arbeidet med dette prosjektet har sentrale grunnlagsdokumenter vært konsesjonen til Posten Norge BA, samt diverse St. meldinger og Ot. proposisjoner. Konsesjonen har gyldighet for perioden 1.10.1997 til 30.9.2001. Imidlertid ble den revidert 29.10.1999 mens prosjektet pågikk. Vi vil referere til perioden før revidering som Konsesjon (1997) og perioden etter som Revidert konsesjon (1999). Sistnevnte er tatt med som vedlegg i rapporten.

En referansegruppe bestående av representanter fra Samferdselsdepartementet, Posten Norge BA og Kommunal- og regionaldepartementet har bidratt med

informasjon i ulike faser av studien. Videre har Konkurransetilsynet vært en nyttig informasjonskilde. Datagrunnlaget i prosjektet er primært basert på Postens statistikk, interne dokumenter og samtaler med nøkkelpersoner i Posten.

Vi har også benyttet oss av årsmeldinger fra postmyndighetene og operatører i Finland, Nederland, New Zealand, Storbritannia og Sverige. I tillegg har vi hatt korrespondanse med postmyndighetene i de respektive landene og med enkelte private postoperatører i Sverige. Det internasjonale postforbundet, Universal Postal Union, har også bidratt med nyttig informasjon.

1.3 Disposisjon

Rapporten innledes i kapittel 1. Her går vi gjennom prosjektets mandat og gir et sammendrag av rapporten og konklusjonene. Kapittel 2 gir en beskrivelse av blant annet postnettet, Postens kostnadsstruktur og nettverkseffekter, og den teknologiske utviklingen innen data- og teleteknologi som i økende grad erstatter den tradisjonelle brevforsendelsen. I kapittel 3 ser vi på den statlige målsetningen på postområdet, nemlig et landsdekkende formidlingstilbud av postsendinger til rimelig pris og god kvalitet. Dette danner grunnlaget for den statlige virkemiddelbruken som drøftes i kapittel 4. I dette kapitlet vurderer spesielt virkemidlene enerett og statlig kjøp. Vi ser på virkemidlenes betydning for opprettholdelse av landsdekkende posttjenester samt deres velferdsmessige og fordelingsmessige virkninger. I tillegg diskuterer vi øvrige virkemidler som geografisk enhetsporto, konkurranseutsetting og privatisering. I kapittel 5 kommer diskuterer vi kort kvalitet knyttet til åpningstider og tilgjengelighet generelt. Kapittel 6 presenterer og sammenligner erfaringer fra land som har valgt ulike reguleringsløsninger for postområdet. Vi har her tatt for oss Finland, Nederland, Storbritannia, Sverige og New Zealand. Videre ser vi på EUs politikk

for postsektoren. Deretter ser vi nærmere på reguleringsregimet, konkurransesituasjonen og kvaliteten på posttjenestene for de respektive landene.

1.4 Sammendrag

Staten har en overordnet målsetting på postområdet om landsdekkende formidlingstilbud av (samfunnspålagte) postsendinger til rimelige priser og god kvalitet (kapittel 3). Målsettingen er spesifisert nærmere i den reviderte konsesjonen av 29.10.1999 (avsnitt 8.2). Imidlertid medfører den statlige målsettingen at store deler av dagens postnett blir bedriftsøkonomisk ulønnsomt.

Store deler av årsaken til denne ulønnsomheten gjennomgås i kapittel 2 hvor vi ser på karakteristika ved postområdet i Norge. Rurale områder medfører betydelige kostnader med å opprettholde et landsdekkende tjenestetilbud til likeverdige priser og kvalitet. Her er postvolumet lavt og det er betydelig ledig kapasitet i postnettet. Store deler av kapasiteten i rurale områder, og dermed kostnadene, er gitt ved det konsesjonspålagte kravet om postkontor/kontraktspostkontor i hver kommune, ombæring av post seks dager i uken samt én dags framsendingstid for A-post. Norge kommer således i en særstilling som det landet i Europa med minst urbanitet, og i tillegg med et langt strekkende areal, samt vanskelig topografi og klima. Andre land, som Finland, Sverige og Storbritannia har lignende utfordringer, men i mindre grad, mens land som Nederland har minimale utfordringer på dette området (kapittel 6).

Står så nytten i forhold til merkostnadene² ved å opprettholde dagens postnett, og hvilke statlige virkemidler er best egnet for å opprettholde den statlige målsettingen? Betraktninger omkring dette gjennomgås i kapittel 4. Første del av spørsmålet avhenger av hvilken nytte dagens statlige virkemiddelbruk

² Det bedriftsøkonomiske tapet ved å opprettholde ulønnsomme posttjenester (avsnitt 4.2).

medfører. I fravær av statlige virkemidler, ville postvirksomheten være overlatt til vanlige markedskrefter. Man kan anta at et bedriftsøkonomisk lønnsomt tilbud ville eksistert, men som var av betydelig lavere kvalitet enn dagens tilbud. Nytt av den statlige virkemiddelbruken må da være verdien av de samfunnsøkonomisk lønnsomme tjenestene som ikke lenger lar seg opprettholde.

Et landsdekkende postnett har både en eksistensverdi og en bruksverdi. Selve eksistensen av postnettet gir alle innbyggere (omtrent) den samme *muligheten* til å sende og motta postsendinger overalt i landet (og utlandet). Også for personer som ikke benytter postnettet må man forvente at muligheten for å kunne benytte et landsdekkende postnett har en verdi i seg selv. Et landsdekkende postnett har således karakter av å være et fellesgode.

I tillegg har postnettet selvsagt en bruksverdi for dem som benytter det. Dette gjelder både avsendere og mottagere. Store deler av merkostnadene ved å opprettholde dagens postnett kommer til syne i utkantstrøk. Imidlertid er postnettet preget av stor trafikk mellom lønnsomme og ulønnsomme områder slik at nytteverdien av å opprettholde postgang med de ulønnsomme postområdene tilfaller også i stor grad befolkningen utenfor disse områdene.

Den statlige virkemiddelbruken omfatter blant annet enerett og statlig kjøp. Førstnevnte gir opphav til et monopoloverskudd som benyttes til å subsidiere de bedriftsøkonomisk ulønnsomme tjenestene/områdene. I prinsippet innebærer dette en brukerbeskatning av postkunder i lønnsomme områder. Betydningen av eneretten for opprettholdelse av landsdekkende posttjenester er således i hovedsak knyttet til dens potensiale som finansieringskilde. Både markedsutvikling og regulatorisk harmonisering med EU ser ut til å skulle undergrave dette potensialet. Konkurransesflatene mellom post og tele øker og medfører tiltagende konkurranse mellom brevpost og elektronisk

korrespondanse. Likeledes virker det sannsynlig at fremtidige EU regulativer på postområdet vil komme til å innskrenke mulighetene til anvendelse av enerett.

Videre medfører enerett et større krav til eierkontroll ettersom man i fravær av konkurranse ikke har noen kontrollmekanismer gjennom forbrukervalg (avsnitt 4.1). Forbrukerkontroll via konkurranse er generelt antatt å være den mest effektive kontrollen av kostnadseffektivitet ved at postkunder vil velge beste pris/kvalitetskombinasjon gitt at de har en valgmulighet. Uten denne forbrukerkontrollen øker risikoen for kostnadsineffektivitet. I tillegg antas markedskrefter å ville ha positiv virkning på kvalitet, innovasjon og allokeringseffektivitet (avsnitt 4.7).

Generelt knytter det seg gjerne også informasjonsproblemer til enerett ved at eier/regulator har underlegen kostnadsinformasjon i forhold til bedriften som reguleres. Dette vanskeliggjør eierkontrollen. Økt bruk av anbudskonkurranse er en metode for å bryte et slikt informasjonsmonopol (avsnitt 4.6). I tillegg vil anbudskonkurranse implisere en større grad av forbrukerkontroll ved at staten velger den anbyder som tilbyr beste pris- og kvalitetskombinasjon.

Eneretten som virkemiddel for brukerbeskatning fører til relativt høye priser i forhold til kostnader for posttjenester i lønnsomme områder. Dette vil redusere konsumet av posttjenester i disse områdene relativt til frikonkurranse³ og således redusere allokeringseffektivitet. Ut fra dette og at postnettet har karakter av fellesgode, burde en anta at statlig kjøp finansiert gjennom generell beskatning er et overlegent virkemiddel. Imidlertid fører også generell beskatning til vridningskostnader og svaret er således ikke entydig.

³ Avhengig av graden av etterspørselsetastisitet.

Statlig kjøp fungerer i praksis som en saldering mellom merkostnader og monopoloverskuddet slik at Posten i prinsippet skal motta en full dekning av merkostnadene ved å opprettholde det samfunnspålagte tjenestetilbudet (avsnitt 4.4). Det statlige kjøpet utgjør mesteparten av finansieringen av merkostnadene og et bortfall av dette virkemiddelet ville måtte antas å føre til en signifikant reduksjon i kvaliteten på landsdekkende posttjenester. I utgangspunktet ville det sannsynligvis være de mest kostnadskrevende utkantstrøkene som ville oppleve en reduksjon i tilbudet. Selv med dagens ordning hvor Posten prinsipielt har full kostnadsdekning, er det i konsesjonen gjort rom for tillempling av kvalitet i disse områdene, for eksempel i form av reduksjon i antall dager med ombæring (avsnitt 8.2).

Et potensiale for samfunnsøkonomisk forbedring ville være om man i større grad kunne utnytte samdriftsfordeler mellom postområdet og eksisterende privat infrastruktur uten at dette påvirket kvalitetsnivået i nevneverdig grad (avsnitt 4.4.2). En slik utvikling har man alt sett i forbindelse med Posten sin bruk av kontraktspostkontorer hvor man samler posttjenester og annen privat virksomhet.

I et fritt marked, uten statlig engasjement, ville man sannsynligvis få en utstrakt utnyttelse av slike samdriftsfordeler ved at posttjenester i overveiende grad ble tilbudt gjennom forskjellige private aktører som dagligvarekjeder, bensinstasjonkjeder eller lignende. Videre ville man i et fritt marked meget sannsynlig få en mer konsentrert ombæring av post i utkantstrøk ved at antall ombæringsdager ble redusert og ved at man fikk posten utlevert på arbeidsplassen eller måtte avhente denne for eksempel hos en lokal dagligvarehandel (avsnitt 4.7).

I tillegg ville man mest sannsynlig oppleve større samsvar mellom pris og kostnader, det vil si geografisk variasjon i porto og/eller kvalitet. Postgang innen

og mellom postområder med høyt volum og lave enhetskostnader ville sannsynligvis få en lavere porto. Områder med lavt volum og høye enhetskostnader ville motsvarende ha en høyere porto. En slik utvikling fant sted blant annet i Sverige og i New Zealand (kapittel 6). Alternativt kan man tenke seg at geografisk enhetsporto ble opprettholdt, men at kostnadsforskjellene kom til syne i form av varierende kvalitet, for eksempel ved at fremsendelsestid ble forlenget og ombæringshyppighet ble redusert for områder med lavt volum. Sistnevnte ser man som tidligere nevnt antydning til i dagens postnett.

Et landsdekkende postnett bærer preg av å være et fellesgode og et nasjonalt anliggende av betydning både for kommunikasjon, handel og velferd generelt. Et offentlig ansvar for at et slikt postnett foreligger, synest derfor rimelig. Kvalitetsnivået på et slikt postnett er et gjennomgående tema i rapporten ettersom dette driver merkostnadene i nettet. Bør samfunnets målsetting være høy kvalitet for alle områder og alle markedssegmenter eller en garantert, landsdekkende minimumsstandard? Et annet viktig tema er hvorvidt det offentlige selv skal stå for produksjonen av tjenestene, eller sikre at de blir tilbudt i et privat marked, eventuelt med statlig støtte. Gitt Norges størrelse, topografi, klima, infrastruktur og bosettingsmønster vil dagens kvalitetsnivå på posttjenester ikke kunne opprettholdes uten en slik statlig støtte. Merkostnadene ved å opprettholde dagens kvalitetsnivå i distriktene vil antageligvis øke i framtiden gitt den gradvise sentraliseringen av befolkningen samt forventningen om redusert bruk av brevpost til fordel for telekommunikasjon. Imidlertid er det også muligheter for at Internetthandel vil bidra til økt volum av pakkepost. Et landsdekkende postnett vil kunne spille en viktig rolle i en slik utvikling.

2 KARAKTERISTIKA VED POSTOMRÅDET

Vi identifiserer noen karakteristika ved postområdet som gir sterke føringer med hensyn til valg av virkemidler. I dette kapitlet vil vi drøfte:

- Kostnadsstruktur
- Nettverkseffekter og eksternaliteter
- Fellesgodeaspekter ved postnettet
- Bosettingsmønster og befolkningstetthet
- Kundegrupper med ulik betalingsvilje
- Stor teknologisk endring og tiltagende konkurranse

2.1 Postnettets kostnadsstruktur

Før vi går inn på kostnadsstrukturen i postnettet, er det formålstjenlig med en kort beskrivelse av selve postnettet.

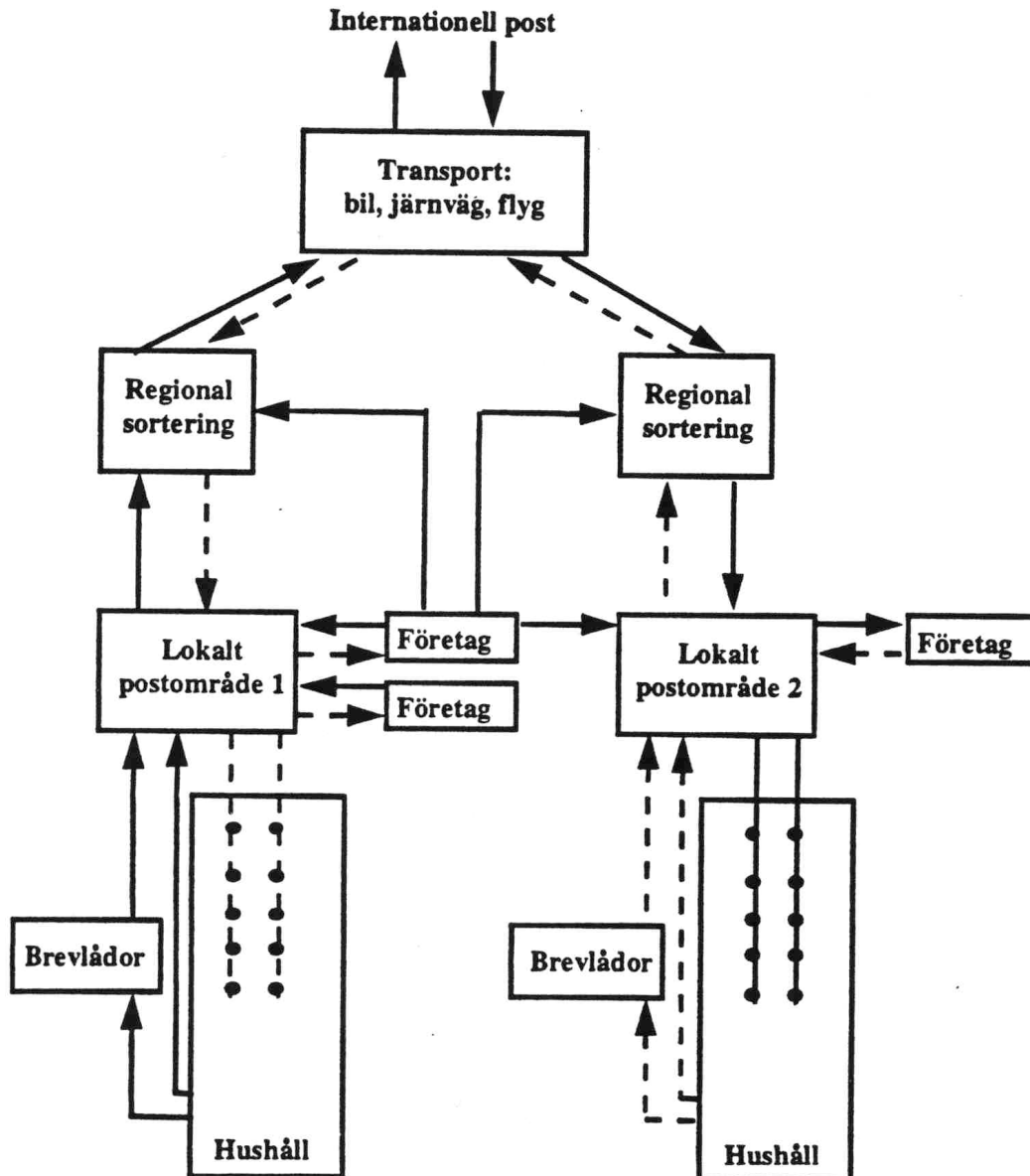
2.1.1 En beskrivelse av postnettet

Verken postnett eller de aktiviteter som foregår i nettet er entydige begreper. Som *postnett* regner vi her den samlede arbeidskraft, infrastruktur og det kapitalutstyr som muliggjør overtagelse av en postsending fra avsender til frembringelse til mottaker. En skjematisk beskrivelse av et postnett finner vi i Andersson (1996) gjengitt i Figur 1. I postnettet i figuren kommer post fra innsamlingspostkasser samt direkte fra husholdninger og bedrifter. Lokalpost forblir i området, mens øvrig post sendes videre gjennom regional utgangssortering, transport, inngangssortering og ombæring eller avhenting. I

figuren vises også en bedrift som leverer forhåndssortert post lenger fram i nettet enn hva som er vanlig for usortert post.

En alternativ inndeling av postnettet finner vi i Deloitte & Touche (1999a) som deler postnettet i fire hoveddeler:

- Transportnett
- Sorterings- og terminalnett
- Ekspedisjonsnett
- Distribusjonsnett



Figur 1. En skjematisk fremstilling av postnettet (fra Andersson, 1996).

Innen postnettet går postsendinger i strømmer. En *poststrøm* er definert som "alle aktiviteter eller trinn som en postsending gjennomløper fra den blir innlevert til den er kommet fram hos mottaker." (Riksrevisjonen, 1999, s. 25). Et tilsvarende begrep finner man i Deloitte & Touche (1999) hvor en *strømtype* er definert som "Et sett av aktiviteter som en sending utsettes for på vei inn eller ut av et postområde. Det skilles mellom strømtyper inn og strømtyper ut av et postområde." (side 42). Totalt lister de seks forskjellige strømtyper:

- Innlevering postkontor
- Innlevering terminal
- Utlevering landpostbud
- Utlevering postkontor
- Utlevering terminal
- Omdeling

Videre er i Deloitte & Touche (1999) *en aktivitet definert som "et gjøremål som forbruker ressurser og dermed kostnader. ... Det skilles mellom aktiviteter med og uten områdetilhørighet. Aktiviteter med områdetilhørighet utføres i et definert postområde (eksempelvis omdeling), mens aktiviteter uten områdetilhørighet ikke knytter seg til et bestemt postområde (eks. hovedpostgang)."* (side 42). Totalt listes 11 aktiviteter som i noen tilfeller sammenfaller med strømtyper som vist i Tabell 1.⁴

Tabell 1. Aktiviteter i postnettet (Deloitte & Touche, 1999a).

Innlevering postkontor	Lokaltransport fra terminal	Utlevering postkontor
Innlevering terminal	Lokal transport til terminal	Utlevering terminal
	Hovedpostgang	Utlevering landpostbud
	Avgangssortering	Omdeling
	Sprednings-sortering	

⁴ Disse 11 aktivitetene er dem som benyttes i Postens aktivitetsmodell for beregning av merkostnader i poststrømmer (se avsnitt 4.2).

Andersson (1996) på sin side deler hovedaktivitetene ("länkarna") i postnettet inn i fem deler:

Innsamling → Utgående sortering → Transport → innkommende sortering → Utlevering
--

Posten Norge BA på sin side deler hovedaktiviteten noe annerledes:

Innsamling → Transport → Sortering → Transport → Utlevering/Ombæring
--

Postens inndeling minner om en såkalt "hub and spoke" organisering som man finner innen flytrafikk hvor flyselskaper transporterer passasjerer fra mindre flyplasser til en sentralt beliggende hovedflyplass ("hub"). Etersom alle passasjerene fra en mindre flyplass må innom hovedflyplassen kan man utnytte stordriftsfordeler innen transporten i dette leddet. Videre samler man alle transittpassasjerene på hovedflyplassen slik at man igjen får maksimalt antall passasjerer fra hovedflyplassen til den endelige destinasjonen og således utnyttes også stordriftsfordeler i dette leddet. At Posten har innrettet sitt nettverk noe tilsvarende, med en stor grad av sentralisert sortering (lagt til Oslo), er dels en indikasjon på stordriftsfordeler innen sortering og dels en nødvendig tilpasning til flynettet. Et annet moment er at "hub and spoke" organisering letter koordinering (Sidak og Spulber, 1996).

Et postnett er totalt sett arbeidsintensivt (manuelt arbeid), noe som blant annet kan illustreres ved en kort gjennomgang av de forskjellige hovedaktivitetene.

Innsamling foregår i hovedsak manuelt fra røde postkasser, postkontor, landpostruter eller terminaler. Bedriftskunder kan også ha avtaler om avhenting av utgående post.

Transport brukes her i en relativt begrenset forstand til å mene forflytning av (vanligvis store mengder) postsendinger mellom postsentere, -kontorer eller -

filialer ved hjelp av motorkjøretøy, fly, båt eller lignende. Denne aktiviteten er mer kapitalintensiv enn innsamling og i tillegg blir brevvolumet større per arbeidsinnsats.

Sortering er primært automatisert for brevpost i standard format og om lag 80% av brevsorteringen utføres av sorteringsmaskiner. Brevpost med mangelfull adressering eller unormalt format (såkalt klump) kan ikke håndteres maskinelt. En maskin for automatisert brevsortering ved terminalbygget i Oslo har en gjennomsnittlig kapasitet på om lag 25.000 brev per time i motsetning til 1.200 brev per time for manuell sortering.⁵ For å utnytte kapasiteten ved automatisert sortering, er det følgelig nødvendig med et relativt stort postvolum. Automatisert sortering er blant annet også benyttet utenfor Oslo ved noen av de større byene som Bergen og Trondheim.⁶

Ombæring av postsendinger til den enkelte mottaker sitt utleveringssted foregår i hovedsak manuelt.

Generelt bør det bemerkes at normalt kan ikke aktivitetenes rekkefølge i en poststrøm fravikes eller flere aktiviteter utføres parallelt. Dette fører til at en forsinkelse som oppstår i et ledd ofte forfølger en postsending og det er liten mulighet for å hente inn igjen forsinkelsen. Et annet viktig moment er at Posten benytter en rekke underleverandører og opererer med knappe tidsmarginer i enkelte ledd. En mindre forsinkelse hos en ekstern transportør kan lett føre til en betydelig forsinkelse av postsendingen. For eksempel er A-post til utkantstrøk i Nord-Norge avhengig av flytransport for å rekke fram i tide. Flyavgangene per døgn til distriktene er relativt få og i tillegg tilpasset persontrafikk som foregår på dagtid. Relativt lang reisetid innebærer at det kan være for sent å sende posten

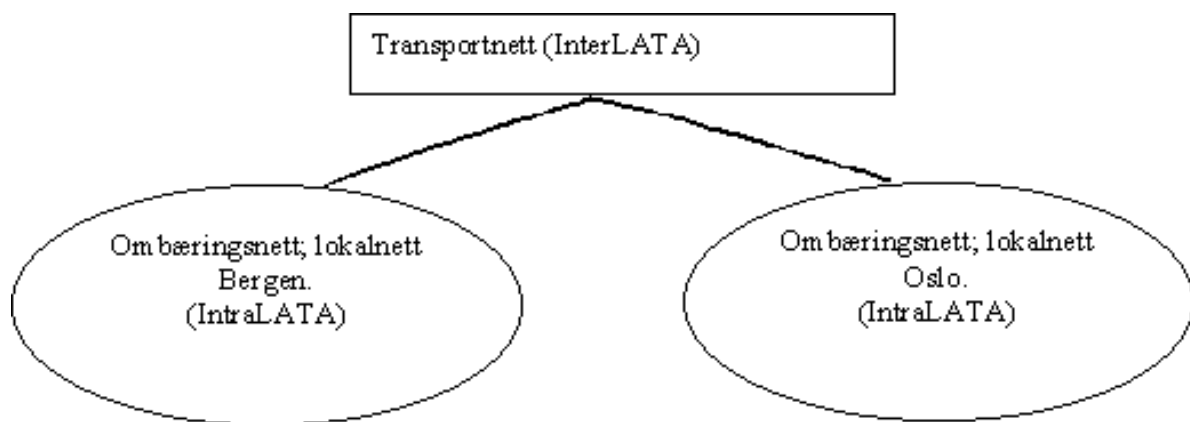
⁵ Sorteringsmaskinen legger i tillegg beslag på 3-4 arbeidere.

⁶ Kilde: Omvisning i Oslo Terminalbygg ved E. Åse, Posten, 14.01.00.

med første flyavgang om morgenen. I tillegg er siste avgang som regel sent på ettermiddagen eller tidlig på kvelden noe som gir knappe frister fra innlevering til sortering og videresending. Dette medfører meget knappe marginer for å overholde fremsending i løpet av ett døgn som er målet for A-post. I tillegg forsterker karakteristikken av flytransporten til utkantstrøkene konsekvensene av en liten forsinkelse i et foregående ledd. Dersom en postsending mister siste flyavgang på innleveringsdagen med liten margin kan dette gjerne medføre opptil ett døgnns forsinkelse i utlevering til mottaker. Forsinkelser hos flyselskapene vil selvsagt også medføre lignende problemer. Dette kommenteres implisitt av Posten: "Postens vurdering er at 93% over natt for A-posten antakelig ikke er mulig å nå med dagens regularitet i offentlig kommunikasjon." (Posten, 1998a, s. 7). Vi vil komme tilbake til potensielle kostnadskonsekvenser av målet om ett døgnns fremsendingstid blant annet i kapittel 4.

I sin beskrivelse av postnett, påpeker Andersson (1996) at "(n)ätverksstrukturen påminner sterkt om förhållandena på teleområdet. Insamling och utdelning motsvarar ledet fram till kundens telefonjack, sortering motsvarar kopplingar och transport överföring. Strukturen är hierarkisk i den meningen att volymerna er i "centrum", dvs transportdelen, er störst." (s. 15). Sammenligner man strukturen i postnettet med strukturen i telenettet eller elektrisitetsnettet kan man lage en alternativ analytisk og skjematisk inndeling av postnettet. Telenettet er ofte i litteraturen inndelt i et lokalt nett (Local Access and Transport Area forkortet til LATA) og et langdistansenett som binder sammen LATAene. Lokalsamtaler refereres til som intraLATA trafikk og "long distance" er interLATA trafikk. Dette er også til dels analogt med hva man finner innen elektrisitetsnettet som er sammensatt av lokale nett bundet sammen av et landsdekkende transportnett hvor sistnevnte eies og drives av Statnett. En lignende inndeling av postnettet vil for eksempel være i ombæringsnett og

transportnett. Ombæringsnettet tilsvarer den lokale delen av nettet og omfatter innsamling og utlevering. Transportnettet er regionalt/landsdekkende og knytter sammen ombæringsnettene. I transportnettet foregår sentral sortering av postsendinger, men ingen innsamling eller utlevering fra kunder. Forflytning av postsendinger i ombæringsnettet (den lokale delen av nettet) foregår primært gjennom transport langs vei. I transportnettet foregår forflytningen primært med fly (A-post), men også med båt, tungtransport og jernbane. Figur 2 illustrerer en slik inndeling av postnettet.



Figur 2. En sammenligning av postnettet og telenettet.

Vi vil nå se på kostnadsstrukturen i postnettet.

2.1.2 Kostnadsstruktur

Innsatsfaktorene til Posten består i hovedsak av:

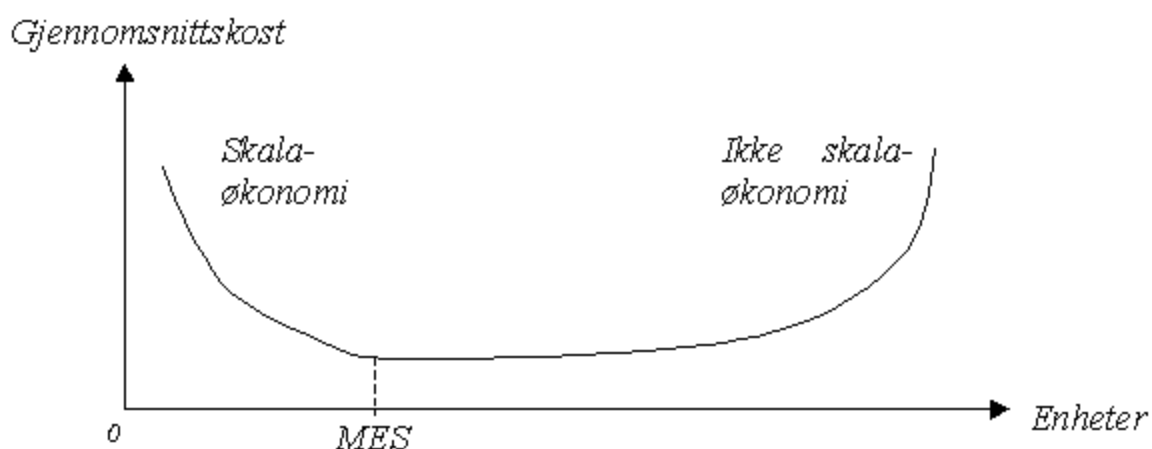
- Ansatte (30.514 ansatte i 1998 [Posten, 1998c])
- Kjøretøy
- Bygninger (terminaler og ekspedisjonslokaler med inventar og maskiner).

Kostnadene til postvirksomheten er karakterisert ved at mesteparten av kostnadene er driftsavhengige og kan elimineres dersom virksomheten avvikles (lave irreversible kostnader). Det vil si at det eksisterer et annenhåndsmarked for mesteparten av kapitalutstyret knyttet til postvirksomhet. Dette reduserer risikoen ved inntreden i markedet fordi mesteparten av investeringene er reversible. Deloitte & Touche (1999) bemerker imidlertid at Posten kan ha et konkurransefortrinn i form av rimelig tilgang på bygninger: ”Det er imidlertid grunn til å anta at det ligger en merverdi i bygningsmassen utover bokført verdi så lenge bygningene brukes i Postens nett. Det kan altså sies å ligge en inntredelsesbarriere i at Posten synes å ha lave kostnader knyttet til bygningsmassen.” (s. 12).

En annen vurdering er hvorvidt det er betydelige stordriftsfordeler på postområdet, noe som vil ha relevans for antall aktører det er plass til i markedet. Stordriftsfordeler (economies of scale) innebærer at enhetskostnaden avtar med en økning i produksjonsvolum. En årsak til stordriftsfordeler er høye, faste kostnader som bidrar til at enhetskostnadene faller med tiltagende produksjon for en stor del av produksjonsområdet. Antar man at kurven for enhetskostnaden er U-formet,⁷ vil det første minimumspunktet angi minste, effektive bedriftsstørrelse (”minimum efficient scale” eller MES). Dette er det minste antall enheter en bedrift kan produsere og likevel oppnå størst mulig effektivitet (se Figur 3). Ved å dele total markedsproduksjon på MES finner man det største antall bedrifter som kan produsere dette kvantumet effektivt. For å utnytte stordriftsfordelene og oppnå laveste enhetskostnader, må produksjonsvolumet minst tilsvare MES. For utkantstrøk hvor postvolumet er lavt, vil markedet som regel ikke ha rom for mer enn én aktør. Til tross for effektiv drift vil det enda være slik at den ene aktøren

⁷ Normalt vil en bedrift før eller senere støte på stordriftsulemper ved at den når en kapasitetsgrense (for eksempel med hensyn til teknologi eller management).

ofte ikke oppnår MES og opererer med betydelig høyere gjennomsnittskostnader sammenlignet med urbane strøk til.



Figur 3. Stordriftsfordeler og minste, effektive bedriftsstørrelse.

Å identifisere stordriftsfordeler generelt og MES i særdeleshet er imidlertid vanskelig og det knytter seg gjerne stor usikkerhet til slike estimater. For telenett varierer for eksempel MES estimater fra 3,3 til over 50 millioner aksesslinjer (Fjell *et al.* 1999b). På grunn av de spesielt høye, faste (og irreversible) kostnadene i telenett, er imidlertid antagelsen om stordriftsfordeler sjeldent bestridt. Danner (1999) referer til en studie av Federal Communications Commission (FCC) og anslår faste, månedlige kostnader for basis telefontjenester til \$20-25 og merkostnader knyttet til ringetid til om lag \$0,01 per minutt for rikstelefon ("long distance"). Danner konkluderer med at faste kostnader tydelig dominerer variable kostnader for telefoni. Til sammenligning beskriver Danner postnettet som arbeidsintensivt og refererer en rapport fra US Postal Service som oppgir at deres variable kostnader utgjorde 63% av totale kostnader i 1996. Dersom vi benytter summen av postene "Kostnader for varer og tjenester" og "Lønn, ordinære pensjonskostnader og andre sosiale utgifter" som en indikasjon på omfanget av variable kostnader, utgjorde disse om lag 76% av totale driftskostnader for Posten i 1998 (Posten, 1998c). Sammenlignet med

telenettet, burde således potensielle stordriftsfordeler være adskillig mindre i postnettet.

Noe som problematiserer en slik sammenligning er tidshorisonten som legges til grunn. På kort sikt er mulighetene til å tilpasse innsatsfaktorene til variasjoner i trafikkvolum begrenset. For eksempel står Posten overfor relativt betydelige variasjoner i volum (Figur 13), mens rigiditet med hensyn til ansettelsesforhold gjør at man i praksis ikke har anledning til å justere bemanningen tilsvarende. På kort sikt vil derfor personalkostnadene i postnettet også fremstå som faste i forhold til volum. På lang sikt vil man ha større fleksibilitet, men dette vil være begrenset av muligheten til å benytte midlertidige ansettelsesforhold.

En oversikt av studier gjort av European Commission (1995) antyder at det er stordriftsfordeler i innsamling, ikke i langtransport, muligens i korttransport, ikke i sortering (særlig i automatisert sortering)⁸ og at det er stordriftsfordeler i utlevering/ombæring. I følge Cohen og Chu (1999) har Postal Rate Commission og U.S. Postal Service implisitt anerkjent at det ikke er stordriftsfordeler av betydning i sortering og transport, og videre refererer de en empirisk studie av Bradley og Colvin (1995) som finner at det er stordriftsfordeler i postombæring.

En rapport utarbeidet av det britiske Post Office Review Committee i 1977 frarådet å splitte opp virksomheten knyttet til henholdsvis brev og pakkeforsendelser. Begrunnelsen var at disse to virksomhetene delte på en god del av det samme produksjons- og transportapparatet. Det å ta vekk pakkeposttrafikken vil dermed kunne påføre brevpostenheten større "overhead-kostnader" (Hunt og Lynk, 1991). I Norge med mange tynt befolkede områder (avsnitt 2.4), kan en også tenke seg at en slik oppsplitting av produksjonen vil kunne

⁸ Det er overraskende at man ikke finner stordriftsfordeler ved sortering.

marginalisere inntjeningsmulighetene. Mer tvilsomt er det i følge Hunt og Lynk (1991) om samdriftsfordeler mellom postdistribusjon og ekspedisjonsnettene alltid kan forsvares. Postdistribusjon omfatter fysiske postforsendelser mens en betydelig del av de ekspedisjonene som foregår over disk kan knyttes til pengetransaksjoner. Ny teknologi vil i årene framover utfordre disse to tjenesteområdene på hver sin måte. Brev i papirform vil antagelig i betydelig grad bli erstattet av elektronisk post, mens mange av de pengerelaterte tjenestene vil bli erstattet av transaksjoner basert på kredittkort, minibanker og hjemme-pc-baserte nettjenester. Skranketjenestene konkurrerer i noen grad med andre finansinstitusjoner. Brevtjenestene møter i noen grad konkurranse av private nisjeoperatører som ekspress- og budselskaper. En slik konkurranse er skjerpene og en bør derfor i følge Senior (1989) hindre at post- og skranketjenester krysssubsidieres.

Betydningen av stordriftsfordelene innen de forskjellige hovedaktivitetene (innsamling, transport, sortering, omdeling), avhenger av hvor stor andel den enkelte aktivitet utgjør av de totale kostnadene. Hvordan fordeler så kostnadene i postnettene seg på de forskjellige hovedaktivitetene? European Commission (1995) referer to estimater for kostnadsfordeling for brevpost. En oversikt over estimatene er gitt i Tabell 2, hvor det klart framgår at utlevering/ombæring er den hovedaktiviteten som forårsaker mesteparten av kostnadene. I en senere studie er anslagene generelt lavere og ombæringskostnader for eksempelvis Irland ble oppgitt til 57% (NERA,1998). Posten anslår sine ombæringskostnader til i snitt å utgjøre 60-70% av produksjonskostnadene for brevpost.⁹ Gitt at ombæring utgjør en relativt stor andel av de totale kostnadene vil eventuelle stordriftsfordeler for denne aktiviteten være av stor betydning, noe vi skal komme tilbake til.

⁹ Telefonsamtale med Posten ved K. Bergum, 25. august, 1999.

Tabell 2. *Kostnadsfordeling og stordriftsfordeler for hovedaktiviteter for brevpost (European Commission, 1995).*

Hovedaktivitet	Green Paper estimat ¹⁰	Irland	Stordrifts-fordeler
Innsamling	10%	10%	Ja
Utgående sortering	18%	14%	Nei
Transport	2%	7%	Muligens
Inngående sortering	5%	7%	Nei
Utlevering/ombæring	65%	62%	Ja
Totalt	100%	100%	

Noe overraskende er det at man i European Commission (1995) sin oversikt ikke fant stordriftsfordeler for automatisert sortering. Imidlertid refererer NERA (1998) en studie av United States Postal Service av 1998 som oppgir kostnadselasititeter med hensyn til brevpostvolum for manuell sortering og automatisert sortering (optisk lesning) til å være henholdsvis 0,797 og 0,786. Dette antyder stordriftsfordeler for begge sorteringsmetoder, men størst for automatisert sortering. Intuitivt virker dette mer korrekt. Manuell sortering vil antageligvis være mest kostnadseffektivt for lave volum med en relativt høy enhetskostnad og relativt lave stordriftsfordeler.¹¹ Sorteringsmaskiner har høy kapasitet og medfører en høy, fast kostnad, men antageligvis lave variable kostnader, og dermed fallende enhetskostnader for tiltagende volum. For høye volum ville tilsynelatende automatisert sortering være optimalt.

¹⁰ Commission of the European Communities (1992). "Green Paper on the Development of the Single Market for Postal Services." European Commission, Brussel (s. 104-105).

¹¹ For manuell sortering vil eventuelle stordriftsfordeler i stor grad avhenge av hvordan man behandler lønnskostnadene – som faste eller variable i forhold til volum.

I tillegg kan det nevnes at sorteringskostnader i stor grad avhenger av format (høyde, bredde, lengde, adressering) og hvorvidt postsendingen ellers er velegnet for automatisert sortering. Standard formater med korrekt/lettlest adresse er de rimeligste å sortere. Ukurante formater må sorteres manuelt og format er en primærkostnadsdriver for sortering. Imidlertid vil en relativt stor andel av brevposten (om lag 20%) som potensielt kan sorteres automatisk, likevel måtte sorteres manuelt på grunn av lav kvalitet eller feil ved den automatiske sorteringen (Posten, 1999d).

Ombæringskostnader per enhet varierer betydelig. Studier referert av European Commission (1995) antyder et snitt som er om lag fire ganger så høye i utkantstrøk ("rural") som i urbane strøk i Frankrike og Irland, om lag 50% høyere i Storbritannia, men bare marginalt høyere i Nederland. I henhold til Tabell 3 har alle disse landene relativt sett mindre utkantsproblemer enn Norge.

Innen urbane strøk har man funnet tilsvarende variasjoner hvor enhetskostnaden for urban ombæring er om lag fire ganger så høy som for ombæring i sentrumsområder av byer i Storbritannia. European Commission (1995) konkluderer med at det er hensiktsmessig å operere med tre hovedområder for ombæring; utkantstrøk ("rural"), urbane strøk ("urban") og by-sentrum ("city centre").

Den relative størrelsen av ombæringskostnader rettfærdiggjør en mer inngående diskusjon av disse. U.S. Postal Service har i en årrekke delt ombæringskostnader ("street delivery costs") inn i tre deler (Cohen og Chu, 1999):

1. Rutetid ("route time") som er den tiden det ville ta et postbud å gå eller kjøre postruten uten å gjøre noen stopp, men passere leveringsstedene.

2. Aksess tid ("access time") som er den tiden det tar et postbud å avvike fra hovedruten ("main line of travel") for å levere post.¹²
3. "Putte tid" ("load time") som er den tiden det tar postbudet å ta posten fra postvesken og plassere posten i postkassen.

I følge Cohen og Chu (1999) er rute tid hovedsakelig fast, mens aksess tid delvis varierer og putte tid varierer 100% med volum. Variasjonen i aksess tid har sammenheng med at en økning i totalt postvolum gjerne medfører en økning i antall aksesser som gjøres, det vil si at det er en økning i antall stopp som må gjøres, samtidig som det er en økning i mengden post utlevert per stopp.¹³ I USA mottar om lag 93% av alle potensielle stopp post daglig. Dette innebærer at en økning i volum medfører en beskjeden økning i antall aksesser. Cohen og Chu (1999) anslår at en 10% økning i volum vil medføre en økning i antall aksesser på bare 0,6% for USA.¹⁴ For 1993 var ombæringskostnadene i USA fordelt på rute, aksess og putte tid henholdsvis omtrentlig 29%, 52% og 19% (Cohen og Chu, 1999).

Ovennevnte tyder på at de marginale ombæringskostnadene er relativt ubetydelige og at selv endringer i volum på over 10% vil ikke medføre betydelige økninger i kostnadene (lave inkrementelle kostnader). For tettbygde strøk kan imidlertid økt volum føre til ytterligere ansettelses, som på grunn av udelelighet, medfører et betydelig sprang i kostnader. Dette fordi volum er en begrensning for budrutens lengde i tettbygde strøk. For utkantstrøk vil imidlertid volumet av post

¹² Dette kan være tiden det tar å ta en avstikker fra hovedruten for å kunne levere post og returnere til hovedruten, eller det kan være tiden det tar å redusere farten, stanse for å kunne levere post og deretter returnere til opprinnelig hastighet. Inkluderer ikke putte tid.

¹³ Et stopp kan betjene en eller flere adresser; postkasse kontra postkassestativ.

¹⁴ Dersom det i Norge er en lavere (høyere) andel av potensielle stopp som mottar post daglig, kan man muligens anta at en tilsvarende økning i volum på 10% vil medføre en økning i antall aksesser som er høyere (lavere) enn 0,6%.

være så lavt at det er arbeidsdagens lengde, heller enn post volum, som vil være avgjørende for lengden til en budrute. Dette gjelder for en betydelig del av Norge (se avsnitt 2.4).

Volum for utkantstrøk er imidlertid relatert til hvor hyppig ombæring skal forekomme. Ved å redusere hyppigheten av ombæring, økes sjansen for at flere stykk postsendinger vil bli levert til en gitt husholdning og således føre til redusert gjennomsnittlig ombæringskostnad (Sidak og Spulber, 1996). For eksempel vil en reduksjon i antall ombæringer per uke fra seks til tre i snitt doble volum per ombæring.¹⁵

Spredt bosetting medfører følgelig at kostnadene i stor grad vil være bestemt av hvor ofte ombæring skal forekomme. Dersom seks dagers postombæring er besluttet, må man ha en beredskap i form av personell og transportutstyr som støtter dette. Marginalkostnadene kan da sies å være, som for telenettet, tilnærmet lik null ettersom beredskapen for omdeling til husstander er det som driver kostnadene – og ikke volum. For utkantstrøk kan graden av beredskap i postnettet ha samme effekt som høye faste kostnader for telenettet og elektrisitetsnettet. Optimal utnyttelse av kapasitet burde således tilsi en lav enhetspris.

En annen implikasjon av ovennevnte er at det vil være av stor betydning hvordan kundene er fordelt geografisk i markedet. Alt annet likt vil det være større kostnader knyttet til å betjene en geografisk uniform (helt jevn) fordeling av kunder ettersom dette vil medføre maksimal samlet lengde for postruter og maksimalt antall stopp Dette kan gjøres tydelig ved hjelp av et eksempel.

¹⁵ Vi ser her bort fra eventuell innvirkning ombæringshyppighet måtte ha på etterspørselen etter posttjenester.

Dersom alle kundene i et område er samlet i ett punkt, for eksempel bor i en og samme blokk, vil man ha én postrute til og fra dette punktet med ett postkassestativ. Fordeles imidlertid bosettingen på to punkter eller blokker som ligger et stykke fra hverandre vil man måtte forlenge den opprinnelige postruten til også å omfatte punkt nummer to, samt ha et postkassestativ der også. Med andre ord, man har forlenget postruten og doblet antall potensielle stopp. Følger vi samme tankegang, ser vi at dersom alle kundene er jevnt fordelt utover et område, for eksempel ved at samtlige bor i frittliggende eneboliger med store tomter, vil man få den lengste postruten og flest antall potensielle stopp. Med andre ord, man vil ha maksimal rute tid og potensiell aksess tid som dermed medfører den høyest mulige ombæringskostnaden for et gitt volum.

En indikator på hvorvidt bosteder er jevnt fordelt eller i klynger innen et område, kan være andelen frittliggende eneboliger. Sammenligner man for eksempel andelen av frittliggende eneboliger eller våningshus tilknyttet gårdsdrift for kommunene Bjerkreim og Haugesund i Rogaland fylke, finner vi at disse var henholdsvis 94% og 49% i 1990 (Statistisk sentralbyrå, 1992). Alt annet likt, burde man kunne anta at ombæringskostnadene i Bjerkreim var større enn i Haugesund. Imidlertid ville man stå overfor samme problemer med hensyn til aggregeringsnivå som for de øvrige bosettingsdataene ettersom merkostnadsdata forefinnes på et relativt høyt nivå (landet er delt inn i 18 geografiske postområder, se avsnitt 4.2.1). Bosettingsmønsteret i Norge vil bli diskutert mer inngående i avsnitt 2.4.

En annen vanlig antagelse om produksjonene av posttjenester er at den er gjenstand for samdriftsfordeler (economies of scope). Samdriftsfordeler innebærer at det er mer kostnadseffektivt å fremstille tjenester sammen (i én bedrift) enn hver for seg (i forskjellige bedrifter). For eksempel kan det tenkes at det er mer kostnadseffektivt å samle forsendelser av brevpost og pakkepost i én

bedrift enn å produsere disse i separate bedrifter. En tidlig studie av Hunt og Lynk (1991) av British Post Office finner nettopp at det er samdriftsfordeler ved å samle brev- og pakkepost i ett og samme postnett. De konkluderer imidlertid med at det ikke er samdriftsfordeler mellom ekspedisjonstjenester og brevpost, mellom ekspedisjonstjenester og pakkepost, eller mellom ekspedisjonstjenester, brevpost og pakkepost. Dette resultatet er interessant og ettersom Posten i økende grad anser at dagens ekspedisjonsnett i hovedsak utgjør en ressurs for produksjon av Postbanktjenester heller enn for posttjenester (Posten, 1999d). Vi kommer tilbake til dette i kapittel 4.

Et hyppig debattert emne i litteraturen er hvorvidt postnett er naturlige monopol.¹⁶ I en vurdering av dette spørsmålet, deler Sidak og Spulber (1996) posttjenester i tre hovedkomponenter:

- innkjøp av langdistanse transport
- regional sortering og transport
- lokal avhenting, sortering og utlevering/ombæring

De konkluderer med at "none of the components of postal service ... exhibits the natural monopoly property. The Postal Service's continued statutory monopoly over letter mail therefore cannot rest on the assertion that it is reaping for American consumers the benefits of a natural monopoly technology. There are, consequently, no cost-efficiency grounds for restricting entry or preventing competition in postal markets." (s. 55).

¹⁶ En næring/industri/sector kalles et naturlig monopol dersom tekniske faktorer utelukker effektiv eksistens av mer enn en produsent (Bannock, Baxter og Davis, 1998). Med andre ord, én bedrift kan produsere tjeneste(n)e mer kostnadseffektivt enn en hvilken som helst kombinasjon av to eller flere bedrifter.

I den grad litteraturen er splittet i synet på naturlig monopol karakteristika ved posttjenester, ser dette ut til å være med hensyn til den tredje komponenten til Sidak og Spulber (1996), og da ombæring i sær. I en studie av ombæring ved 400 franske postkontorer finner Cazals *et al.* (1997) sterke beviser på stordriftsfordeler og subadditivitet i kostnadsfunksjonen ved ombæring, og at ombæring således er et naturlig monopol. Cohen og Chu (1997) finner tilsvarende at stordriftsfordeler ved ombæring i utkantstrøk i USA utgjør en inngangsbarriere for konkurrenter. I en lignende studie konkluderer Haldi og Merewitz (1997) med at ombæring er et naturlig monopol som er robust mot inntreden av konkurrenter, og at regulatorisk beskyttelse av monopolet er unødvendig.¹⁷

For tettbygd strøk er det vanskelig å se at et naturlig monopol-argument kan gjøres gjeldende. I henhold til de fleste studiene ligger stordriftsfordelene i hovedsak i elementet "rute tid." Dersom volum er den avgjørende faktor for budrutens lengde (slik som i byer) har man da implisitt oppnådd lavest mulig gjennomsnittlig kostnad med hensyn på dette elementet. Elementet "aksess tid" gav i følge Choen og Chu (1999) delvis opphav til stordriftsfordeler. Konkurransen ville utvilsomt føre til at noen adresser ble besøkt flere ganger av forskjellige bud, men hvorvidt dette medfører en så vesentlig ineffektivitet at ombæring kan betegnes som et naturlig monopol, er usikkert. Det faktum at observert konkurranse oppstår primært i og mellom byer kan tyde på det motsatte. For utkantstrøk i Norge hvor budrutens lengde begrenses av

¹⁷ De understreker imidlertid at hvorvidt det naturlige monopolet er lønnsomt avhenger av volum. Volum er relativt høyt i utkantstrøk i USA i forhold til andre land, og de finner at nærmest alle postrutene er lønnsomme for den eksisterende "universelle" porto.

arbeidsdagens lengde heller enn av volum, er ombæring etter alt å dømme et naturlig monopol.¹⁸

2.2 Nettverkseffekter

Posttjenester er i prinsippet en nettverkstjeneste. Verdien av slike tjenester har en tendens til å øke med antall brukere som kan nåes via nettverket da det gir mer enn proporsjonal økning i antall mulige kommunikasjoner eller forsendelser. Alt annet likt er således den potensielle nytten for en bruker ved å være knyttet til et nettverk med mange potensielle mottagere høyere enn ved å være knyttet til et nettverk med få potensielle mottagere.

Dersom forskjellige nett forbindes slik at kunder i hvert nett får tilgang til kunder i alle de andre nettene (i telesektoren er dette kalt samtrafikk), vil nettverkseffekten være lik for samtlige nett. På postområdet har de tradisjonelle postverkene hatt samarbeidsavtaler slik at man i prinsippet er tilknyttet et verdensomspennende offentlig postnett. Mange av de private aktørene har imidlertid begrensninger med hensyn til hvilke områder de betjener, som for eksempel lokale budtjenester. Nettverkseffekten for disse vil således være lavere enn for de verdensomspennende postnettene.¹⁹

Nytten for kundene av tilgangen til et postnett er altså høyere desto flere adressater det gir mulighet til å formidle postsendinger til. Ved universell posttjeneste (såkalt "universal service") er nettverkseffekten således maksimert.

¹⁸ Se imidlertid også diskusjon omkring geografisk enhetsporto og opprettholdbart naturlig monopol i henholdsvis avsnitt 4.5.1 og 4.3.4.

¹⁹ I avsnittet om Markedskrefter og liberalisering vil vi komme inn på måter konkurrerende aktører kan prøve å utnytte nettverkseffekten til egen fordel.

2.3 Fellesgodeaspekter

Et landsdekkende postnett har også aspekter av å være et fellesgode. For det første gir eksistensen av postnettet alle innbyggere (omtrent) den samme *muligheten* til å sende og motta postsendinger overalt i landet (og utlandet). Også for personer som ikke benytter postnettet må man forvente at muligheten for å kunne benytte et landsdekkende postnett har en verdi i seg selv. Dette kalles gjerne opsjonsverdien av tilgang til en tjeneste, i dette tilfellet postnettet. Dersom det var et marked for muligheten til å benytte postnettet, ville man kunne synliggjøre opsjonsetterspørselen etter postnettet. Denne kommer imidlertid ikke til syne i dagens marked (Arrow og Fisher, 1974). Likevel er det mulig å utarbeide anslag for en slik betalingsvilje. For eksempel ble det i 1982 gjennomført en spørreundersøkelse for å estimere nytten av reduserte luftforurensninger i Grenland. Undersøkelsen indikerte en betalingsvillighet på minst 1700 millioner 1992-kroner for en ”vesentlig bedring” av luftkvaliteten (NOU 1995:4, s. 361). Man kan forestille seg muligheten av en lignende studie for å kartlegge betalingsvillighet for eksistensverdien av dagens postnett.

I den grad postnettet skal tjene formål som gagnar fellesskapet så som opprettholde beredskap i tilfelle krig, bidra til generell økonomisk vekst og å opprettholde dagens bosettingsmønster, vil det også i denne sammenheng være å anse som et fellesgode.

2.4 Bosettingsmønster og landsdekkende posttjenester

2.4.1 Innledning

Posten er en landsdekkende distributør og tjenesteleverandør hvor inntektene og kostnadene i betydelig grad er påvirket av forhold som topografi, klima,

infrastruktur, bosettingsmønster, næringsstruktur og avstander. Kravet om at hele landet skal betjenes, er nedfelt i konsesjonen²⁰ (1999) hvor det heter:

”Posten plikter å sørge for en effektiv formidling i Norge av landsdekkende postsendinger (basistjenester) til rimelige priser og til god kvalitet.” (s. 2)

Videre heter det:

”Privatpersoner, bedrifter og offentlig virksomhet skal sikres et godt og likeverdig tilbud i alle deler av landet, med krav for framsending/utførelse av disse tjenestene.” (s. 2)

Selve tolkningen av ”likeverdighetsprinsippet” er ikke alltid entydig. Betyr for eksempel likeverdighet at Posten skal sette inn likt med ressurser overfor alle kundegrupper eller geografiske områder? Likhet i forhold til innsats, vil også være noe annet enn om hensikten er å oppnå likhet i valgmuligheter. En tredje fortolkning er at likhet mer sees i sammenheng med reelle lokale eller individuelle behov. Konsesjonens krav om at det skal tilbys basistjenester og grunnleggende banktjenester ved alle postkontorer, kontraktspostkontorer, kontraktspostkontorer og landpostruter gir for eksempel likhet i valgmuligheter. Det at åpningstidene derimot kan tilpasses behovene på det enkelte sted, er derimot mer i overensstemmelse med behovsfortolkningen av likeverdighet.

Det vil imidlertid lett oppstå interessekonflikter i forhold til dekning og kvalitetsnivå som har sammenheng med at konsesjonen pålegger Posten et forretningsmessig inntjeningskrav samtidig som det kreves at tjenestetilbudet skal

²⁰ Konsesjonen ble fastsatt av Samferdselsdepartementet 1. oktober 1997 og med endringer av Samferdselsdepartementet 29. oktober 1999. Konsesjonen gjelder fram til og med 30. september 2001.

være landsdekkende og likeverdig. Åpenbart er dette to hensyn som ikke alltid er lett å forene. Omlegging til en mer kostnadseffektiv drift som innebærer betydelig omorganisering av ekspedisjonsnettet, kan for eksempel lett medføre at servicetilbudet overfor kunde grupper som gir lite inntekter, blir dårligere.

Bosetting og næringsmessige betingelser tilsier at det vil være lettere å drive posttjenester mer rasjonelt i urbane områder enn i distriktene. At det på postområdet oppstår regionale inntektsmessige forskjeller, har blant annet sammenheng med at enhetskostnadene reduseres med økende produksjonsvolum (på grunn av stordriftsfordeler). Det er med andre ord en minstepørrelse for kundegrunnlaget som kreves for å oppnå fortjeneste. Et større volum postmengde distribuert til en adresse, vil for eksempel innebære lavere enhetskostnader enn tilfeller hvor volumet er lavt. Sett i sammenheng med kapasitetsutnyttelse, vil dessuten store variasjoner i produksjonsvolum gi større driftsmessige kostnader enn situasjoner hvor postmengden over en periode er mer stabil. Det vil med andre ord være lettere å få god kapasitetsutnyttelse hvis en kan forutse og planlegge for svingninger i mengden forsendelser (for eksempel vanlig sesongmessig oppgang i forbindelse med julehøytiden) enn om svingningene skjer mer uventet. Større volum hva angår antall kunder vil også legge forholdene bedre til rette for samdriftsgevinster. På den måten vil det i større byer og tettsteder være mulig å opprettholde et mer differensiert tjenestetilbud enn ute i distriktene. Betydelige avstander mellom destinasjonene, kombinert med et lavt postvolum, vil mange steder medføre betydelige transportkostnader. For enkelte strekninger lar det seg heller ikke uten videre å klare framsendingsfristen ved bruk av offentlige kommunikasjoner. Posten Norge BA opplyser for eksempel at de på enkelte strekninger blant annet i Nord Norge, daglig må sende noen få brev lange strekninger med drosje.

Mye av dimensjoneringen av produksjons- og distribusjonsapparatet til postoperatøren er påvirket av antall og type kunder. Med utgangspunkt i postdistribusjon kan forsendelsene inndeles i følgende tre grupper:

- Postforsendelser mellom privatpersoner
- Postforsendelser mellom bedrifter og privatpersoner
- Postforsendelser mellom bedrifter²¹

Vilkårene for å organisere et effektivt distribusjonsnett vil geografisk variere nokså mye. I forhold til postutdeling kan en forvente å finne de laveste enhetskostnadene i områder hvor mange adresser er samlet på ett sted, mens kostnadene blir høyere i tilfeller hvor det er større avstand mellom mottagerne. I urbane områder vil en generelt sett ha lavere distribusjonskostnader enn ute i distriktene. Bosettingstettheten og dermed tettheten på adresser vil i tillegg være avhengig av bebyggelsestype. Blokk- og rekkehusbebyggelse vil normalt gi flere huster innenforholdsvis kort avstand enn områder med mest eneboliger.

Det kan også være grunn til å nyansere mellom type adresser. Næringsvirksomhet vil som regel sende og motta større postmengder enn det som er vanlig for en enkelt privathusholdning. Samlet er også de førstnevnte en langt større kundegruppe for Posten, målt i volum, enn husholdninger.

Størrelsen og type næringsaktivitet vil selvsagt også spille inn. Det er for eksempel rimelig å anta at virksomheter innenfor tjenestesektoren genererer mer post enn andre sektorer. Endelig er det grunn til å skille mellom ulike forsendelsesbehov. I forbindelse med reklameutsendelser kreves ofte rettidighet

²¹ Under bedrifter inngår også andre typer organisasjoner som for eksempel offentlig forvaltning.

(det at forsendelsen verken kommer for sent eller for tidlig i forhold til kampanjeperioden). For en industribedrift som leverer eller bestiller reservedeler er det ofte mer om å gjøre at transporten skjer så raskt og sikkert som mulig.

Transportkostnadene knyttet til postdistribusjon vil være noe avhengig av avstand og forsendelsens størrelse, men forholdet er på ingen måte lineært. Kostnader ved innsamling vil ofte være større i rurale områder fordi mengden post er lav. Noen ganger kan manglende stordriftsfordeler innebære at organiseringen av selve sorteringen medfører at brev som er postet nært adressen til mottager representerer en større kostnad for distributøren enn post som sendes til en adresse til helt andre kanter av landet. Hvorfor kostnadene gir slike utslag, har sammenheng med at det lokale brevet noen ganger må innom en sorteringsentral et stykke unna før det blir distribuert lokalt. For eksempel er det slik at noe post som sendes mellom avsendere i Indre Sogn sendes via Oslo for sortering før den når den lokale mottageren. Slike ”omveissorteringer” påvirker klart transportkostnadene, men også mulighetene til å oppfylle framsendingsfristen.

Vi har hittil drøftet hvordan posttjenester er påvirket av geografi og kundestruktur. I tillegg er dimensjoneringen av nettet påvirket av de kvalitetskravene offentlige myndigheter har framsatt. Dette vedrører:

- Krav om framsendelsestid
- Krav om antall omdelingsdager/og leveringspunkt
- Krav om type ekspedisjonsenheter, åpningstider og leveringshyppighet m.v.

Rusten og Kjerstad (1999) inneholder en mer inngående drøfting av forhold omkring disse kvalitetsdimensjonene.

Krav om et landsdekkende og likeverdig tjenestetilbud slik vi finner det i den norske konsesjonen, og som internasjonalt går under betegnelsen "universal service obligation," er et gjennomgående krav til postområdet i ulike land (European Commission, 1995). Selv innen Europa er kontrastene hva angår topografi, kommunikasjoner, bosetting og næringsstruktur nokså forskjellig. Nettopp om Norge kommer i en særstilling hva angår å klare en slik forpliktelse er et av de spørsmålene dette avsnittet tar opp.

Betingelsene på postområdet, bør ikke bare vurderes i forhold til en enkelt operatør. Hva som er konkurransesituasjonen i det enkelte land er påvirket av regionale betingelser. Selv i land med postmonopol vil en finne nisseoperatører innenfor produktområder som kurer-, ekspresspost- og budtjenester. Disse aktørene konsentrerer seg først og fremst om markedet i urbane områder, fordi det er her de fleste av kundene befinner seg. Hvis postmonopolet oppheves, vil det også være byene som blir de forretningsmessig mest interessante områdene for nye aktører. Disse vil med andre ord komme inn på de inntektsmessig mest lukrative markedene, mens den opprinnelige aktøren kan bli alene om å betjene distriktene. Med andre aktørers inntreden, reduseres inntektsgrunnet i urbane områder for den opprinnelige aktøren. Dermed får den opprinnelige aktøren større problemer med å klare å dekke inn merkostnadene som skyldes at de også gir et tjenestetilbud i marginale områder. Vi står altså overfor den klassiske problemstillingen med "fløteskumming." Nettopp denne uheldige effekten for opprinnelig aktørs inntektsmuligheter, blir brukt som argument for å opprettholde monopolsituasjonen.

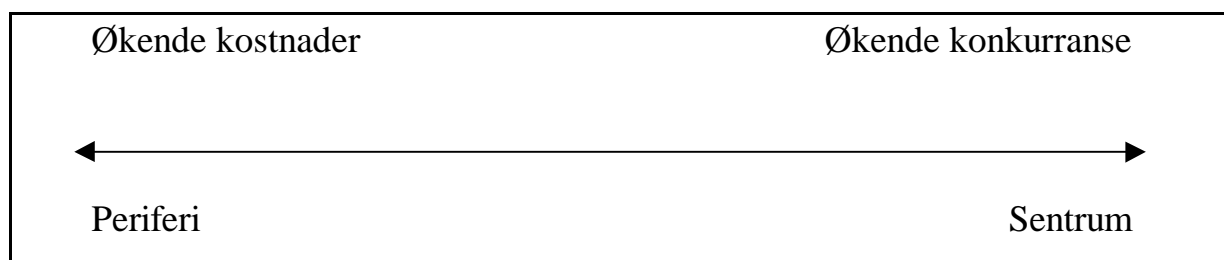
Bosettingsmønsterets utforming både i forhold til bosettingstetthet og avstander mellom steder og implisitt dermed også fordelingen av næringsaktiviteter, vil i stor grad påvirke postoperatørens inntekter og utgifter. For regulerende myndigheter vil dette ha betydning for hvor stort område (geografisk og i forhold

til produktomfang) som bør reserveres konsesjonsinnehaver. Formålet med Eneretten er at inntektene herfra, enten alene eller i kombinasjon med andre former for finansielle overføringer eller kjøp, skal gjøre postoperatøren i stand til å klare landsdekkende forpliktelser. Blant annet omtales Eneretten i rådsdirektivet fra EU (jf. Ot prp nr 18 (1998-99) Om lov om endringer i postloven). I rådsdirektivet legges det opp til en viss grad av harmonisering i forhold til hva som skal inngå i Eneretten i de ulike medlemslandene. Det er blant annet utformet bestemmelser om postkategorier og vektgrenser. I forbindelse med konsesjonsrevideringen som fant sted i 1999, har Norge lagt opp til å tilpasse seg direktivet.

En viss harmonisering av postområdet i ulike europeiske land, slik EU-direktivet legger opp til, gir utvilsomt reguleringsmessige fordeler. Blant annet er dette en fordel i og med at de ulike postforvaltningene også har et ansvar for grensekryssende post. Overnasjonale reguleringer vil dessuten forenkle håndteringen av en eventuell internasjonal markedsadgang på dette området. I forhold til inntektssiden for postområdet i det enkelte land, vil en felles standard imidlertid ikke alltid være fordelaktig. Betydelige forskjeller i geografiske betingelser av betydning for postområdet mellom medlemslandene, tilsier jo nettopp at inntektene fra Eneretten vil måtte variere nokså mye. Resultatet blir dermed at noen land klarer fint å dekke utgifter knyttet til universal service obligation gjennom inntekter fra Eneretten, mens i andre land blir disse kostnadene som følge av betydelige tynt befolkede områder og store avstander, for store. For disse sistnevnte landene må det til betydelige tilleggsbevilgninger for å klare utgiftene. For Norges vedkommende skjer denne tilleggsfinansieringen ved at Posten tilføres kapital gjennom statlige kjøp av posttjenester. Et alternativ til Eneretten eventuelt kombinert med denne, vil være å åpne opp for adgang også for andre enn nåværende konsesjonsinnehaver. Betingelsene er at aktørene

betaler inn en avgift til et felles fond. Midlene i fondet går så med til å dekke merkostnadene med å opprettholde et tjenestetilbud som også omfatter distriktene. En slik ordning er blant annet innført i Finland (jf. avsnitt 6.1.1).

Uansett hvilket finansieringsform som velges for å oppnå landsdekning og likeverdighet vil det være betydelige forskjeller landene i mellom i forhold til hva som må til av samlede ressurser for å klare et slikt krav. Varierende regionale betingelser på postområdet, i forhold til inntjening, konkurranse og utgifter, slik vi nettopp har drøftet, kan illustreres slik:



Figur 4. Kostnadsstruktur og konkurranseforhold i et sentrum/periferi perspektiv.

2.4.2 Bosettingsmønsteret vurdert i et internasjonalt perspektiv

Vi vil i dette avsnittet konsentrere drøftingen om å besvare om Norge kan sies å være i en særstilling hva angår bosettingsmønster. Analysen baseres på statistikk fra OECD. Det bør for øvrig nevnes at rapporten senere i større detalj drøfter postområdet i noen utvalgte land. Dels omfatter dette land som har visse naturgitte, bosettingsmessige og/eller samfunnsmessige fellestrekk med Norge. Dels har vi gjennom valget av land ønsket å frambringe kunnskap om ulike reguleringsregimer og måter å organisere posttjenester på. De landene vi har valgt ut er Sverige, Finland, Nederland, Storbritannia og New Zealand. Vi vil også spesielt kommentere disse landene i dette avsnittet.

Det er ikke helt uproblematisk å sammenligne bosettingsmønsteret internasjonalt. Det er riktignok ikke uvanlig å måle bosettingstetthet som antall innbyggere per km² i internasjonale statistiske oversikter. Problemet er imidlertid at slike tall sier lite om hvordan befolkningen er fordelt mellom tettbygde og spredtbygde strøk. Dette målet sier heller ikke noe om avstandene i landet.

Mål på urbanitet framstår som et grovt men litt mer egnet mål når en skal få fram landsmessige forskjeller i bosettingsmønsteret. Det er et betydelig problem å få fram gode sammenlignbare tall, noe som skyldes at det eksisterer svært mange teoretiske og operasjonelle definisjoner på hva som inngår i betegnelsen urban. Dessuten vil det være skalaforskjeller (det at en storby hos oss, for eksempel blir liten i tysk målestokk), forskjeller i bebyggelseskultur (for eksempel ulike tradisjoner i forhold til innslag og struktur på landsbyer, gårdsklynger og byer), og likeledes ulike administrative inndelinger (kommuner etc.) mellom landene. Dette er alle viktige forklaringer på at definisjonene på urbanitet varierer fra land til land. Landsoversiktene i tabellform slik vi blant annet finner i publikasjonen FNs Demographic Yearbook inneholder derfor ikke sammenlignbare tall på urbanitet.

Et OECD-prosjekt slutført i 1996, har tatt følgene av disse sammenligningsproblemene, og fått utformet en "ny" felles statistisk standard på urbanitet. Måleenheten tar utgangspunkt i administrative enheter, som for Norges vedkommende omfatter tall på kommunenivå. Variablene som har dannet basis for klassifiseringen, har både vært knyttet til kommunens interne kjennetegn, men også relativ beliggenhet i forhold til avstand til nærmeste by med tilgang til varer og tjenester som ikke tilbys lokalt. OECD har med utgangspunkt i 2000 regioner også gruppert norske kommuner. Inndelingen baseres på tre hovedkategorier etter hvor stor andel av innbyggerne som er bosatt i områder hvor det er mindre

enn 150 innbyggere per kvadratkilometer. Vi har gjengitt denne internasjonale oversikten i.

OECD opererer med tre graderinger i forhold til bosettingsstruktur noe som også framgår av tabellen. Rural 1 utgjør de områder hvor mer enn 50 prosent av innbyggerne er spredt bosatt. Rural 2 utgjør områder hvor den spredte bosettingsandelen utgjør mellom 15 og 50 prosent. Urban 3 omfatter hovedsakelig bymessige bosettinger, hvor den spredte bosettingsandelen utgjør mindre enn 15 prosent. Målet på urbanitet er dermed med unntak av Japan, lik fra land til land. Kriteriet om minst 150 innbyggere per km,² viser seg imidlertid å være en nokså høy terskel anvendt på de nordiske land. I forhold til Norge blir for eksempel Tromsø kommune, klassifisert som rural. Det er de store tynt befolkede områdene utenom selve bykjernen som gjør at Tromsø ikke blir regnet som urban. I Statistisk sentralbyrås klassifisering regnes Tromsø derimot som en storby (3A kommune). OECDs klassifisering av urban fanger ellers opp bare et mindre antall av de kommunene som SSB regner i kategorien byer eller forstadskommuner (Statistisk sentralbyrå 1994). En oversiktstabell som viser grad av overlapping mellom OECD og SSBs inndeling er gjengitt som vedlegg (Tabell 22).

Godt og vel en fjerdedel (28 prosent) av OECDs innbyggere er bosatt i rurale regioner. Denne kategorien omfatter i all hovedsak avsidesliggende områder hvor store deler av befolkningen er spredt bosatt. På den andre enden av skalaen finner vi 40 prosent av OECDs innbyggere (som er konsentrert til 3 prosent av landarealet) som hovedsakelig består av urbane områder. Den resterende tredjedelen av OECDs befolkning er bosatt i regioner som kommer i en mellomkategori definert som rural 2, slik det også framgår av Tabell 3.

Tallene i Tabell 3 viser at Norge er det landet med lavest andel innbyggere i urbane bosettinger. Samtidig har vi høyest andel innbyggertall i den mest spredte bosettingsklassen. Dermed er også bosettingsmønsteret mer spredt enn det vi ellers finner i Norden. Tar vi så for oss de landene som drøftes mer inngående senere i denne rapporten, finner vi at urbaniseringsgraden er lavest for Finland, Sverige og New Zealand. Storbritannia og framfor alt Nederland, har derimot en svært høy urbaniseringsandel. Norge kommer dermed i gruppen av 6 land med høyest andel svært spredt bosetting (rural 1). Våre tre naboland Sverige, Danmark og Finland kommer riktignok også i denne kategorien, men ingen av de har allikevel de samme utfordringene i forhold til avstand og topografi som det vi finner i Norge.

Tabell 3. Urban/rural bosetting blant OECD-land i prosent av nasjonal befolkning. 1990.

	RURAL 1	RURAL 2	URBAN 3
Tyrkia	58	30	12
Norge	51	38	11
Sverige	49	32	19
Finland	43	37	20
Danmark	40	38	22
Østerrike	40	39	22
USA	36	34	30
Canada	33	23	44
Australia	23	22	55
New Zealand	47	25	28
Island	35	8	57
Irland	47	15	38
Hellas	42	24	34
Portugal	35	22	43
Tsjekkia	15	57	28
Frankrike	30	41	29
Spania	17	46	37
Italia	9	44	47
Japan	22	35	43
Sveits	13	25	62
Tyskland	8	26	66
Storbritannia	1	27	72
Luxembourg	-	100	--
Belgia	2	18	80
Nederland	-	15	85

NOTER TIL TABELL:

-- Ikke relevant

...Ikke tilgjengelig

Regionklassifiseringen er basert på andel innbyggere regionalt som bor spredtbygd. Rural 1 er kommuner eller tilsvarende administrative inndelinger hvor mer enn 50 % av innbyggerne er

bosatt i spredtbygde strøk. Rural 2 er der hvor mellom 15 og 50 % spredtbygd bosatt, og urban 3 er der hvor innbyggere bosatt spredtbygd utgjør mindre enn 10 %. Nedre grense for tettbygd strøk er 150 innbyggere per km². Unntaket er Japan hvor nedre tetthetsgrense er satt til 500 innbyggere.

2.4.3 Regional bosettingsstruktur og utvikling i Norge

Formålet med dette avsnittet er å vise tall som sier noe om hvilke og hvor store deler av landet som har et bosettingsmønster, befolkningsstruktur og nærings sammensetning som tilsier betydelige kostnader på postområdet. Tilsvarende vil vi gjennom denne analysen vise hvor vi har områder hvor inntjeningsmulighetene åpenbart er mer gunstige. Indirekte vil en slik analyse også kunne fortelle oss noe om sammenhengen mellom bosettingsstruktur og den omleggingen som skjer på postområdet.

Posten har presentert regnskap inndelt etter postområder²². Hvordan denne inndelingen er blitt i forhold til komponenter som befolkningsstørrelse, bosettingsstruktur og næringsforhold vil åpenbart gi viktige føringer for drift og økonomi. I denne analysen har vi lagt vekt på å beskrive og sammenligne postområdene. En slik gjennomgang kan i neste omgang være utgangspunktet for en analyse hvor formålet er å teste om sammensetningen av kommunetyper i de ulike postområdene gjenspeiles i variasjoner hva angår økonomiske drifts- og resultatstall hos postoperatør.

Før vi kan drøfte nærmere på et slikt spørsmål, må vi imidlertid ha en formening om hva slags faktorer som har mest relevans for postområdet, og dernest hvordan dette kan måles. Sammensetningen av kjennetegnene som her blir gjennomgått, gir oss til slutt et indikatorsett som gjør det mulig å gruppere postområdene.

²² En slik inndeling viser seg å være ikke helt uproblematisk for analyseformål. Flere organisatoriske endringer de senere år, kompliserer mulighetene til å lage tidsserier. Dette problemet er nærmere drøftet i Rusten og Kjerstad (1999, s 33).

Drøftingen nedenfor innledes med en presentasjon av en geografisk klassifisering av relevans for postområdet.

2.4.4 Geografisk klassifisering av bosettingsmønsteret

European Commissions (1995) Green Paper på postområdet inneholder en demografisk indeks som sees i sammenheng med postdistribusjon (eng. postal delivery demographic index). Utgangspunktet er at leveringskostnadene vil være påvirket av bosettings- og næringsstrukturen. Følgende faktorer vektlegges spesiell betydning:

- 1) **Befolkningstetthet**- jo høyere befolkningstetthet, jo lavere leveringskostnader
- 2) **Urbanitet**- målt som andelen av befolkningen bosatt i urbane områder- jo høyere denne andelen er, jo lavere kan en forente at leveringskostnadene vil bli
- 3) **Næringsstruktur a)**- med vektlegging på landbrukets rolle i landet- målt som andelen av arbeidskraften sysselsatt innen landbruk. Denne variabelen gir en antagelse om grad av spredt (rural),bosetting, og jo høyere denne andelen er, jo større kan en forvente at leveringskostnadene blir
- 4) **Næringsstruktur b)**- målt i form av andel av arbeidskraften sysselsatt innen privat/offentlig tjenesteyting. Dette måles ut fra en antagelse om at tjenestevirksomhet generer relativt mye post sammenlignet med andre næringer. Jo høyere denne tjenesteandelen blir, jo lavere kan en forvente at leveringskostnadene vil bli.

Tilsvarende kriterier har vi valgt å anvende i denne analysen som tar utgangspunkt i SSBs Kommuneklassifisering. Inndelingen baseres på et:

- 1) **Tettstedskriterium** som tar hensyn til bosettingstetthet og innbyggertall
- 2) **Funksjonelt arbeidsmarkedsomland** – bosetting sett i sammenheng med pendling til arbeidssted. Baseres på reisetid til nærmeste tettsted
- 3) **Funksjonalitet** – inndeling av steder om omland ut fra hva som tilbys av varer og tjenester, sett i sammenheng med markedsomland

I sum utgjør dette et sentralitetsmål. Kommunene betraktes ikke isolert, men klassifiseres på grunnlag av beliggenhet i forhold til et senter hvor det finnes arbeidsplasser eller funksjoner av høyere orden (f.eks kategorier av forretningsmessig tjenester eller offentlige funksjoner). Statistisk sentralbyrå (1994) inndeler landets 435 kommuner i sju nivåer. Disse sentralitetsnivåene kan grupperes i følgende tre hovedkategorier:

- 1) **Storbyområder** (Oslo, Bergen, Stavanger, Kristiansand, Trondheim og Tromsø med tilsvarende forstadskommuner basert på reisetid til nærmeste storby).
- 2) **Andre urbane områder** (Andre byer med tilhørende forstadskommuner).
- 3) **Distriktskommuner** (Restkategorien av kommuner når de to andre kategoriene er tatt ut).

Med utgangspunkt i de storbyene som er listet opp under punkt 1, hører også en del forstadskommuner. Til sammen danner byene og forstadskommuner storbyområder, det SSB definerer som såkalte 3A kommuner. Definisjonen for en

omkringliggende forstadskommune baseres på at reisetiden til sentrum skal ligge innenfor 75 min. reisetid (Oslo 90 min.) til sentrum av disse storbyene. Beregningen av reisemåte er beregnet ut fra raskeste reisemåte, men flyreiser er unntatt. Hvis daglige arbeidsreiser baseres på kollektive transportmidler, har også SSB stilt krav om tilfredsstillende antall avganger.²³ Tilsvarende avgrensinger av et funksjonelt arbeidsmarkedsomland, men med reisetid innenfor henholdsvis 60 min. og 45 min. gjøres i forhold til andre byområder og distriktskommuner. Kategori 2 som er ”andre urbane områder” i oversikten ovenfor, består av SSBs kommuner av kategori 1A, 1B, 2A og 2B, mens distriktene utgjør kommunene av klasse 0A og 0B. Datagrunnlaget for utformingen av SSBs sentralitetsstandard er data om bosetting og yrkesbefolkning hentet fra Folke- og boligtellingsen i 1990. For ytterligere detaljer om inndelingsmåten, henvises for øvrig til publikasjonen Standard for kommuneklassifisering 1994 (Statistisk sentralbyrå 1994).

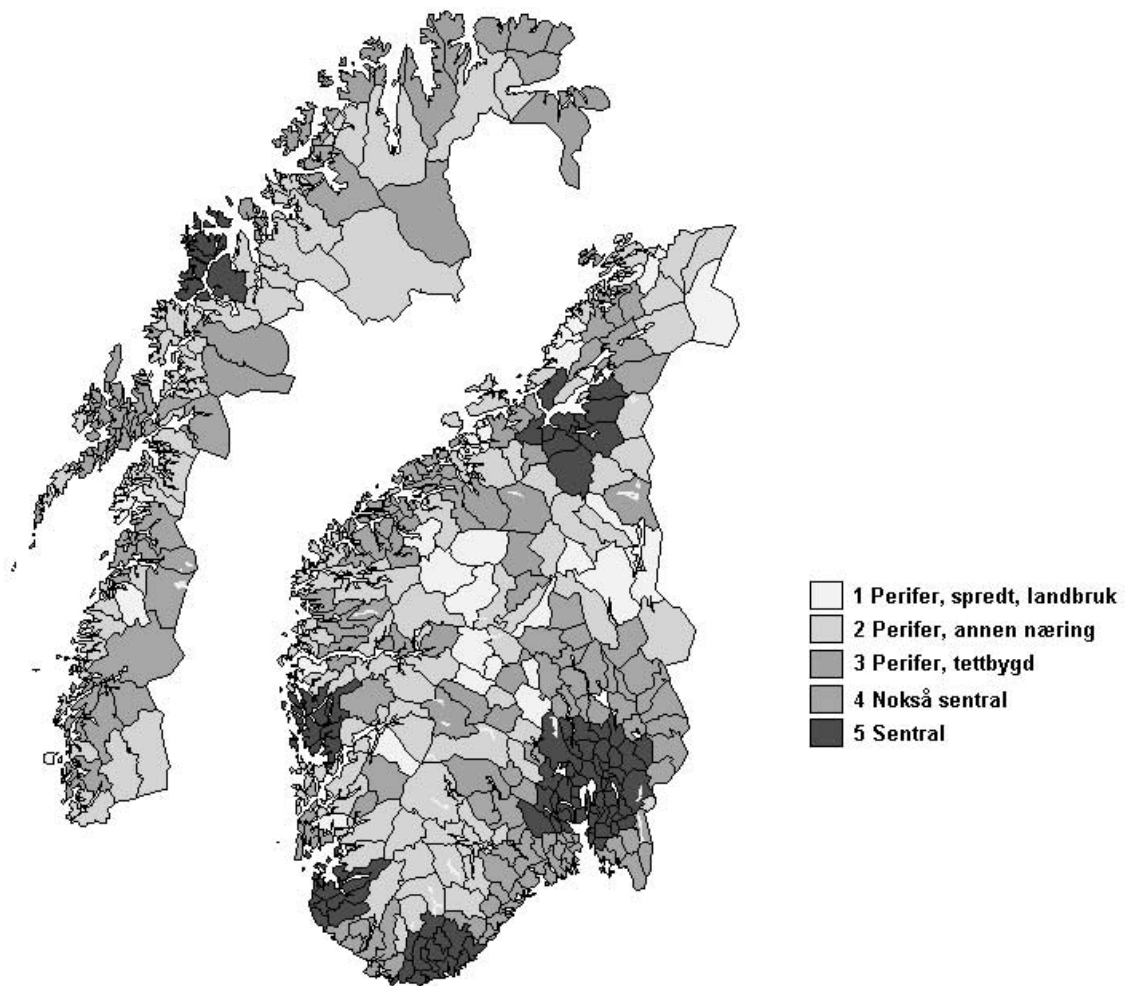
Distriktskommunene definert i henhold til SSBs standard, har vi videre valgt å inndelegge i undergrupper slik at målet korresponderer med kriteriene i den tidligere omtalte EU-analysen.

En beskrivelse av inndelingen med eksempler på kommuner som inngår er gjengitt nedenfor:

²³ For å illustrere hva som utgjør omlandet kan vi nevne Trondheim med kommunene Rissa, Orkdal, Midtre Gauldal, Melhus, Skaun, Klæbu, Malvik, Selbu, Stjørdal og Levanger. En fullstendig beskrivelse av denne klassifiseringen for alle kommunetyper finnes i Standard for kommuneklassifisering 1994 (Statistisk Sentralbyrå 1994).

- a) Perifere kommuner dominert av spredt bosetting (mindre enn 50 prosent av befolkningen er bosatt i tettbebygde strøk dvs. bosetting med minst 200 innbyggere og hvor avstanden mellom husene som regel ikke overstiger 50 m), og hvor landbruk er dominerende eller viktigste næring. Eksempler: *Rendalen, Engerdal, Lierne, Ullensvang*
- b) Perifere kommuner også preget av spredt bosetting, men hvor andre næringer enn landbruk dominerer. Eksempler: *Trysil, Eidfjord, Bygland, Kautokeino*
- c) Perifere kommuner, men hvor minst 50 prosent av bosettingen er tettbygd bosatt. Eksempler: *Sunndal, Båtsfjord, Tinn, Sauda*

Det samlede antallet kommuner i de tre kategoriene nevnt ovenfor, er gjengitt i Tabell 4. Sammen med de to tidligere urbane gruppene, inndeles landets kommuner i alt 5 kategorier. I *Figur 5* vises en kartoversikt over hvor i landet vi finner de ulike kommunetyperne.



Figur 5. Rekodet kommuneklassifisering.

Av kartet framgår det at de mest perifere kommunene (angitt med lys gul) først og fremst er innlandskommuner. Stort sett forekommer også denne kommunetypen bare i Sør-Norge. I Nord-Norge og da særlig i de to nordligste fylkene, finnes derimot mange kommuner i de to andre klassene av periferikommuner. De mest sentrale kommunene er konsentrert i områdene rundt landets største byer nærmere bestemt Oslo, Bergen, Kristiansand, Stavanger,

Bergen, Trondheim og Tromsø. Kartet gir imidlertid ingen indikasjoner om hva de ulike kommunetyperne teller i antall innbyggere.

Tabell 4 viser antall kommuner og befolkningsfordeling for de ulike kommunetyperne. Omtrent halvparten av landets kommuner er bosettingsmessig klassifisert som periferi dvs. distriktskommuner. Målt i innbyggertall har disse kommunene likevel bare 14 prosent av landets samlede bosetting. Videre viser tabellen at bare 1,4 prosent av landets innbyggere er bosatt i kommuner med svært spredt bosetting og med landbruks dominert næringsstruktur. Vær imidlertid oppmerksom på tolkningsmessige begrensninger som skyldes at dataene ikke går mer i detalj enn kommunenivå. At det også kan være innslag av spredtbygd bosetting i kommuner som er klassifisert som urbane, framgår ikke i denne oversikten. En slik beregning forutsetter data på et lavere geografisk nivå, og blir dermed ikke sammenlignbart med de tallene vi ellers har tilgang på. Mål på andel innbyggere bosatt i spredtbygde strøk er utarbeidet, og gjengitt i Tabell 4. Senere i rapporten kommer vi inn på sammenhengen mellom beregningen av merkostnadene og postområdene. Ideelt sett burde en i stedet hatt data som var mer frikoblet i forhold til hvordan Posten eller andre konsesjonsinnehaver til enhver tid velger å organisere sitt produksjonsapparat på (jf. Rusten og Kjerstad 1999). Blant annet ser vi i arbeidet med dette prosjektet, at det ikke finnes økonomi tall i form av tidsserie data. Heller ikke finnes data som godt nok får fram rurale/urbane kontraster hva angår faktisk inntjening og utgifter. De forholdene vi her har nevnt, tilsier også at vi har måttet velge postområder i vår drøfting av bosettingsmønster. Det har imidlertid vært et visst poeng i vår gjennomgang å beskrive hva slags kommuner de ulike postområdene er sammensatt av.

Tabell 4. Befolkningen fordeler seg slik på de 5 kategoriene (status per. 1.1.99):

KOMMUNETYPE	ANTALL KOMMUNER	BEFOLKNING	ANDEL
Perifer, spredt, landbruk	30	63 903	1,4
Perifer, annen næring	127	380 740	8,6
Perifer, tettbygd	46	189 333	4,3
Nokså sentral	128	1 455 261	32,7
Sentral	104	2 356 092	53,0
Samlet	435	4 445 329	100

2.4.5 Postområdenes strukturelle kjennetegn

Postområdenes sammensetning i forhold til kommunetyper vil bli et viktig element i den videre analysen, som tar for seg følgende:

- Antall kommuner per kommunetype
- Innbyggertall per 1.1. 1999 og andeler fordelt på kommunetype
- Endring siste 10 år samlet for områdetype og innslag av kommuner med henholdsvis nedgang og vekst
- Befolkning per km² 1999
- Andel bosatt i tettbygde strøk 1998
- Kommunetype sett i sammenheng andel eldre 67 og over i prosent relatert til innbyggertall per 1.1. 1999

Tabell 5. Postområdenes sammensetning av kommunetyper. Tallene refererer til antall kommuner.

	Perifer & spredt & landbruk	Perifer & annen næring	Perifer & tettbygd	Nokså sentral	Sentral	Sum
Oslo	0	1	0	0	23	24
Sarpsborg	0	0	0	7	10	17
Tønsberg	0	0	0	11	2	13
Drammen	1	4	3	3	13	24
Stavanger	0	2	0	2	13	17
Kristiansand	0	7	1	10	13	31
Skien	0	7	1	10	0	18
Bergen	0	10	1	1	13	25
Tromsø	0	12	11	3	2	28
Ålesund	3	9	4	22	0	38
Harstad	0	17	9	6	0	32
Hamar	3	5	0	12	1	21
Haugesund	2	8	1	6	1	18
Trondheim	4	8	3	3	9	27
Bodø	3	10	4	11	0	28
Lillehammer	8	3	3	9	2	25
Steinkjer	5	9	1	7	2	24
Førde	1	15	4	5	0	25
Sum	30	127	46	128	104	435

I Tabell 5 viser vi sammensetningen av kommunetyper for de ulike postområdene. Oversikten viser at Sarpsborg og Tønsberg er det to eneste postområdene helt uten innslag av periferikommuner. Derimot finner vi en

periferikommune i Oslo postområde (Rømskog kommune). På den andre enden av skalaen finner vi postområder helt uten kommuner som er definert som sentrale. Disse er Skien, Ålesund, Harstad, Bodø og Førde. I Tabell 5 har vi imidlertid ikke tatt hensyn til varierende kommunestørrelse, og dermed hvor stor andel innslaget av den enkelte kommune utgjør innen sitt postområde. Tabell 5 gir en samlet oversikt over folkemengde, befolkningsandel og antall personer i de ulike postområdene (status per 1. Januar 1999).

På bakgrunn av befolkningsstørrelse kan vi inndele postområdene i tre hovedkategorier. I den ene kategorien har vi Oslo som i forhold til størrelser er i en særstilling. Oslo blir i forhold til innbyggertall faktisk på størrelse med det samlede innbyggertallet for de sju minste postområdene. De andre postområdene fordeler seg på to størrelseskategorier. Den ene utgjør de med innbyggertall fra 100 000 og oppover til oppunder 200 000. De resterende har med ett unntak et innbyggertall ett eller annet sted på 200 000 tallet (Tabell 6). For Bergen utgjør antallet nærmere 370 000 innbyggere.

Høyest befolkningstetthet har postområdene Oslo, Tønsberg og Sarpsborg. Lavest tetthet har Tromsø, Bodø og Steinkjer. En beregning basert på Spearmans rankkorrelasjonskoeffisient²⁴ gir verdien 0.9, noe som betyr godt samsvar mellom postområdenes størrelse målt i innbyggertall og befolkningstetthet.

²⁴ Spearmans rangkorrelasjon angir forholdet mellom en enhets rangering på ulike variabler, og har følgende formel: $r_s = 1 - \frac{6\sum d^2}{n^3 - n}$, hvor d er differansen i rangeringen for de to listene, $\sum d^2$ er differansen kvadrert og summert, og n = antall rader som er rangert.

Tabell 6. Folkemengde, befolkningsandel og antall personer per kvadratkilometer i de ulike postområdene (status per 1. Januar 1999).

POSTOMRÅDE	FOLKEMENGDE	ANDEL	ANTALL PERSONER PER KM ²
Oslo	964100	21,7	186,34
Bergen	366591	8,3	39,22
Stavanger	275748	6,2	56,74
Trondheim	266444	6,0	13,84
Kristiansand	258577	5,8	16,51
Drammen	254499	5,7	17,82
Sarpsborg	245349	5,5	65,74
Ålesund	242538	5,5	16,62
Tønsberg	197229	4,4	103,26
Hamar	184240	4,1	7,34
Lillehammer	176236	4,0	7,46
Skien	164523	3,7	11,60
Haugesund	157329	3,5	15,17
Tromsø	157132	3,5	2,62
Harstad	152511	3,4	7,39
Bodø	151214	3,4	5,93
Steinkjer	125240	2,8	5,80
Førde	105829	2,4	6,43
I alt	4445329	≈ 100	14,51

Innslaget av de mest sentrale kommunene for hvert postområde, gir en rangert oversikt over urbanitet basert på måling av andelen innbyggere bosatt i 3A kommuner (de mest sentrale av kommunetypene) vist i Tabell 7. Ikke

overraskende topper Oslo, Stavanger og Bergen listen. Nederst på listen, alle uten innslag av den mest sentraliserte kommunetypen, finner vi Skien, Førde, Harstad, Bodø og Ålesund. En kan regne med at de postområdene som her kommer høyt opp på listen bør kunne ha et bedre inntjeningsgrunnlag for postoperatør enn de postområdene som kommer lenger ned på listen. De førstnevnte vil nok også være de mest interessante satsingsområdene for eventuelle nye aktører, om disse slippes til.

Ervervsvirksomhet enten det dreier seg om privat eller offentlig sektor, utgjør en stor kundegruppe. Dessuten kan en anta at folk i arbeid også i større grad etterspør posttjenester privat enn de som er ute av arbeidsstyrken. Eldre vil også ofte være den gruppen som ”henger igjen” i forhold til å ta i bruk moderne formidlingsformer. For eksempel er det spesielt i denne gruppen at en har mange innbetalinger over skranke framfor bruk av brevgiro eller nettbank. I visse bydeler eller grisgrendte strøk med høy andel eldre vil postoperatør også kunne stå overfor et visst samfunnsmessig press om å opprettholde ekspedisjonstjenester som det rent bedriftsøkonomisk ville vært hensiktsmessig å legge ned. Samtidig er det lett å tenke seg at omstilling i form redusert ekspedisjonsnett og omlegging til et mer rasjonelt distribusjonsnett som innebærer oppsamlingspunkter isteden for leveringer ved bosted vil ha minst negative følger for de mest mobile delene av befolkningen. For eksempel vil det være mulig for mange å hente post, eller få utført ekspedisjonstjenester på vei til eller fra jobb. Tilgjengeligheten kan derimot bli dårligere for de deler av befolkningen som er mindre mobile, dvs. de eldre. Samtidig blir denne gruppen inntektsmessig mer marginal for postoperatør.

Tabell 7. Antall sentralkommuner (3A-kommuner), antall kommuner totalt og prosentvis andel av befolkningen i Postområdet som er bosatt i en sentralkommune.

POSTOMRÅDE	ANTALL SENTRAL-KOMMUNER	ANTALL KOMMUNER	INNBYGGERTALL I SENTRAL-KOMMUNER
Oslo	23	24	99,9%
Stavanger	13	17	92,8%
Bergen	13	25	89,1%
Drammen	13	24	87,1%
Trondheim	9	27	78,1%
Kristiansand	13	31	59,6%
Sarpsborg	10	17	36,3%
Tromsø	2	28	35,6%
Steinkjer	2	24	28,4%
Lillehammer	2	25	11,9%
Tønsberg	2	13	6,2%
Hamar	1	21	4,0%
Haugesund	1	18	0,5%
Skien	0	18	0
Førde	0	25	0
Harstad	0	32	0
Bodø	0	28	0
Ålesund	0	38	0
Sum	104	435	53,0%

Vi har derfor også valgt å analysere andelen eldre. Tabell 8 viser andelen eldre fordelt på de ulike postområdene, i tillegg også hvor stor andel eldre som finnes i

hele postområdet. En oversikt over andelen eldre fordelt på områdetyper, samt oppstilling av hvilke kommuner dette finnes i .

Tabell 8. Postområdenes sammensetning av kommuner klassifisert etter andelen eldre (67 år og over), og andelen eldre av postområdets totale innbyggertall (1999).

	Lav (0-9,9%)	Middels (10-19,9%)	Høy (20-29,9%)	Sum	%-andel, hele postomr.	N=
Oslo	33,3	62,5	4,2	100.0	12,8	24
Sarpsborg	5.9	94.1	0.0	100.0	15,1	17
Lillehammer	0.0	84.0	16.0	100.0	16,7	25
Hamar	0.0	71.4	28.6	100.0	17,4	21
Drammen	4.2	91.7	4.2	100.0	14,5	24
Tønsberg	0.0	100.0	0.0	100.0	14,7	13
Skien	0.0	88.9	11.1	100.0	16,1	18
Kristiansand	6.5	93.5	0.0	100.0	13,6	31
Stavanger	29.4	70.6	0.0	100.0	10,9	17
Haugesund	11.1	88.9	0.0	100.0	13,4	18
Bergen	12.0	72.0	16.0	100.0	13,5	25
Førde	4.0	88.0	8.0	100.0	15,3	25
Ålesund	2.6	86.8	10.5	100.0	15,0	38
Trondheim	7.4	77.8	14.8	100.0	13,8	27
Steinkjer	0.0	79.2	20.8	100.0	15,2	24
Bodø	3.6	89.3	7.1	100.0	13,8	28
Harstad	0.0	75.0	25.0	100.0	15,5	32
Tromsø	17.9	82.1	0.0	100.0	11,1	28
Sum	7.4	82.8	9.9	100.0	13,9	435

I forhold til hva som vil være den mest gunstigste demografien for postoperatør, kommer Stavanger, Tromsø og Oslo klart best ut. Hamar, Lillehammer og Skien derimot har høyest andel eldre. De øvrige postområdene kommer i en mellomkategori.

2.4.6 Befolkning og bosettingsstruktur i endring

Vi har hittil i drøftingen fokusert på den geografiske dimensjonen. I tillegg vil analysen si noe om utvikling over tid. Bosettingsmønsteret er på ingen måte statisk, men i stadig endring. Større endringer utløser behov for tilpasninger, både i form av justeringer med hensyn til produksjonskapasitet (kan for eksempel føre til justeringer av åpningstider) og tilbudsspekter (omlegging av tjenestetilbud fra postkontor til filial eller for eksempel oppgradering av postkontor til postsenter). Betydelige bosettingsmessige endringer vil dermed sette de konsesjonsmessige betingelsene under et visst press som av og til medfører skjerpelse av kravene. I revidert konsesjon punkt 1 Omfang er det fastsatt et absolutt krav (vår understrekning) om at det i hver kommune skal være minst ett postkontor/kontraktspostkontor som tilbyr basistjenester og grunnleggende banktjenester. I tidligere versjon av konsesjonen het det derimot at det i hver kommune som regel (vår understrekning) skal være minst et postkontor/kontraktspostkontor som tilbyr basistjenester og Postbankens grunntjenester.

Et tilbud som både skal være bedriftsøkonomisk effektivt og samtidig ivareta velferdshensyn, er ikke upåvirket av at bosettingsmønsteret er i endring. Vi vil nedenfor beskrive de mest sentrale utviklingstrekkene.

Den regionale utviklingen bestemmes dels av flytteprosesser, dels av naturlig tilvekst (fødte minus døde). Utviklingen går i retning av at stadig flere av Norges innbyggere bor i urbane strøk. Urbaniseringsprosessen innebærer ikke bare at byer grunnlegges og vokser, men at de i økende grad dominerer sine omland. Situasjonen på slutten av 1990-tallet viser likevel at det er relativt mange innbyggere som bor ute i distriktene. I den ene enden av skalaen har vi snart 2 millioner innbyggere som bor i sentrale storbyfelt. Her tiltar veksten. På den siden har vi de knapt 500 000 som bor i perifere regioner uten større sentre. Her tiltar befolkningsnedgangen. Utdannings- og kunnskapssamfunnet fører til at mange unge flytter fra distriktene og inn til byene. Dermed blir det også byene som får det største potensialet for reproduksjon. Så lenge fødselskullene i utkanten var høy kunne fraflytting delvis kompenseres ved naturlig tilvekst. Etter 1968 har imidlertid landet opplevd en generell nedgang i fødselskullene både i byene og i distriktene. Det har vært en liten oppgang i fødselstallene siden 1983, men dette kommer først og fremst byene til gode. Distriktene opplever nemlig at mange unge, og da særlig kvinnene flytter inn til de større byene for å ta utdanning og skaffe seg arbeid. Dermed blir det de større byene som nyter godt av at fødselskullene øker. I 1997 er det 53 prosent av landets kommuner som opplever nedgang i folketallet (Hansen og Selstad 1999).

Det vi her har drøftet, illustreres også av Tabell 9, som tar for seg befolkningsutviklingen i perioden 1989-99. Tallene viser at distriktskommunene (periferi i tabellen) er de med høyest andel nedgangskommuner. De mest sentrale kommune, er derimot de av kommunene med høyest andel kommuner som har hatt vekst i denne perioden.

Tabell 10 er tall for tilsvarende periode men hvor tallene omfatter postområdene. For seks av postområdene er andelen vekstkommuner høyere enn de med nedgang, og av disse er det Oslo

Tønsberg og Stavanger hvor denne andelen blir høyest. For elleve kommuner er andelen nedgangskommuner høyest. Høyest andel kommuner av denne typen finner vi i Lillehammer, Steinkjer og framfor alt Harstad postområder. Enda mer interessant blir de tallene som viser prosentvis endring i befolkningen i perioden for hele postområdet. Oslo og Stavanger markerer seg i den sammenheng som de to vekstområdene. De tre postområdene Hamar, Lillehammer og Harstad opplever nedgang i det samlede folketallet i denne perioden.

Tabell 9. Innslaget av kommuner med ulik befolkningsutvikling i perioden 1989-99 fordelt på kommunetype. Tallet i parentes angir antall kommuner i hver klasse.

KOMMUNETYPE	Stor nedgang	Mindre nedgang	Mindre Økning	Stor økning	Sum
Perifer, spredt, landbruk	26,7	66,7	3,3	3,3	100 (30)
Perifer, annen næring	21,3	59,8	15,0	3,9	100(127)
Perifer, tettbygd	26,1	41,3	30,4	2,2	100(46)
Nokså sentral	2,3	46,1	44,5	7,0	100(128)
Sentral	1,0	13,5	52,9	32,7	100(104)
Samlet	11,7	43,2	33,6	11,5	100

Tabell 11 viser befolkningsutviklingen i postområdene i perioden 1980-1998 fordelt på tett- og spredtbygde strøk, både i absolutte og relative tall. Tabellen skiller mellom generell tilvekst i folketall og endring i andel bosatt i spredtbygde områder. Ser vi på tilvekst, har Stavanger postområde den høyeste vekstraten i perioden (21,1%), fulgt av Oslo. Hamar, og i særlig grad Harstad (-7,5%), skiller seg ut som de eneste postområdene med nedgang i samlet folketall i perioden. Felles for samtlige postområder synes å være en svakt økende urbaniseringsgrad,

ved at andelen bosatt i spredtbygde områder har blitt redusert med fra 0,3% (Sarpsborg) til 5,7% (Førde) i løpet av perioden. Det synes å være en gjennomgående tendens til at reduksjonen er størst i de mer perifere postområdene og der spredtbygdandelen fra før er høy.

Tabell 10. Innslaget av henholdsvis kommuner hvor det har vært nedgang eller vekst i innbyggertallet i perioden 1989-99, og samlet befolkningsutvikling for postområdet i perioden.

	Stor nedgang (-30-10%)	Nedgang (-10-0%)	Økning (0-10%)	Stor økning (10-30%)	Sum	%-vis endring, hele postomr.	N=
Oslo	0.0	8.3	41.7	50.0	100.0	11,1	24
Sarpsborg	0.0	23.5	70.6	5.9	100.0	3.4	17
Lillehammer	8.0	72.0	20.0	0.0	100.0	-0,3	25
Hamar	14.3	57.1	28.6	0.0	100.0	-0,3	21
Drammen	0.0	29.2	54.2	16.7	100.0	4,7	24
Tønsberg	0.0	7.7	76.9	15.4	100.0	7,5	13
Skien	5.6	66.7	27.8	0.0	100.0	0,8	18
Kristiansand	3.2	35.5	41.9	19.4	100.0	6,4	31
Stavanger	0.0	11.8	41.2	47.1	100.0	12,7	17
Haugesund	0.0	55.6	27.8	16.7	100.0	4,1	18
Bergen	4.0	52.0	28.0	16.0	100.0	6,5	25
Førde	8.0	56.0	24.0	12.0	100.0	1,3	25
Ålesund	10.5	39.5	47.4	2.6	100.0	1,8	38
Trondheim	3.7	59.3	29.6	7.4	100.0	4,4	27
Steinkjer	20.8	58.3	20.8	0.0	100.0	0,0	24
Bodø	32.1	42.9	21.4	3.6	100.0	1,5	28
Harstad	40.6	46.9	9.4	3.1	100.0	-3,5	32
Tromsø	32.1	35.7	25.0	7.1	100.0	3,9	28
Sum	11.7	43.2	33.6	11.5	100.0	5,3	435

Tabell 11. Oversikt over andel innbyggere fordelt på tettbygde strøk for årene 1980 og 1998 med endringstall.

Postområde	1980			1998			Endring 1980-1998	
	Innbyggere i tettb. strøk	Innbyggere i alt	Andel i spredtbygde strøk	Innbyggere i tettb. strøk	Innbyggere i alt	Andel i spredtbygde strøk	Tilvekst i alt	Endring i spredtbygdandel
Oslo	748 549	822 293	9,0 %	891 102	964 100	7,6 %	14,7 %	-1,4 %
Sarpsborg	182 890	231 710	21,1 %	194 322	245 349	20,8 %	5,6 %	-0,3 %
Lillehammer	84 219	174 894	51,8 %	92 938	176 236	47,3 %	0,8 %	-4,6 %
Hamar	87 458	184 712	52,7 %	95 404	184 240	48,2 %	-0,3 %	-4,4 %
Drammen	161 515	230 397	29,9 %	184 131	254 499	27,6 %	9,5 %	-2,2 %
Tønsberg	135 753	174 466	22,2 %	155 574	197 229	21,1 %	11,5 %	-1,1 %
Skien	116 382	161 673	28,0 %	119 078	164 523	27,6 %	1,7 %	-0,4 %
Kristiansand	156 046	228 358	31,7 %	180 531	258 577	30,2 %	11,7 %	-1,5 %
Stavanger	171 693	217 694	21,1 %	225 576	275 748	18,2 %	21,1 %	-2,9 %
Haugesund	89 704	145 145	38,2 %	102 702	157 329	34,7 %	7,7 %	-3,5 %
Bergen	244 353	329 240	25,8 %	281 629	366 591	23,2 %	10,2 %	-2,6 %
Førde	44 388	103 175	57,0 %	51 588	105 829	51,3 %	2,5 %	-5,7 %
Ålesund	133 624	235 719	43,3 %	146 714	242 538	39,5 %	2,8 %	-3,8 %
Trondheim	174 733	249 149	29,9 %	193 249	266 444	27,5 %	6,5 %	-2,4 %
Steinkjer	60 935	124 031	50,9 %	66 469	125 240	46,9 %	1,0 %	-3,9 %
Bodø	92 917	148 564	37,5 %	101 114	151 214	33,1 %	1,8 %	-4,3 %
Harstad	90 132	163 941	45,0 %	92 084	152 511	39,6 %	-7,5 %	-5,4 %
Tromsø	99 699	153 739	35,2 %	108 304	157 132	31,1 %	2,2 %	-4,1 %
Sum	2 874 990	4 078 900	29,5 %	3 282 509	4 445 329	26,2 %	8,2 %	-3,4 %

Til slutt i Tabell 12 har vi gitt en samlet oversikt over nøkkelindikatorer basert på de variablene som er blitt presentert i de foregående tabellene. På basis av denne oversikten har vi gruppert postområdene i tre klasser basert på en score som kan ansees som mest fordelaktig for postoperatør. Det mest optimale score vil omfatte et postområde hvor innbyggertall og befolkningstetthet er høy. Innslaget av periferikommuner vil derimot være lavt, mens andel innbyggere i sentralkommuner vil være høyt (høy grad av urbanitet). Likeledes vil inntektsgrunnlaget og utgiftene være lavest i de tilfeller hvor andelen eldre er lavt. En befolkningsmessig utvikling preget av vekst vil også som regel være mer fordelaktig i forhold til kundegrunnlag enn en utvikling preget av nedgang. En slik score har Oslo postområde i følge denne tabellen, mens Førde representerer den andre enden av skalaen. Det ville utvilsomt være interessant å finne ut i hvilken grad dette er forhold som gir seg utslag i forskjellig økonomi for de ulike postområdene, eller er det slik at andre faktorer som ikke fanges opp av Tabell 12 som betyr mer (som for eksempel problematikken omkring ulik framkommelighet eller variasjoner i produktivitet).

Tabell 12. En samlet oversikt over hvordan de ulike postområdene scorer i analysen. Postområdene er inndelt i tre klasser basert på sum score for de ulike indikatorene. Innen hver klasse er postområdene rangert etter innbyggertall (1998).

	Innbygger-tall	Befolknings-tetthet	Innslag av periferi-kommuner	Innbygger-tall i sentral-kommuner	Andel eldre	Befolknings- endring	Klasse
Oslo	H	H	L	H	L	++	I
Bergen	H	M	M	H	L	++	I
Stavanger	M	M	M	H	L	++	I
Kristiansand	M	M	M	H	L	++	I
Trondheim	M	M	M	H	L	+	I
Sarpsborg	M	H	L	M	M	+	I
Drammen	M	M	M	H	M	+	II
Tønsberg	L	H	L	L	M	++	II
Haugesund	L	M	M	L	L	+	II
Tromsø	L	L	M	M	L	+	II
Steinkjer	L	L	M	M	M	+	II
Ålesund	L	M	H	L	M	+	III
Hamar	L	L	M	L	H	-	III
Lillehammer	L	L	M	M	H	+	III
Skien	L	M	H	L	H	+	III
Harstad	L	L	H	L	M	-	III
Bodø	L	L	H	L	L	+	III
Førde	L	L	H	L	M	+	III

Postområdene fordeler seg på de tre klassene som følger:

- Klasse I: Oslo, Stavanger, Kristiansand, Sarpsborg, Bergen og Trondheim
- Klasse II: Tønsberg, Drammen, Tromsø, Haugesund, Steinkjer
- Klasse III: Skien, Ålesund, Harstad, Hamar, Lillehammer, Bodø og Førde

Samlet representerer klassene I til III av postområder henholdsvis 54 prosent, 20 prosent og 26 prosent målt i andel befolkning (Tabell 6). I klasse III finner vi de postområdene som ut fra de kriteriene vi har tatt for oss her, står overfor de største bosettingsmessige utfordringene hva angår spredtbygdhet og andel av ikke-yrkesaktiv befolkning.

2.4.7 Oppsummering

Rurale områder medfører betydelige kostnader med å opprettholde et landsdekkende tjenestetilbud til likeverdige priser og kvalitet (universal service obligation). Land hvor relativt store andeler av befolkningen er bosatt i tynt befolkede områder, vil dermed sannsynligvis ha større utfordringer med å klare sine universal-service forpliktelser enn land hvor store andeler av befolkningen er bosatt i urbane områder. Rurale områder vil også være mindre attraktive for eventuelt nye aktører. En kan dermed anta at land med store urbane/rurale-kontraster vil være mer utsatt for ”fløteskumming” enn land hvor de regionale forskjellene er mindre framtreddende. Analysen har her vist at Norge som det landet i Europa med minst urbanitet, og som i tillegg har et langt strekkende areal, vanskelig topografi og klima, kommer i en særstilling. Nettopp disse geografiske forskjellene mellom landene bør vi ha i tankene når vi senere i rapporten drøfter organiseringen av postområdet og reguleringer i ulike land.

Særlig er det viktig å ta hensyn til denne dimensjonen i drøftingen av inntjeningsmuligheter og kostnader.

2.5 Markedssegmenter – kunder med forskjellig betalingsvilje

På etterspørselssiden vil kundene være svært ulike (heterogene) med hensyn til betalingsvilje for både kvantum og kvalitet. Grovt sett kan kundene på postområdet deles inn i bedriftskunder²⁵ (høyt volum og høy betalingsvilje) og privatkunder (lavt volum og lav betalingsvilje). En videre inndeling vil også inkludere krav til punktlighet, fremsendelsestid, og sikkerhet. For eksempel, i forbindelse med reklameutsendelser stilles det særlige krav til punktlighet for at forsendelsen verken kommer for sent eller for tidlig i forhold til kampanjeperioden. Videre vil kortest mulig fremsendelsestid være vesentlig for en industribedrift som leverer (eller har behov for) en kritisk reservedel hvor det vil være ønskelig at postsendingen ankommer raskt og uskadet.

Bedriftsmarkedet står for den største delen av inntektene og forsendesvolumet til Posten. I Sverige, for eksempel, står bedrifter for om lag 89% av all brevpost hvorav mer enn to tredjedeler går til husholdninger (Andersson, 1996). En tilsvarende situasjon har man i Norge hvor "[b]edriftsmarkedet (næringslivet og det offentlige) står for over 90 pst. av [Postens] portoinntekter." (St. meld. nr. 41, 1995-96, s. 5, hakeparentes lagt til). Andelen er muligens så høy som 97%.²⁶ For lettgods (pakkepost inntil 35kg) står bedriftsmarkedet for om lag 90% av Postens omsetning (St. meld. nr. 16, 1998-99).

Videre er etterspurt volum blant kundene i bedriftsmarkedet relativt asymmetrisk fordelt med et fåtall store bedriftskunder. Eksempelvis står de 10 største kundene

²⁵ Her inkludert offentlig sektor som departementer og kommuner.

²⁶ Samtaler med T. Ellingsen, Posten, 1. og 9. juli, 1999.

av A-post for om lag 55% av inntektene fra denne tjenesten.²⁷ Tapet av noen få, store enkeltkunder vil således kunne redusere inntektene betydelig. Postbanken er Postens største enkeltkunde og stod i 1998 for om lag av 8,7% Postens totale inntekter.²⁸

Tabell 13. Fordeling av brevpost (ekskludert "ess-brev" og aviser) på avsendere og mottagere i Sverige (Andersson, 1996).

	Til		
Fra	Bedrift	Husholdning	Totalt
Bedrift	25 %	64 %	89 %
Husholdning	5 %	6 %	11 %
Totalt	30 %	70 %	100 %

En profittmaksimerende bedrift vil ønske å segmentere markedet for å utnytte at kundene er ulike med hensyn til betalingsvilje. Fra et samfunnsøkonomisk synspunkt gjelder dette også en regulert bedrift som bare er interessert i kostnadsdekning. Vi vil komme nærmere inn på dette senere, spesielt i kapittel 4.

Etterspørselen etter tradisjonelle brevposttjenester innen bedriftsmarkedet generelt kan raskt komme til å avta betydelig etter hvert som kvaliteten til og preferansen for elektronisk korrespondanse tiltar. Dette kan i så fall føre til betydelig mindre fysisk korrespondanse og ramme etterspørselen etter brevpost spesielt hardt. For eksempel vil en overgang fra fysiske til elektroniske utsendelser av bankgiroer alene medføre en betydelig reduksjon i etterspørsel

²⁷ Samtaler med T. Ellingsen, Posten, 1. og 9. juli, 1999.

²⁸ MNOK 938 for generelle tjenester og MNOK 52 for ekspedisjonstjenesten (Posten, 1998c).

etter brevpostsendinger.²⁹ Dette er også en utvikling som er nærliggende å anta ettersom banker og Bankenes betalingsentral er en stor kundegruppe som er i ferd med å øke sin bruk av elektronisk kommunikasjon mot kunder. I St. meld. nr. 16 (1998-99) anslås det at "(v)el 40 pst. av det totale adresserte brevpostvolumet består av administrativ korrespondanse og er det området som i størst grad antas å bli *erstattet* av elektroniske produkter." (s. 9, kursiv lagt til). Med andre ord, administrativ koordinasjon via brevpost er en del av bedriftsetterspørselen som nok vil avta.

Husholdningsmarkedet kan også segmenteres i henhold til høy og lav inntekt, hvor disse igjen er korrelert med henholdsvis høyt og lavt etterspurt volum. I en studie av postleveranser til rurale husholdninger i USA, finner Kolin og Smith (1999) at det er en sterk, positiv sammenheng mellom livsløpsinntekt ("life-cycle income") og postvolum. Jo høyere livsløpsinntekt, desto større volum av A-post og adressert C-post mottar husholdningen. Høyinntektssegmentet medfører dermed også størst dekningsbidrag for postleverandøren og er den mest lukrative av de to kundegruppene. Dette er også en indikasjon på at avsender er selektiv med hensyn til målgruppen for brevpost, og at posten går dit pengene er.

Videre må man anta at oppvoksende generasjoner vil ha mindre tilknytning til fysisk korrespondanse, som tradisjonelle brev og telefaks, men et desto nærmere forhold til elektroniske medier og korrespondanse via disse, som Internett, talebeskjeder, e-post, tekstmeldinger på mobil og lignende. Dette vil også føre til en reduksjon i etterspørselen etter tradisjonell brevpost.

²⁹ Samtaler med T. Ellingsen, Posten, 1. og 9. juli, 1999.

2.6 Teknologisk utvikling og tiltagende konkurranse

Posten har konkurranse både fra andre, tradisjonelle posttjenesteleverandører og, grunnet den teknologiske utvikling, fra tjenesteleverandører i telesektoren.

2.6.1 Tradisjonell postvirksomhet

Innenfor den tradisjonelle postvirksomhet møter Posten konkurranse fra andre postoperatører i distribusjon av brev, pakker, uadresserte forsendelser slik som reklame, og adresserte forsendelser slik som kataloger, blader, osv.

Budservice, ekspresspost, kurérpost og lignende tjenester er også former av distribusjon som konkurrerer med Postens distribusjonsvirksomhet. Det finnes flere forskjeller mellom tradisjonell postforsendelse og den forsendelsen som budfirmaer, ekspresspost og kurérpost står for. For det første utføres transportoppgavet raskt, som regel i løpet av et par timer. For det andre er prisen betydelig høyere enn for vanlige brevfor­sendelser.

2.6.2 Elektroniske tjenester og reklame via etermediene

Den raske utviklingen innen data- og teleteknologi har ført til at nye kommunikasjonsformer erstatter gammel teknologi.³⁰ Eksempler på nye tekniske kommunikasjonsformer er telefaks, datakommunikasjon og annen elektronisk overføring av meldinger, for eksempel tekstmeldinger via mobiltelefon. Posten møter også sterk og økende konkurranse fra TV og radio i formidling av reklame.

Rask utvikling innen IKT-tjenester (informasjons og kommunikasjonsteknologi-tjenester) medfører at regulatoriske inngrep har potensielt større skadevirkninger. Det er mulig at aktørene innen post- og telesektoren er mer opptatt av langsiktig

³⁰ Postverket i Sverige antar at substitusjonsgraden mellom telefaksmeldinger og brev er 30-40%. I Sverige økte antall telefaksmeldinger fra 10 000 i 1980 til 160 000 i 1990 (SOU 1993:9).

innovasjon og tjenesteutvikling enn kortsiktig prisingsproblematikk. Hvis så er tilfelle, vil monopolmakt kunne være en ulempe på sikt dersom det reduserer innovasjon og produktvariasjon. I markeder med rask teknologisk utvikling er behovet for inngrep mindre enn i stabile markeder. Rask teknologisk utvikling er også et argument mot inngrep siden kostnadene ved feil inngrep vil være store. På den annen side vil ”feilgrep” av markedsaktørene som begrenser variasjon i produktspekteret også få store følger. (Fehr *et al.*, 1998).

Forretningsnormer som er vanlige i andre sektorer kan også medføre spesielt negative konsekvenser i telesektoren på grunn av den raske utviklingen. I en nylig rettssak i USA fikk en tidligere ansatt innen web design medhold i at en ettårig klausul fra oppsigelsestidspunkt mot å arbeide for konkurrerende IKT-bedrifter var altfor lang tid. ”(The judge) found that the one-year duration of EarthWeb's restrictive covenant was ”too long, given the dynamic nature of this industry, its lack of geographical borders and Schlack's former cutting-edge position with EarthWeb, where his success depended on keeping abreast of daily changes in content on the Internet.”³¹ Dette viser at normer fra andre næringer, hvor et ettårig forbud mot å arbeide for konkurrerende virksomhet ville vært ansett som normalt, ikke umiddelbart kan benyttes for IKT bransjen.

Utvikling innen telekommunikasjon og generell konvergens innen Internett, telefoni, telefaks, e-post og tekstmeldinger medfører større konkurranseflater mot posttjenester. Samferdselsdepartementet forsøker imidlertid å begrense konkurranseflatene ved å fastslå at konkurranse ikke skal omfatte kjernevirksomhet i de to sektorene (St meld nr 41). Hvorvidt konkurransekonskvensene av den teknologiske konvergensen faktisk vil la seg

³¹ (Mark Hamblett, ”Internet time runs faster – Judge finds.” *New York Law Journal*, 29. oktober 1999, <http://www.nylj.com/stories/99/10/102999a1.htm>, parentes lagt til)

begrense gjennom regulering er imidlertid et åpent spørsmål. Vi vil komme tilbake til dette i kapittel 4.

3 DEN STATLIGE MÅLSETTING PÅ POSTOMRÅDET

Før vi i neste kapittel går inn på en vurdering av de statlige virkemidlene, er det viktig å få klarlagt hva virkemidlene er ment å oppnå. Hensikten med dette kapittelet er derfor å få klarlagt hva som er den statlige målsettingen og hvilke krav som stilles til oppfyllelsen av denne. Den statlige målsettingen på postområdet er beskrevet i stortingsmeldinger og i proposisjoner, lovgivning og konsesjoner, og vil bli oppsummert i dette kapittelet.

3.1 Overordnet målsetting

Den overordnede statlige målsetting på postområdet er at det skal foreligge et:

- Landsdekkende formidlingstilbud av (samfunnspålagte) postsendinger til rimelige priser og god kvalitet (Postloven av 1996, St. meld. nr. 16 og Revidert konsesjon, 1999).

Omfanget av disse samfunnspålagte, landsdekkende postsendingene er (Revidert konsesjon, 1999, s. 2-3, parentes lagt til):

- ”brevpost inntil 2 kg, der følgende sendingstyper skal tilbys:
 - prioritert brevpost (A-post)
 - ikke prioritert brevpost (B-post og adressert C-post)
 - massesendinger (uadressert C-post)
 - rekommandert post
 - verdipost
- aviser og blad i abonnement inntil 2 kg
- lettgoods inntil 20 kg
- post til/fra utlandet inntil 20 kg”

Begrepet landsdekkende innebærer generelt at det skal være utlevering av post til alle bosteder eller fysiske adresser. Samferdselsdepartementet kan i tvilstilfelle avgjøre hva som menes med landsdekkende (Ot. prp. nr. 18).

Videre skal "(p)rivatpersoner, bedrifter og offentlig virksomhet ... sikres et godt og likeverdig tilbud i alle deler av landet, med krav for fremsending/utførelse av disse (samfunnspålagte) tjenestene." (Revidert konsesjon, 1999, s. 2, parentes lagt til).

3.2 Pris

"Basistjenestene (samfunnspålagte tjenester) skal tilbys til priser som står i forhold til kostnadene og som er oversiktlige og ikke diskriminerende. Det skal være geografisk enhetsporto for tjenester som ligger innenfor enerettsområdet." (Revidert konsesjon, 1999, s. 6, parentes lagt til). Porto for A-post innenlands skal godkjennes av Samferdselsdepartementet (St. meld. nr. 16 og Revidert konsesjon, 1999).

Det fremkommer at staten har en målsetting om kostnadsorienterte priser. I utgangspunktet kan dette tolkes som at prisene settes slik at de dekker kostnadene som brukeren av posttjenester påfører Posten. Imidlertid er også geografisk enhetsporto en målsetting for enerettsområdet, noe som kun vil være forenlig med kostnadsorientering på enhetsbasis dersom enhetskostnadene er uniform på landsbasis. Dette er ikke tilfelle. Tvert i mot er det store, geografiske variasjoner i enhetskostnadene. Implisitt synest det derfor som om kostnadsorienteringen må være på et overordnet nivå og at den således innebærer en prisvektor for de samfunnspålagte tjenestene som medfører normal fortjeneste. Imidlertid er prisene for enerettstjenestene ment å gi et overskudd utover normal fortjeneste, for å dekke inn tap på de øvrige, samfunnspålagte tjenestene (Revidert konsesjon, 1999). Dette innebærer generelt at prisene for

enerettstjenestene er relativt høye mens prisene for de øvrige, samfunnspålagte tjenestene er relativt lave i forhold til enhetskostnadene på landsbasis. Videre går de samfunnspålagte tjenestene med tap totalt sett, noe som innebærer at til tross for ovennevnte vridning mot relativt høye priser og overskudd på enerettsområdet, er prisene for samfunnspålagte tjenester likevel totalt sett lavere enn det som er nødvendig for å oppnå kostnadsdekning. Det kan dermed virke noe uklart hva som menes med kostnadsorientering konsesjonen. Selv om konsesjonen åpner for geografisk differensiert prising for samfunnspålagte tjenester utenom enerettsområdet, som for eksempel Norgespakke, praktiseres geografisk enhetsporto også for denne tjenesten.³²

3.3 Kvalitet

Vi vil ikke gå i detalj med hensyn til kvalitetskrav, men nøye oss med å gi en kort oversikt over kvalitetsdimensjoner samt noen sentrale eksempler på de kvalitetskravene Posten står overfor (for en grundig gjennomgang av kvalitet på postområdet, se Rusten og Kjerstad, 1999).

Kvalitet har i hovedsak tre dimensjoner (Rusten og Kjerstad, 1999):

- tilgjengelighet (geografisk og åpningstider)
- framsendingstid
- pålitelighet

Det er i Revidert Konsesjon (1999) fastsatt relativt spesifikke krav til kvalitet for noen av disse dimensjonene. For eksempel skal det ”i hver kommune være minst ett postkontor/kontraktspostkontor som tilbyr basistjenester og grunnleggende banktjenester.” (s. 3). ”Innsamling av prioritert brevpost (A-post) i

³² Prislister 2000, Posten.

innsamlingspostkasser skal utføres daglig mandag til og med fredag samt lørdag eller søndag. ... Utlevering av prioritert brevpost skal utføres alle virkedager (mandag til og med lørdag). ... Dette kravet gjelder ikke dersom det foreligger ekstraordinære omstendigheter eller særlige geografiske forhold. Utlevering av prioritert brevpost skal uansett utføres minst tre dager pr uke.” (s. 4, parentes lagt til). Videre skal minst 85% av A-post ”være fremme innen dagen etter innlevering (D+1), mens minst 97% skal være fremme innen D+3.” (s. 9). Imidlertid gis det også noe rom for tilpasning ved at ”(å)pningsstidene tilpasses behovet på det enkelte sted.” (s. 3, parentes lagt til).

Vi vil senere komme tilbake til hvilken innvirkning enkelte kvalitetskrav kan tenkes å ha på kostnadene til Posten og sekundært på behovet for statlige støtte.

3.4 Finansiering

I St. meld. nr. 41 (1995-96) står det at ”(Postens) virksomhet skal være selvfinansierende, men at staten skal gi kompensasjon for merkostnadene (tapene) ved å opprettholde et samfunnspålagt servicenivå utover det som er bedriftsøkonomisk lønnsomt.” (s. 18, parentes lagt til).

”Finansiering av merkostnadene for de samfunnspålagte tjenestene for å opprettholde et samfunnspålagt servicenivå utover det som er bedriftsøkonomisk lønnsomt skal skje ved bidrag av Postens enerettsoverskudd og bevilgning fra staten til kjøp av posttjenester.” (Revidert konsesjon, 1999, s. 3).

3.5 Motiver

Mulige motiver for den statlige målsetting er:

- **Økonomisk vekst.** ”En god postal infrastruktur er en av forutsetningene for et effektivt og konkurransedyktig næringsliv i alle deler av landet, og spiller en

viktig rolle for den enkeltes levevilkår og valgmuligheter.” (St. meld. nr. 41, 1995-96, s. 3).

- **Moderne samfunn og generell velferd.** ”Et godt fungerende transport- og kommunikasjonssystem inngår som en viktig del av infrastrukturen i et moderne samfunn.” (St. meld. nr. 41, 1995-96, s. 12). Norske innbyggere, bedrifter og offentlige virksomheter skal ha tilgang til effektiv (post)kommunikasjon med andre innbyggere, bedrifter og offentlige virksomheter i inn- og utland på lik linje med det man finner i andre, moderne samfunn.
- **Distriktpolitiske hensyn.** Tilgang til rimelige posttjenester til god kvalitet kan være nødvendig for bosetting i distriktene. Landsdekkende tjenester kan således bidra til oppnå ”de distriktpolitiske målene om å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og sikre likeverdige levevilkår i alle deler av landet.” (St. meld. nr. 41, 1995-96, s. 12). Ingen gruppe skal være diskriminert på grunn av bosted.
- **Sikkerhet og forsvarsevne.** Posten skal ”sikre behovet for relevante posttjenester under beredskap, kriser og krigsforhold.” (Revidert konsesjon, 1999, s. 3). Et landsdekkende postnett bidrar til å trygge befolkningen og det norske samfunn.

3.6 Problem ved implementering av statlig målsetting

Til implementeringen av den statlige målsettingen knytter det seg imidlertid et betydelig problem:

Et fritt marked vil ikke tilby posttjenester i henhold til konsesjonskravene i alle deler av landet fordi dette vil ikke være bedriftsøkonomisk lønnsomt.

Følgelig vil statlig intervensjon i markedet være nødvendig for fullt ut å oppnå den statlige målsettingen. Dette danner grunnlaget for den statlige virkemiddelbruken som drøftes i neste kapittel.

4 STATLIG VIRKEMIDDELBRUK FOR Å OPPNÅ MÅLSETTING

Som nevnt avslutningsvis i foregående kapittel er det i dagens postnett bedriftsøkonomisk ulønnsomt i store deler av landet å tilby landsdekkende posttjenester i den form som fastsatt i Revidert konsesjon (1999). Konsesjonskravene vil således ikke kunne antas å bli oppfylt av et fritt marked for alle deler av landet. Spørsmålet blir dermed hvordan skal den statlige målsettingen best oppnåes? En rekke virkemidler er tilgjengelig for staten:

- Enerett
- Statlig kjøp (subsidiær)
- Geografisk enhetsporto
- Markedskrefter
- Privatisering

I dag benyttes en kombinasjon av de fire første. Før vi vurderer de forskjellige virkemidlene, vil kort diskutere spørsmålet om kontroll av bedriftens effektivitet samt redegjøre for begrepet ”merkostnader” og gjøre en vurdering av disse ettersom dette vil være sentralt for den påfølgende diskusjon.

4.1 Kontrollmekanismer

Kontroll med at bedriften og dens ledelse utfører de ønskede oppgaver på en effektiv måte er en grunnleggende problemstilling i de påfølgende avsnitt. Generelt er det to former for kontrollmekanismer av bedrifters effektivitet.

4.1.1 Eierkontroll

Eierkontroll innebærer at eierne selv prøver å kontrollere at bedriftens ledelse utfører sine oppgaver tilfredsstillende. Motivet for å kontrollere bedriften er forskjellig om eier er offentlig eller privat:

- Privateide bedrifter: Eiernes profitt motiv
- Offentlig eide bedrifter: Skattebetalernes motiv for å spare skatt

Videre er konsentrasjonen av eierskap viktig. Spredt eierskap gir lite incitament til eierkontroll. Dette gjelder både for private og offentlige bedrifter. Problemet ligger i at gevinsten ved bedret eierkontroll spres på mange personer mens kontrollkostnadene er mer konsentrerte.

Eierkontroll vil bli diskutert videre i avsnitt 4.8 om Privatisering.

4.1.2 Forbrukerkontroll

Den andre formen for kontroll av bedriften er forbrukerkontroll, og denne følger av konkurranse. Forbrukerne velger den leverandør som tilbyr den beste kombinasjonen av pris og kvalitet. Konkurransen på pris innebærer at leverandøren må være kostnadseffektiv. Konkurransen på kvalitet innebærer at leverandøren må være innovativ med hensyn til måter å bedre kvalitet og service.

Både eierkontroll og forbrukerkontroll disiplinerer bedriftsledelsen ved at den står i fare for å miste ledelsen av bedriften og sine stillinger ved oppsigelse, konkurs eller fiendtlig bedriftsovertakelse av en mer effektiv bedrift.

Generelt er forbrukerkontroll mer effektivt enn eierkontroll. Konkurranse er derfor normalt viktigere enn eierskapet (Vickers og Yarrow, 1988). Vi vil komme tilbake til dette i avsnitt 4.8.

4.2 Gjennomgang og vurdering av merkostnader

4.2.1 Definisjon og metode

Merkostnader er de ekstra kostnader som Posten pådrar seg "ved å opprettholde et samfunnspålagt servicenivå utover det som er bedriftsøkonomisk lønnsomt." (St. meld. nr. 41, 1995-96, side 29). Med andre ord er det to kriterier som må oppfylles for at en posttjeneste (eller et postområde) skal bidra til merkostnadene:

1. Tjenesten må være samfunnspålagt
2. Tjenesten må være bedriftsøkonomisk ulønnsom

De samfunnspålagte oppgavene til Posten er definert i avsnitt 3.1. I beregningen av merkostnader ved utføring av de samfunnspålagte oppgavene inngår følgende produktinndeling:³³

- A-post
- B-post
- C-post adressert
- C-post uadressert
- Norgespakke
- Postbank basis

Merkostnader for Postens samfunnspålagte tjenester har vært beregnet fra og med 1993. Både beregningsmetode (beregningsmodell), innsamling av data for

³³ Produktet "Marginal utenfor basis" er utelatt her ettersom dette ikke er samfunnspålagt.

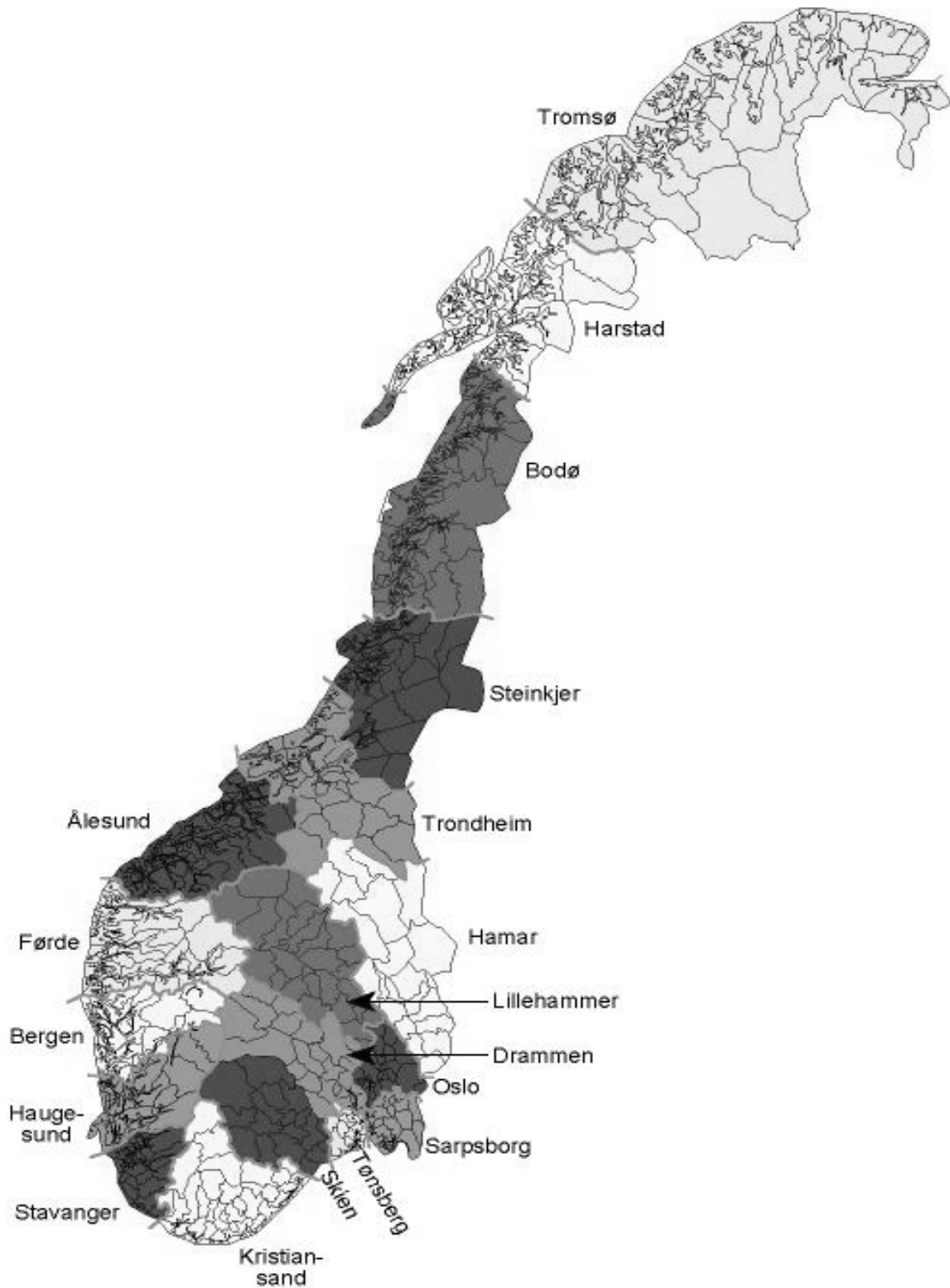
input til beregningene og Postens forretningsmessige organisasjon har gjennomgått betydelige endringer i perioden fram til i dag. Endringene har medført at de beregnede merkostnadene ikke er sammenlignbare over tid.³⁴ To av de større endringene som har skjedd er:

- 1994/1995 Merkostnadene går fra å være definert som ”differensen mellom kostnadsnivået i det lønnsomme og de ulønnsomme delene av postnettet” til å være definert ved bortfallsprinsippet (Riksrevisjonen, 1999, side 25).
- 1997/1998 Posten gjennomfører en omfattende reorganisering med virkning fra 1.1.98 som innebærer vesentlige endringer i datagrunnlaget (Posten, 1999a) og en aggregering fra 29 postområder³⁵ til 18 postområder (St. meld. nr. 41, 1995-96, Deloitte & Touche, 1999a, og Posten, 1999d).

Begrepet postområde er sentralt i merkostnadsberegningene. *Et postområde er definert som ”(en) geografisk og økonomisk avgrensning av Postens virksomhet.* P.g.a. tilgangen til regnskapsdata kan det være praktisk å sette postområde i statlig betaling lik Postens definerte postområder i forretningsområdet Salg og Distribusjon, men postområdene kan i prinsippet defineres annerledes.” (Posten, 1999c, s. 3, kursiv lagt til). Posten har siden 1. januar 1998 operert med 18 postområder. Disse går på tvers av fylkes- og kommunegrenser og tar utgangspunkt i Postens forretningsmessige organisasjonsstruktur. Figur 6 viser en omtrentlig inndeling av de 18 postområdene aggregert fra kommunenivå. Disse er basert på organisasjonen av Posten Salg og Distribusjon som er organisert i 21 distrikter hvor Oslo utgjør 4 distrikter som slås sammen til ett postområde i merkostnadsberegningene (Deloitte & Touche, 1999a, og Posten, 1999d).

³⁴ Posten, samtale, 23. september 1999.

³⁵ Fordelt på 12 postregioner (Posten, 1999d).



Figur 6. De 18 postområdene i Områdemodellen for beregning av merkostnader (Posten, 1999d).

Merkostnadene i de ulønnsomme delene av postnettet er i dagens modell definert i henhold til *bortfallsprinsippet* som ”innebærer at Posten beregner inntekter og kostnader som faller bort dersom ett postområde eller en poststrøm fjernes fra Postens virksomhet. Dersom kostnadene overstiger inntektene, defineres poststrømmen eller postområdet som bedriftsøkonomisk ulønnsomt. Den potensielt besparte kostnaden representerer per definisjon en merkostnad.” (Riksrevisjonen, 1999, s. 25-26). Merkostnadene fremkommer dermed som følger:

$$\begin{array}{r}
 \text{Inntekter i ulønnsomme postområder} \\
 - \text{Kostnader i ulønnsomme postområder} \\
 + \text{Inntekter i ulønnsomme poststrømmer i lønnsomme postområder} \\
 - \text{Kostnader i ulønnsomme poststrømmer i lønnsomme postområder} \\
 \hline
 = \text{Merkostnader i ulønnsomt postnett}^{36} \\
 \hline
 \end{array}$$

Videre beregnes merkostnadene forskuddsvis slik at merkostnadene for år 2000 beregnes i år 1999 basert på prognoser for år 2000 samt regnskapstall for 1998.³⁷

Dagens merkostnadsmodell består av tre underliggende modeller;

- områdemodellen
- aktivitetsmodellen
- postbankmodellen

³⁶ Basert på Riksrevisjonen (1999).

³⁷ Posten, e-post, 25. august 1999.

I korte trekk benyttes modellene som følger: Først anvendes områdemodellen til å identifisere ulønnsomme postområder og beregne deres merknader ved å beregne kostnads- og inntektseffekter av å nedlegge postområdet.

For områdene som kommer ut som lønnsomme i henhold til områdemodellen, benyttes deretter aktivitetsmodellen og postbankmodellen til å beregne merknadene knyttet til ulønnsomme poststrømmer i lønnsomme postområder (Deloitte & Touche, 1999a, og Posten, 1999c).

Totale merknader er summen av de beregnede merknadene i de tre undermodellene minus eventuelle beregnede merknader for ikke-samfunnspålagte produkter som også ansees å ville falt bort ved anvendelse av bortfallsprinsippet i merknadsberegningene.³⁸ For 2000 er det beregnet at totale merknader på 974 millioner kroner fordeler seg på område-, aktivitets- og postbankmodellen med henholdsvis 50%, 11% og 40% (Deloitte & Touche, 1999a).

4.2.2 Implikasjoner for denne studien

I prinsippet virker tilnærmingen for beregning av merknader fornuftig ved at man vurderer samlet bortfall av inntekter og kostnader ved nedleggelse av deler av postnettet. Denne metoden er kjent fra blant annet telesektoren (Gaasland, 1995). For postnettet kan det synes som om metoden anvendes på et relativt aggregert nivå i områdemodellen. I denne modellen beregnes tilsynelatende merknad for et helt postområde, og alle produkter innen dette, om gangen. Det vil si et tenkt bortfall av et område omtrent på størrelse med et fylke. Dette innebærer at eventuelle lønnsomme deler av et totalt sett ulønnsomt postområde ikke kommer til syne i modellen. Slike lønnsomme delområder vil bidra til å redusere den totale ulønnsomheten ved et postområde.

³⁸ De såkalte "marginalproduktene" (jfr. Posten, e-post, 15. oktober 1999).

Dette har også implikasjoner for vår studie ettersom det gjør datamaterialet mindre egnet til å si hvilke områder og deler av befolkningen som faktisk er bedriftsøkonomisk ulønnsomme og ikke ville få opprettholdt dagens tilbud av posttjenester dersom den statlige virkemiddelbruken opphørte. For ulønnsomme postområder vil datamaterialet, hvis noe, overdrive denne andelen av befolkningen mens for lønnsomme postområder vil den underdrive andelen.

En fordel med å operere på et relativt aggregert nivå er at det reduserer kostnadsfordelingsproblematikken. Ved bortfall av et helt postområde vil alle produkter og deres henførbare og ikke henførbare kostnader innen området falle bort. Problemet reduseres således til å identifisere hvilke kostnader og inntekter som faller bort i andre postområder på grunn av bortfall av postgangen mellom det aktuelle postområdet og øvrige områder.

Noen kostnader og inntekter knyttet til poststrømmer mellom områder vil imidlertid ikke kunne henføres til noe bestemt postområde (ingen områdetilhørighet). Etter vår forståelse deles slike kostnader og inntekter likt mellom de involverte områdene: ”Enhetskostnader for aktiviteter uten områdetilhørighet og inntekter for volum mellom ulønnsomme områder deles på to, dvs. sender og mottaker beholder halvparten av inntekten og hovedpostgangskostnadene hver.” (Deloitte & Touche, 1999a, side 40). En slik fordeling er i prinsippet like ”korrekt” eller ”ukorrekt” som en hvilken som helst annen fordeling mellom postområdene ettersom dette må ansees som felles kostnader/inntekter for de to postområdene. Likevel kan det være fristende å ville argumentere for en veiet fordeling, for eksempel i henhold til områdenes størrelse målt i utsendt volum. Imidlertid er begge områdene nødvendige for at poststrømmen mellom dem skal opprettholdes. Dersom ett av de to områdene faller bort, uansett om det er stort eller lite i forhold til en veiet fordelingsnøkkel,

så vil også hele poststrømmen og inntektene/kostnadene den representerer, falle bort. En objektivt korrekt fordeling eksisterer følgelig ikke.³⁹

En utfordring ligger nettopp i å skille mellom kostnader som lar seg objektivt henføre til bestemte områder eller poststrømmer og kostnader som ikke gjør det. Dette vil også gjelde i aktivitetsmodellen med hensyn til å identifisere ulønnsomme poststrømmer i lønnsomme postområder. Fordelingen av ikke-henførbare kostnader vil imidlertid alltid være skjønnsmessig.

Hovedprinsippet for fordeling av kostnader på Postens produkter er *årsaksprinsippet*, eller såkalt Activity Based Costing (ABC). ”Den bærende tanke i dette prinsippet, er at man i størst mulig grad forsøker å fordele kostnadene til de produktene som forårsaker kostnadene.” (Deloitte & Touche, 1999a, side 27). I 1997 greide Posten på totalnivå å fordele ca. 63% av sine kostnader på produkt (Deloitte & Touche, 1999b, s. 10). Som antydnet over, kan utfallet av en slik fordeling kan tenkes å få innvirkning på beregnede merkostnader.⁴⁰

Fordeling av henførbare kostnader krever nøyaktig informasjon om hvor i nettet kostnadene oppstår for at de skal kunne fordeles på riktig poststrøm. Om behovet for nøyaktig input i merkostnadsmodellen, skriver Deloitte & Touche (1999a): ”En viktig utfordring for Posten er å sikre at den informasjonen som benyttes som input i modellen for økonomisk analyse har tilstrekkelig pålitelighet. På enkelte områder er vi usikre på om Posten har tilstrekkelig detaljerte og/eller oppdaterte grunnlagsdata som utgangspunkt for sine beregninger.”(side 10). Det

³⁹ Husum (1995) uttrykker det slik: ”Fullkostmetoden gir alltid et svar, og svaret er tilsynelatende entydig. Jeg skriver ”tilsynelatende” fordi *fordelingen av felleskostnader nødvendigvis er vilkårlig; det finnes et uendelig antall fordelingsnøkler som alle er like (u)gyldige.*” (s. 31, kursiv lagt til).

⁴⁰ En analog fordeling av inntekter på postområder og poststrømmer vil også være nødvendig for å kunne beregne merkostnader som er differansen mellom bortfallsinntekter og –kostnader.

kan imidlertid være kostbart å skaffe nøyaktige data for korrekt henføring av kostnader. Gevinsten for økt nøyaktighet må således veies opp mot kostnaden ved å oppnå denne.

Analogt til at kostnader må henføres på postområder og poststrømmer for å beregne merkostnader, må det samme gjøres for inntekter, og man står overfor samme utfordringer. Eksempelvis finner Deloitte & Touche (1999) at en ”for stor del av volumet (som danner grunnlaget for inntektsfordelingen) er registrert på utlevering postkontor i stedet for utlevering terminal. Konsekvensen blir da at de estimerte bortfalls-inntektene (for terminal) blir for lavt estimert slik at netto merkostnader blir tilsvarende overvurdert for strømtypen.” (side 14, parentes lagt til). Deloitte & Touche gjennomfører videre en simulering hvor de endrer volumfordelingen for A-post for Oslo med det resultat at 22 millioner kroner i merkostnader for aktiviteten *utlevering terminal* forsvinner uten at dette medfører at de to øvrige aktivitetene *omdeling* og *utlevering postkontor* blir ulønnsomme. Med andre ord, samtlige tre aktiviteter blir dermed tilsynelatende lønnsomme. I en kommentar til dette skriver Posten at ”Logisk sett bør feilen, som nevnt, samtidig ha ført til en underestimering av merkostnader andre steder i nettet. Bl.a. er det ikke beregnet ulønnsomhet knyttet til omdeling/landpost hvilket ikke synes rimelig, men logisk kan forklares ved at det er en overestimering av volum (inntekter) i disse strømmene og en underestimering av volum (inntekter) i strømmen utlevering terminal.” (Posten, 1999b, s. 8). Hvorvidt simuleringen faktisk førte til en (tilsvarende) økning av merkostnader andre steder i nettet bekreftes imidlertid ikke, men ville vært interessant å vite. Posten har imidlertid opplyst at problemet knyttet til volum pr. strøm er siden blitt løst og at det kun gjaldt 1998-tallene.⁴¹

⁴¹ Posten, e-post, 07.03.00.

Med hensyn til datakvalitet for beregning av merkostnader bemerker Riksrevisjonen (1999) at ”Det har vist seg å være mange praktiske problemer knyttet til utregning av merkostnadene ved ulønnsomt nett. De praktiske problemene har blant annet bestått i at en ikke har hatt gode nok data for å beregne merkostnadene. ... I følge ECON har dette resultert i at det har vært stor usikkerhet knyttet til anslagene for Postens merkostnader.” (s. 26). Kommentaren referer til en undersøkelse av ECON foretatt i 1996 og samtlige av de påpekte svakhetene er blitt utbedret.⁴² Relevansen av ovennevnte momenter for vår studie er at merkostnadsdataene, spesielt for poststrømmer, ser ut til å kunne være beheftet med en del usikkerhet.

4.2.3 Variasjoner i beregnede merkostnader

De beregnede tallene for merkostnader har variert betydelig og disse variasjonene har ikke nødvendigvis sammenheng med endringer i faktiske kostnadsforhold. En vesentlig faktor har vært endringen i beregningsmetode og organisering av Posten som har hatt konsekvenser for inndata i beregningsmodellen. En sammenligning av beregningene basert på 1997 og 1998 regnskapstall illustrerer hvor meget beregningene kan variere (se Tabell 14). Årsaken til variasjonen ved dette årsskiftet kan skyldes Postens tidligere nevnte reorganisering (Deloitte & Touche, 1999a, og Posten, 1999a).⁴³ Problematikken ved å avklare om tilgjengelige merkostnadsberegninger kan gjøres sammenlignbare illustreres ved Postens egen uttalelse om denne ene variasjonen: ”Arbeidet med å analysere og forklare forskjellen i de to beregningene vil være særdeles omfattende og Posten har ikke ressurser til å gjennomføre en slik jobb.” (Posten, 1999a, s. 2).

⁴² Posten, e-post, 28.02.00.

⁴³ I Deloitte & Touche (1999) oppgis feil i beregningsgrunnlagene (s. 8) som årsak til variasjonen, mens det også nevnes at omorganiseringen gjør årene usammenlignbare (s. 12).

Tabell 14. Sammenligning av beregnede verdier for 1998 og 1999 basert på regnskapstall for 1997 og 1998. Tall i millioner kr. (Posten, 1999).

Regnskaps-tall fra	1998			1999		
	1997	1998	<i>Forskjell</i>	1997	1998	<i>Forskjell</i>
Merkostnader	1 412	761	-46%	1 393	828	-40%
Monopol-overskudd	725	172	-76%	750	247	-67%
Statlig betaling	689	589	-15%	643	581	-10%

Variasjonene illustrert i Tabell 14 er ikke unike for merkestnadsberegninger på postområdet (se for øvrig Tabell 15). Dette fremkommer blant annet av en kommentar fra Posten til økningen av beregnede merkestnader basert på 1997-regnskapstall i forhold til 1996-regnskapstall: "Det høyere nivået på beregnede merkestnader i forhold til tidligere beregninger (1996-tall) skyldes hovedsakelig forbedringer i beregningsmodellen." (Posten, 1998b, s. 2).

Det kan være naturlig at man i en oppstart fase eksperimenterer noe for å finne fram til en hensiktsmessig beregningsmetode. En konsekvens av dette vil være variasjoner i beregnede verdier for samme periode, og derfor begrensninger i muligheten for meningsfulle tidsserier. Ettersom beregninger av merkestnader og statlige kjøp ble innført i 1993 (Riksrevisjonen, 1999), kan ordningen fremdeles sies å være relativt ny. Det vil imidlertid være fordelaktig om beregnede merkestnader i framtiden vil være sammenlignbare over tid. Det vil muliggjøre tidsserieanalyser og bidra til at man kan si noe meningsfylt om utviklingen av merkestnadene og videre kunne sammenholde disse med endringer i andre faktorer som bosettingsmønster og kvalitet (Rusten og Kjerstad, 1999).

To observasjoner kan imidlertid gjøres på bakgrunn av det beskjedne datagrunnlaget i Tabell 14. For det første er beregnede merkostnader tilsynelatende meget følsomme med hensyn til beregningsgrunnlag. Endringer på over 50% må ansees som betydelige i enhver forstand. For det andre har denne følsomheten tilsynelatende gitt minst utslag for beregnet statlig betaling hvor endringen har vært mindre enn en tredel av endringene i merkostnader og monopoloverskudd.⁴⁴

Videre ville det vært interessant å se om merkostnadene slik de fordeler seg på postområdene er stabile over tid. Dersom det er store endringer i den geografiske fordelingen av disse ville dette tyde på at modellen sannsynligvis hadde svakheter. Endringer i modellen samt endringer i inndelingen av postområder forhindrer imidlertid en slik sammenligning av de historiske merkostnadene.

4.2.4 Vurdering av bortfallsprinsippet i henhold til Postbanken

Ettersom vi i denne studien fokuserer på posttjenestene, kan det være hensiktsmessig med en vurdering av hvordan merkostnadene ser ut til å fordele seg på posttjenestene kontra Postbanken.

Ved beregning av merkostnader anvendes som tidligere nevnt bortfallsprinsippet. Bortfallsprinsippet fører til hypotetiske situasjoner ettersom man må beregne hvilke kostnader og inntekter som ville falle bort dersom man ikke tilbød et produkt, en tjeneste eller lot være å betjene et postområde eller en opprettholde poststrøm. ”Begrepene bortfallsinntekter og bortfallskostnader er sentrale i (merkostnads)modellen. Bortfallsinntekter / –kostnader er definert som de

⁴⁴ Dette har sammenheng med at beregnede merkostnader inngår i beregningen av monopoloverskuddet (se avsnitt 4.3).

kostnader / inntekter som på lang sikt vil falle bort ved at virksomhet opphører.”⁴⁵

Betegnelsen ”på lang sikt” skulle tilsi at gjenværende virksomhet kan organiseres mest mulig kostnadseffektivt slik at bygninger og øvrig kapitalutstyr kan tilpasses produksjonsbehovet etter bortfall. Posten har imidlertid informert om at dette ikke er tilfelle, og at modellen er statisk i forhold til bortfallsberegninger.⁴⁶ En statisk anvendelse kan tenkes å ha innvirkninger på merkostnadene for posttjenester, som vi fokuserer på i denne studien, kontra postbanktjenester. I tillegg kan håndteringen av felleskostnader under bortfallsprinsippet ha en innvirkning på merkostnadene for posttjenester og postbanktjenester. Vi vil kort utdype to mulige virkninger.

1. Kostnader som faller bort ved bortfall av Postbanken inkluderer muligens deler av felleskostnadene med posttjenestene som i realiteten ikke vil falle bort dersom *dagens postnett* uten postbanken opprettholdes.
2. I anvendelsen av bortfallsprinsippet taes det muligens ikke tilstrekkelig hensyn til eventuelle tilpasninger som vil gjøre det gjenværende postnettet (uten postbanken) mer effektivt (redusere dets kostnader).

Vi vil nå se nærmere på hver av de to virkningene. Som benchmark vil vi benytte en bokstavelig tolkning av bortfall ved at kun en virksomhet og dens relaterte kostnader og inntekter som faktisk, fysisk faller bort er inkludert.⁴⁷ Videre vil vi anta at Posten kan foreta tilpasning av personal, kapitalutstyr og bygninger slik at gjenværende virksomhet utføres mest mulig kostnadseffektivt etter bortfallet.

⁴⁵ Posten, vedlegg til e-post av 3. november 1999: ”Statlig kjøp - modell for beregning av merkostnader i nettet - ny systemløsning – versjon 1 (1997-inndata).”

⁴⁶ Posten, e-post, 11.02.00.

⁴⁷ Denne tolkningen er basert på særkostnadsbegrepet i Kvamsdahl (1997) og merkostnadsbegrepet i Husum (1995).

Vi begynner med hva virkningen ville være av at kostnader som antas å falle bort med Postbanken inkluderer deler av felleskostnadene med posttjenestene. Ettersom felleskostnader per definisjon er felles og således representerer en ressurs som benyttes i produksjonen av både bank- og rene posttjenester, vil disse i realiteten ikke falle bort dersom postbanken elimineres fra postnettet. I stedet vil disse felleskostnadene bli en del av de totale kostnadene til de gjenværende posttjenestene. Dette vil medføre en tendens til at de beregnede kostnader som faller bort med et hypotetisk bortfall av Postbanken er overvurdert og at kostnadene for de gjenværende posttjenestene er undervurdert i forhold til benchmark. Eventuell ulønnsomhet for de gjenværende tjenestene vil således være undervurdert i forhold til benchmark. Denne vurderingen ser ut til å støttes av følgende uttalelse fra Posten: ”Dersom Postbanken ikke hadde vært representert i nettet ville imidlertid en stor del av "Postbankens" merkostnader – og sannsynligvis enda mer (fordi inntektsbidraget fra Postbanken dekker en betydelig del av nettkostnadene) – tilfalt Postproduktene.”⁴⁸

Punkt to bestod i en mulig statisk anvendelse av bortfallsprinsippet ved at en ikke tar fullt hensyn til de langsiktige justeringer som er mulig for det gjenværende postnettet etter bortfallet av Postbanken.⁴⁹ En rimelig antagelse er at enhver lønnsom tilpasning i etterkant av bortfallet vil bli gjennomført og bør således inkluderes i vurderingen av bortfallet. At tilpasningen er lønnsom vil si at investeringskostnaden ved å gjennomføre tilpasningen må minst oppveies av de

⁴⁸ Posten, e-post, 25. august, 1999.

⁴⁹ Imidlertid forekommer terminologien ”på lang sikt” i omtale av bortfallsprinsippet, jamfør tidligere i dette avsnittet samt Deloitte & Touche (1999) sin definisjon av faste bortfallsverdier ved områdedlegging: ”Kostnader som (på lang sikt) vil falle bort ved nedleggelse av en strømtypen. Kostnadseffekter utenfor strømtypen som følge av at post til/fra den ”nedlagte” strømtypen bortfaller, er ikke medregnet.” (s. 43) Dette tyder på at man tar hensyn til langsiktige justeringer, men i et begrenset omfang slik at øvrige påvirkede områder ikke nødvendigvis er medregnet. Strømtypen ”er et sett aktiviteter som en sending utsettes for på vei inn eller ut av et postområde.” (s. 42).

langsiktige besparelsene å gjennomføre den. En slik tilpasning vil derfor redusere kostnadene i det gjenværende nettet og således øke kostnader som faller bort ved bortfall av Postbanken i forhold til benchmark. Tilpasningen vil følgelig virke i motsatt retning i forhold til punkt en ved at den vil medføre en tendens til at de beregnede kostnader som faller bort ved bortfall av Postbanken er undervurdert og at kostnadene for de gjenværende posttjenestene er overvurdert i forhold til benchmark. Eventuell ulønnsomhet for de gjenværende posttjenestene vil således være overvurdert i forhold til benchmark. Den tilsynelatende statiske anvendelsen av bortfallsprinsippet ved beregning av merkostnader vil dermed kunne overvurdere ulønnsomheten i gjenværende postnett i forhold til benchmark. Dette er illustrert ved følgende merknad fra Posten: ”En fjerning av Postbanken uten en omfattende restrukturering av ekspedisjonsnettet vil markant øke ulønnsomheten knyttet til postproduktene.” (Posten, e-post, 13. oktober, 1999).

Merkostnader er differensen mellom bortfallskostnader og bortfallsinntekter. For å relatere vurderingen til merkostnader, vi vil nå skissere hvilken effekt inntektssiden kan påregnes å ha for de to ovennevnte punktene.

Dersom det er samdriftsfordeler på inntektssiden vil et bortfall av postbanken i tillegg til bortfall av postbankens regnskapsinntekter også medføre en reduksjon i regnskapsinntekter for de gjenværende posttjenestene. Et eksempel kan være at postbankens kunder i større grad benytter andre leverandører enn Posten for de konkurranseutsatte posttjenestene etter postbankens bortfall. Dermed vil beregnede inntekter som faller bort med postbanken ha en tendens til å være undervurdert slik at inntektene for de gjenværende posttjenestene er overvurdert. Eventuell ulønnsomhet for de gjenværende tjenestene vil således være undervurdert i forhold til benchmark.

Effekter på inntektssiden vil også forsterke tendensen under punkt to. Dersom Posten kan tilpasse seg bortfallet av Postbanken er det ventelig at dette vil ha en positiv innvirkning på inntektene til de gjenværende posttjenestene hvis noe. Dette vil forsterke tendensen beskrevet under punkt to ved at de beregnede inntekter som faller bort sammen med postbanken vil ha en tendens til å være overvurdert i forhold til benchmark og likeledes inntektene for de gjenværende posttjenestene undervurdert. Eventuell ulønnsomhet ved de gjenværende posttjenestene vil således være overvurdert.

Effektene knyttet til å inkludere felleskostnader (samt ekskludere synergier på inntektssiden) ved bortfall i merkostnadsmodellen vil altså øke eventuell ulønnsomhet ved de gjenværende posttjenestene. Imidlertid vil en eventuell statistisk anvendelse av bortfallsprinsippet i merkostnadsmodellen ha motsatt effekt. Samlet sett ville det derfor være vanskelig å si hvorvidt de beregnede merkostnadene for Postbanken ville være overvurdert eller undervurdert i forhold til vår benchmark.

4.2.5 Merkostnadene fordelt på posttjenester og Postbanken

Vi vil nå kort se på hvordan merkostnadene fra modellen tilsynelatende fordeler seg på posttjenester og Postbanken. Ettersom vi ikke har fullt kjennskap til merkostnadsmodellen og dens mange underliggende forutsetninger, må det imidlertid taes forbehold om tolkningen av våre resultater.

Dersom vi aggregerer data fra dagens merkostnadsmodell og fordeler dem på henholdsvis posttjenester og Postbanken, vil en stor del av merkostnadene i postnettet tilskrives Postbanken, faktisk omtrent 60% (MNOK 594), og bare om lag 38% (MNOK 380) av de totale merkostnadene tilskrives posttjenester. Dette harmonerer påfallende med St. Meld. nr. 41 (1995-96) hvor det står at

”(n)ærmest 60 pst. av arbeidsoppgavene som utføres ved et gjennomsnittlig postkontor er knyttet til bank/betalingsformidling.” (s. 25).

På grunnlag av årsaksprinsippet, må det ved fordeling av kostnader taes stilling til årsaken til at man har postkontorene. Hvis årsaken ansees å være posttjenester, så skal kostnader knyttet til postkontorene belastes posttjenester, men ansees årsaken å være postbanktjenester så skal kostnadene belastes Postbanken.⁵⁰

Følgende uttalelser illustrerer betydningen av ekspedisjonsnettene for postbanktjenestene kontra posttjenestene:

Blant annet kan ”ikke "Postbankmodellen" sies å knytte seg kun til Postbanken – men snarere til betjeningsformen gjennom Postkontor.” (Posten, e-post, 13. oktober, 1999).

”... Postbankmodellen, (som er) den modellen som må forventes best å fange opp nedgangen i bruken av ekspedisjonsnettene generelt, og Postbanktjenesten spesielt, kommer ut med merkostnader på 395 MNOK eller 40% av totalbeløpet (for år 2000).” (Deloitte & Touche, 1999a, s. 10, parentes lagt til).

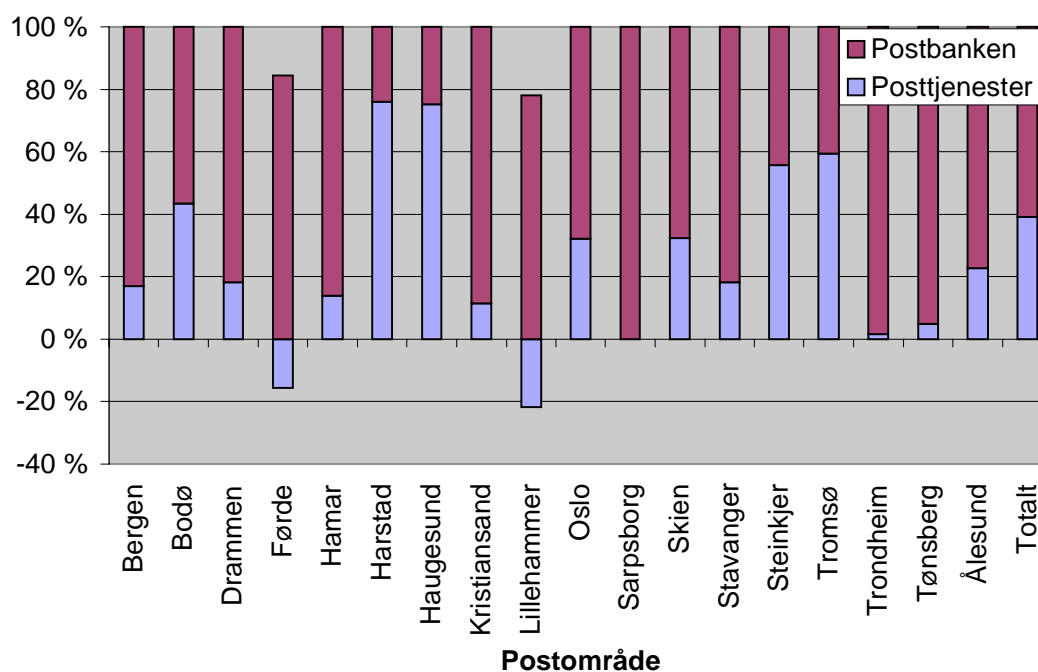
En rapport til EU understreker tilsvarende at:

”(t)he size of the counters network is often determined less by the needs of postal operations than by the obligation to provide governmental and financial transactions.” (NERA, 1998, s. 86).

⁵⁰ Hvor stor andel av felleskostnadene ved postkontorer som skal belastes henholdsvis posttjenester og postbanktjenester vil imidlertid være gjenstand for skjønn.

Tilsynelatende er ekspedisjonsnettet i større grad til nytte for Postbanken enn for posttjenestene for øvrig. Postbanken er for øvrig også den største enkeltkunden til Posten med betalinger til Posten på MNOK 938 for generelle tjenester ("services rendered") og MNOK 52 for bruk av ekspedisjonsnettet ("cashier service") i 1998 (Posten, 1998c).

Figur 7 viser andel av merkostnader per postområde fordelt på henholdsvis posttjenester og Postbanken. For postområdene Førde og Lillehammer kommer de samfunnspålagte posttjenestene samlet sett ut som lønnsomme i merkostnadsmodellen. For disse områdene er det tilsynelatende kun de samfunnspålagte Postbanktjenestene som driver kravet til statlig betaling.



Figur 7. Andel merkostnader for posttjenester og Postbanken per postområde for år 2000 (Kilde: Posten).

Den reviderte konsesjonen (av 29.10.1999) pålegger Posten å opprettholde ett postkontor/kontraktspostkontor i hver kommune, noe som er en skjerpelse i forhold til den opprinnelige konsesjonsteksten (av 1.10.1997). Dette vil innebære

en begrensning i mulighetene for å redusere merkostnadene. Et argument fra Posten mot postkontor er at mesteparten av postgangen ikke går via disse, men via røde innsamlingspostkasser, postterminaler og postbud. At postkontorer innebærer en økt service grad kontra deres fravær, kan ikke bestrides. Imidlertid bør dette sees i sammenheng med den samfunnsmessige nytte og kostnad av å opprettholde denne servicegraden. Mobile postkontor/kontraktspostkontor eller landpostbud med utvidet servicetilbud kunne muligens langt på vei opprettholde kvalitetsnivået overfor kundene, men til en betydelig lavere kostnad for samfunnet. I henhold til European Commission (1995) gjøres det i EU forsøk med mobile postkontor, såkalt "postbus", som besøker forskjellige steder i utkantstrøk og fungerer som erstatning for flere, tradisjonelle postkontor/kontraktspostkontor (s. 8). Lignende forsøk burde vurderes for Norge.

4.2.6 Konklusjon

Vi har innenfor mandatet til denne studien, foretatt en gjennomgang og vurdering av beregnede merkostnader. Dette har naturlig medført en overordnet vurdering av merkostnadsmodellen. En inngående vurdering av den faktiske merkostnadsmodellen ville være et meget tidkrevende arbeide og er utenfor mandatet til denne studien.

Samlet sett ser det ut til å knytte seg en betydelig grad av usikkerhet og skjønn til de beregnede merkostnadene for perioden ordningen har vært i bruk (fra og med 1993). Noen årsaker til dette er av prinsipiell karakter og ikke spesielle for merkostnadsberegningene. Eksempelvis vil fordeling av felleskostnader, i den grad det forekommer i modellen, alltid være gjenstand for skjønn. Imidlertid vil endringer i valg av fordelingsnøkler, eller andre endringer i beregningsmetode, kunne medføre betydelige variasjoner i de beregnede tallverdier og samtidig gjøre dem uegnet for sammenligning mellom perioder. Videre er det naturlig at

det forekommer en læringsprosess med hensyn til utviklingen av en så kompleks modell. Utviklingen av modellen i perioden har også bidratt til at beregnede merkostnader ikke er sammenlignbare over tid.

Likeledes har endringer i Postens organisasjonsstruktur bidratt til at beregnede merkostnader ikke er sammenlignbare over tid. Imidlertid må Posten kunne tillates å tilpasse sin organisasjon ved endringer i markedet. Det blir eiers oppgave å etterse at dette ikke samtidig fører til unødvendige endringer i beregnede merkostnader.

Det ble også gjort en overordnet vurdering av anvendelsen av bortfallsprinsippet i modellen. Informasjon fra Posten tyder på at dersom Postbanken faktisk falt bort, ville dette øke merkostnadene til de gjenværende tjenestene. Noe av årsaken virker relatert til at man i modellen foretar en partiell vurdering av ulønnsomhet på produktnivå som deretter aggregerer resultatene for ulønnsomme produkter samtidig som man justerer for såkalt ”dobbel regning.” Sistnevnte gjør det problematisk å vurdere de beregnede merkostnadene for enkeltprodukter isolert, ettersom modellens endelige output skal være et estimat av samlede merkostnader. Dette er ikke ensbetydende med summen av merkostnader for hvert enkelt produkt ved faktisk bortfall. Vi diskuterte fordelingen av merkostnader på henholdsvis posttjenestene og Postbanken som et eksempel, og indikerte at det er vanskelig å si hvorvidt en slik fordeling er korrekt i forhold merkostnadsbesparelsene ved en reell utskillelse av Postbanken. Tilsvarende problemer vil det være i tolkningen av merkostnader for de forskjellige posttjenestene i denne studien.

Avslutningsvis foretas merkostnadsberegningene i områdemodellen på et relativt aggregert nivå i forhold til det som ville vært ønskelig med hensyn til denne studien. I den grad vi kobler merkostnadsdata med befolkningsdata er sistnevnte

aggregert fra kommunenivå for å samsvare med førstnevnte. Dette gjør at viktige nyanser ”viskes ut” og vanskeliggjør å identifisere særskilte geografiske områder eller bosettinger som i bidrar i større grad enn andre til merkostnadene. Ut fra den teoretiske analysen, spesielt i kapittel 2, og samtaler med Posten har vi inntrykk av at store deler av merkostnadene skriver seg fra enda mer konsentrerte områder enn det som fremkommer i dette avsnittet.

Gitt ovennevnte er det tvilsomt om merkostnadsmodellen gir egnede data for en analyse av velferdsmessige og fordelingsmessige virkninger.⁵¹ Data er ikke sammenlignbare over tid så en studie av disse ville være begrenset til et bestemt tidspunkt (år). Videre er beregningene gjort på et høyt aggregeringsnivå som ”visker ut” potensielle variasjoner i lønnsomhet innen hver enkelt postområde. Vanskelig tilgang på denne type data er ikke unikt. En studie foretatt av NERA (1998) finner at ”No postal administration, nor any of the sponsoring ministries, were able to supply us with estimates either of the current burdens imposed by universal service obligation, or of estimated future burdens under alternative liberalisation scenarios” (s. iv).

Vi vil nå gå inn på de enkelte statlige virkemidlene på postområdet og begynner med en vurdering av eneretten som nettopp setter store krav til eierkontrollen.

4.3 Eneretten

I dette avsnittet vil vi først se på definisjonen av og motivasjonen for eneretten før vi drøfter dens betydning for å opprettholde et tilbud av landsdekkende posttjenester.

⁵¹ For øvrig ble det i denne studien ikke tillatt å referere merkostnadsdata på områdenivå på grunn av hensyn til forretningshemmeligheter for Posten.

4.3.1 Definisjon av enerettsområdet

I henhold til Revidert konsesjon (1999) har Posten ”enerett til regelmessig å formidle mot vederlag lukket, adressert, innenriks brevpost med vekt inntil 350 gram, til å formidle i Norge tilsvarende sendinger fra utlandet og til å formidle tilsvarende sendinger fra Norge til utlandet. Eneretten omfatter bare brevpost med pris inntil 5 ganger grunntaksten for et innenriks prioritert brev innenfor første vektklasse (20 gram) jf postloven §6 og postforskriften §3. Eneretten omfatter ikke formidling av bøker, kataloger, aviser og blad, selv om disse sendes i lukket og adressert form.” (side 2).

Eneretten er altså i korthet begrenset til brevpost som er:

- 1) lukket
- 2) adressert,
- 3) veier inntil 350 gram og
- 4) har porto inntil 20 kroner (5 ganger porto for A-post 20 gram).

Eneretten inkluderer således normal A-post, B-post og adressert C-post.

Eksempler på post som faller utenfor enerettsområdet er bøker, kataloger, aviser, blad, og lettgods/pakkepost (ikke brevpost), løpesedler, generell reklame (ikke lukket og ikke adressert) og såkalt ekspress post (porto mer enn 20 kroner). I forhold til den tidligere konsesjonen (av 1. oktober 1997) er dette en innskrenkning av enerettsområdet som den gang også omfattet bøker, kataloger, aviser og blad, sendt i lukket, adressert form. Konsesjonsendringen var motivert av EU direktivet på postområdet som tillater de enkelte medlemsland å tildele en tilsvarende enerett (Ot. prp nr 18, 1998-99).

4.3.2 Motivasjonen for eneretten

Hva er så motivasjonen bak eneretten? I revidert konsesjon (1999) fremgår det at ”(s)om motytelse stilles det krav om oppfyllelse av samfunnspålagte oppgaver” (side 2) og at ”(f)inansiering av merkostnadene for de samfunnspålagte tjenestene for å opprettholde et samfunnspålagt servicenivå utover det som er bedriftsøkonomisk lønnsomt skal skje ved bidrag av Postens enerettsoverskudd og bevilgning fra staten til kjøp av posttjenester.” (side 3).

Det stilles også noen spesifikke kvalitetskrav til formidling av landsdekkende postsendinger omfattet av Postens plikt til oppfyllelse av samfunnspålagte oppgaver. For prioritert brev skal innsamling utføres daglig mandag til og med fredag samt lørdag eller søndag. Det er fastsatt et tilsvarende krav for lettgoods. Videre er det fastsatt at utlevering av brevpost og lettgoods skal utføres mandag til og med lørdag, og minst tre dager pr. uke, samt at det er et absolutt krav om at det i hver kommune skal være minst ett postkontor/kontraktspostkontor som tilbyr basistjenester og grunnleggende banktjenester (Revidert konsesjon, 1999).

Motivasjonen for eneretten synes således å være at den skal bidra til å finansiere den politiske målsetting om landsdekkende postsendinger (basistjenester) til rimelige priser og til god kvalitet.

4.3.3 Noen tanker om eneretten

Crew og Kleindorfer (1998) har forslått at eneretten (”reserved area”) skal omfatte områder *bare* tilstrekkelig til gi et monopoloverskudd nok til å oppfylle universal-service forpliktelsene. For å oppnå dette skulle en forvente at størrelsen på eneretten ville måtte variere en god del fra land til land for å klare å dekke opp merkostnadene med landsdekning. Et slikt utgangspunkt for å avgrense eneretten vil i så fall skille seg fra det EU gjennom utarbeidelsen av en felles standard i direktivet legger opp til. Hittil har vi påpekt betydningen av å trekke inn den

geografiske dimensjonen i sammenligningen av organiseringen og driften mellom ulike land. Tilsvarende er det rimelig å anta at demografi og næringsstruktur vil gi ulike inntjeningsmuligheter, kostnader og konkurranseutfordringer i ulike regioner av landet. En samlet analyse av postområdenes strukturelle kjennetegn og dermed betingelser for postdrift, deler disse områdene i tre klasser (se Tabell 12).

Eksempler på faktorer som bidrar til å redusere merkostnadene ved å ha postdistribusjon i punkter med lavt postvolum som en ofte vil få ute i distriktene, er at utlevering og innlevering foretaes på samme runde slik landpostbudtjenesten gjør det. En annen måte å redusere kostnadene på, vil være å redusere antall dager for inn og utlevering. Likeledes vil samling av postkasser, etablering av ordninger med andre leveringspunkter enn ved bosted, innføring av mobile postkontor (benyttes i Storbritannia) eller det å kombinere postdistribusjon med andre tjenester (for eksempel er samarbeid med hjemmehjelpstjenester forsøkt i Sverige), alle være eksempler på hvordan en kan drive mer kostnadseffektivt.

Avslutningsvis nevner vi at en stor aktør hvis virksomhet i stor grad er beskyttet av en enerett, også kan øke muligheten aktøren har for påvirkning av regulator, såkalt "regulatory capture." Som en stor aktør vil Posten for eksempel fremstå betydelig mer organisert og enhetlig overfor regulator enn forbrukerne. Enerett kan være attraktivt både med hensyn til muligheter for økt profitt eller redusert behov for effektiv drift og innovasjon. Dette kan gi bedriften incitament til å drive lobbyvirksomhet for å styrke sitt monopol (Campbell, 1996).

4.3.4 Betydning for opprettholdelse av landsdekning

Betydningen av eneretten for å opprettholde landsdekkende posttjenester er todelt.

1. For det første tjener overskuddet fra eneretten som finansieringskilde for den delen av de samfunnsplågte tjenestene som er bedriftsøkonomisk ulønnsomme.
2. For det andre kan eneretten bidra til å opprettholde effektivitet *dersom* monopol er den mest effektive markedsstrukturen *og* monopolet ikke lar seg opprettholde uten regulatorisk beskyttelse.

Vi begynner med å diskutere enerettens betydning som finansieringskilde.

Betydning som finansieringskilde

Gjennom eneretten er Posten sikret den nødvendige markedsrett for å kunne ta en pris høyere enn marginalkostnad (og enhetskostnad) på produktene som er omfattet av eneretten.⁵² Dette fører til et monopoloverskudd (også kalt enerettsoverskudd). *Monopoloverskuddet er definert "som overskudd av enerettstjenestene utover et normaloverskudd på 5 pst. av omsetningen."* (St. meld. nr. 41, 1995-96, side 31). Mer konkret er monopoloverskuddet "definert som overskuddet utover et beregnet "normaloverskudd" fra de tjenester som omfattes av eneretten, etter korreksjon for ulønnsomheten i deler av postnettet. Formelen for beregning av monopoloverskuddet er slik:

⁵² Posten også gjenstand for prisregulering ved at Samferdselsdepartementet må godkjenne porto på prioriterte brev innenlands og ved geografisk enhetsporto på enerettsproduktene (Konsesjon til Posten Norge BA, 1999).

$$\begin{aligned} & \text{Grupperesultat monopolprodukter} \\ & + \text{merkostnader monopolprodukter} \\ & = \text{resultat lønnsomt nett} \\ & + \text{andel ufordelte inntekter} \\ & - \text{andel ufordelte kostnader} \\ & - \text{normaloverskudd} \\ & = \text{monopoloverskudd}''^{53} \end{aligned}$$

Sammenhengen mellom monopoloverskudd og merkostnader

Som vist ved ovenstående formel, inngår imidlertid en andel av de beregnede merkostnadene som monopoloverskuddet skal bidra til å finansiere i beregningen av monopoloverskuddet. Posten uttrykker virkningen av dette slik: ”Det bemerkes imidlertid at beregnede merkostnader inngår som en del av beregningen av monopoloverskuddet. En sammenligning av monopoloverskuddene alene gir derfor ingen mening.” (Posten Norge BA, 1999, s. 2). En kort klargjøring av denne sammenhengen kan derfor være nyttig.

Merkostnadene som inngår i beregningen oppstår fordi det samfunnspålagte kravet til kvalitetsnivå og landsdekning medfører at enerettstjenestene, som også er samfunnspålagte, går med underskudd i noen deler av poststrømmene eller postområdene.⁵⁴ Dette underskuddet, eller ”merkostnader monopolprodukter,” regnes som del av de totale merkostnadene for postnettet og legges til disse.

⁵³ Posten, vedlegg til e-post 3. november 1999: ”Statlig betaling til Posten – en overordnet beskrivelse.”

⁵⁴ Faktisk viser det seg at det er underskudd knyttet til enerettstjenestene i samtlige 18 postområder bortsett fra Sarpsborg (Posten, e-post, 25. august 1999).

Samtidig utgår ”merkostnader monopolprodukter” fra beregningen av monopoloverskuddet slik at sistnevnte øker. ”Resultat lønnsomt nett” i formelen blir dermed grupperesultatet for de lønnsomme monopolproduktene.

Deretter justeres ”resultat lønnsomt nett” for ufordelte inntekter og kostnader og man trekker fra et ”normaloverskudd” tilsvarende 5% av gruppeomsetningen for monopolproduktene.⁵⁵ Beløpet som så fremkommer utgjør det totale brutto overskudd fra enerettsområdet som er tilgjengelig for finansiering av samfunnspålagte, ulønnsomme tjenester – både innenfor og utenfor enerettsområdet.

I prinsippet har denne definisjonen av monopoloverskudd altså ingen innvirkning på størrelsen til beregnet statlig kjøp. Den vil imidlertid føre til en positiv korrelasjon mellom merkostnader og monopoloverskudd ved endring i beregningsgrunlaget for merkostnader. I den grad endringer i beregningen av merkostnader fører til endringer i beregnet statlig kjøp må disse imidlertid tilskrives beregningen av merkostnader og ikke definisjonen på monopoloverskudd. Dette kan bidra til å forklare hvorfor de absolutte variasjonene i Tabell 14 på side 86 er størst for beregnede merkostnader, mindre for beregnet monopoloverskudd og minst for beregnet statlig kjøp.

Videre medfører beregningsmetoden at monopoloverskuddet blir større relativt til beregnet statlig kjøp og til totale merkostnader enn om ”merkostnader monopolprodukter” ikke var lagt til. Monopoloverskuddets størrelse i forhold til totale beregnede merkostnader antyder enerettens finansielle betydning. Fra siste rad i Tabell 15 ser vi at monopoloverskuddet har dekket fra 53 til 23 % av

⁵⁵ Det kan stilles spørsmålsteget ved hvorvidt ”normaloverskudd” bør defineres som andel av omsetning, framfor andre alternativer, som for eksempel andel av anvendt kapital, men dette emnet ligger utenfor denne rapportens avgrensning. For 1998 var totalt overskudd 15,6% av anvendt kapital (Posten, 1998c).

merkostnadene og har ikke utgjort mer enn 30% for de siste tre års beregninger. Med andre ord dekker lønnsomme postkunder av enerettstjenestene mindre enn en tredjedel av merkostnadene ved de ulønnsomme tjenestene. Resten dekkes i prinsippet via generell beskatning av befolkningen.

Tabell 15. Beregnede merkostnader og monopoloverskudd 1994-2000 (Deloitte & Touche, 1999a).

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Merkostnader	760 ^A	760 ^A	760 ^A	1302	761 ^B	828 ^B	974 ^B
Monopoloverskudd	312	312	312	689	172	247	233
Relativ størrelse av monopoloverskudd	41 %	41 %	41 %	53 %	23 %	30 %	24 %

Monopoloverskuddet bidrar til å finansiere merkostnadene ved den statlige målsetting om landsdekkende posttjenester gjennom en krysssubsidierting fra lønnsomme til ulønnsomme kunder. Krysssubsidierting forutsetter markedsmakt som medfører mulighet for høyere enn normal profitt i deler av markedet, og det er denne markedsmakten eneretten bidrar til å opprettholde.

Inntektsgrunnlaget for dagens enerett

Omfanget av eneretten påvirker naturlig nok dens potensiale som kilde til krysssubsidierting. Dagens begrensninger omfatter både vekt og forsendelsestype.

^A "Statlig kjøp ble t.o.m. 1996 beregnet på grunnlag av en beregning utført av Posten i 1993." (Deloitte & Touche, 1999a, side 19).

^B "Beregning basert på 1998 (regnskaps-) tall." (Deloitte & Touche, 1999a, side 19, parentes lagt til).

Betydningen av dagens vektbegrensning for inntektene fra enerettsområdet er relativt liten ettersom de fleste postsendinger likevel er under 350 gram. For eksempel utgjør postsendinger på inntil 350 g omlag 98% av brevmengden og 97% av inntektene innen offentlige posttjenester i EU (Europaparlaments- og rådsdirektiv 97/67/EF, vedl. til Ot prp nr 18). Imidlertid medfører de øvrige begrensningene til en ytterligere reduksjon i den finansielle betydningen til eneretten. Dette illustreres ved at inntekten fra enerettstjenestene i Norge utgjorde om lag 49% i 1998 og 47% i 1997 av de totale inntektene til Posten (Posten, 1999a og 1998b).⁵⁶ Som andel av Postens totale inntekter er dette likevel betydelig.

En reduksjon i vektbegrensningen vil naturlig nok redusere inntektene fra enerettsområdet og en EU rapport (EU Contact Committee Report, 1999) refererer en undersøkelse som estimerer at en reduksjon fra 350g til 50g vil redusere inntektene fra brevpost med 17%. Imidlertid kritiserer EU rapporten den refererte undersøkelsen for ikke å ta tilstrekkelig hensyn til at en lav vektgrense som 50g kan gi konkurrenter incitament til manipulering av sine kunder sin brevvekt for så vidt å overskride 50g og omgå eneretten. Dette har sammenheng med at en forholdsvis stor andel av brevpostsendinger er under 50g slik at man kan få tilgang til et betydelig større marked ved en slik manipulasjon. Et eksempel på gjennomføring av dette vil være å tilby kundene en spesiell type konvolutter som sammen med ett standard brevark totalt vil veie 51g. Således vil konkurrenten ha omgått eneretten og fått tilgang til hele brevmarkedet. Bedriftsspesifikke konvolutter benyttes allerede innen ekspressmarkedet av blant annet Federal Express og DHL. I sin videre kritikk av undersøkelsen påpeker EU rapporten at en vektreduksjon som gir konkurrentene anledning til å ta en større

⁵⁶ I hht. St. Meld. nr. 16, 1998-99, bidro enerettsområdet ”i 1997 med i underkant av 40 pst. av den totale omsetningen for selskapet.” (s. 9).

del av brevpostmarkedet også kan medføre at de tar en større andel av de tradisjonelt konkurranseutsatte markedene. Således konkluderer rapporten med at den estimerte inntektsreduksjonen på 17% sannsynligvis undervurderer effekten (EU Contact Committee Report, 1999).

Konkurransen fra telesektoren kan også forventes å redusere inntektsgrunnlaget for enerettstjenestene betydelig i framtiden. Med bakgrunn i en tilsvarende målsetting om landsdekkende teletjenester, har i praksis alle husstander telefon eller tilgang til dette til en rimelig pris (St. meld. nr.). Dette innebærer at husstander med telefon også har tilgang til Internett til vanlig innenlands minuttpris grunnet dagens nye Internett abonnementer dersom de har en PC med nødvendig modem og programvare.⁵⁷ Norge har allerede en relativt høy andel av Internett-brukere i forhold til befolkning – over 25% – sammenlignet med andre land.⁵⁸ Etterhvert som andelen Internett-brukere vokser og man får allmen aksept for godkjente signaturer på e-post dokumenter og bruk av Internett til utfylling og innsending av skjema, vil dette sannsynligvis sterkt undergrave inntekspotensialet til enerettsområdet.⁵⁹

Et motargument er at ny teknologi genererer ny etterspørsel (for eksempel etter e-post), men bare en til en viss grad reduserer etterspørselen etter brevposttjenester. Tar man eksempelet telefaks, har dette mediet hatt en markedsutbredelse blant bedrifter i USA fra 3% i 1985 til 48% i 1990 og til om lag 97% i 1995 i følge Gibson (1996). Han påstår videre at om lag 50% av samtaler til og fra USA over Atlanteren og om lag 30% over Stillehavet er via

⁵⁷ "Prisen for "gratisnett" i fritt fall fra 43 til 5 øre på 58 dager", [digi.no](http://www.digi.no/digi98.nsf/pub/te19991001171000fse7916380560), 01.10.99 (<http://www.digi.no/digi98.nsf/pub/te19991001171000fse7916380560>).

⁵⁸ Dagens Næringsliv, 11.10.99.

⁵⁹ Nærings- og handelsdepartementet har nylig skrevet et lovforslag om elektronisk signatur som skal regulere hvilke signaturer som er gyldige og hvem som kan sertifisere signaturer ("Digital signatur likestilt med blekk", [digi.no](http://www.digi.no), 29.02.00, <http://w3.digi.no/digi98.nsf/pub/md20000229161700alm7689631495>)

telefaks. Antar man en lignende utvikling for Norge, har man likevel en positiv volumutvikling for brevpost i perioden. Den samlede effekten av et modent telefaks marked og et e-post marked i vekst kan imidlertid komme til å snu dette, og for år 2000 estimerer Posten en nedgang i volum for enerettsområdet på 4,23% for A-post, 3,99% for B-post og 0,64% for C-post adressert (Posten, 1999a).

Imidlertid vil e-post og Internett sannsynligvis ta en mye større del av brevpostmarkedet enn telefaks har gjort. Det er flere årsaker til dette:

- E-post har kvalitet tilsvarende originaldokumentet, mens telefaks generelt har dårligere kvalitet.
- E-post tillater redigering av originaldokumentet og sparer input tid. Dette er spesielt nyttig ved utsendelse av skjema som skal fylles ut og returneres til avsender.
- E-post er raskere og enklere enn tradisjonell telefaks.
- Internett tillater fjernutfylling av skjema (for ligning, trygd og lignende).
- Internett tillater direkte elektronisk input i skjema som reduserer arbeidsmengde og kostnader ved saksbehandling, arkivering og utarbeidelse av statistikk.

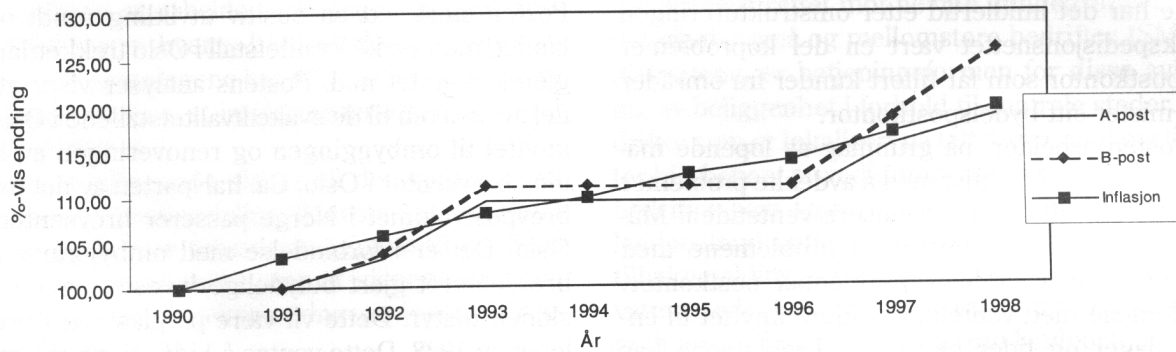
Det er derfor grunn til å tro at etter hvert som e-post og Internett får en større utbredelse og modnes, vil dette føre til en betydelig reduksjon i inntektsgrunnlaget til eneretten.

Videre står et relativt lite antall høyvolum kunder som bedriftsmarkedet generelt og organisasjoner som bankenes betalingsentral i særdeleshet, for mesteparten av enerettsinntektene. Kombinert med ovennevnte gjør dette inntektsgrunnlaget

fra eneretten ytterligere utsatt. Høyvolum kundene vil ha mest å spare på å anvende alternativ teknologi som e-post, Internett og telefaks samtidig som deres overgang til ny teknologi vil redusere enerettsinntektene mest.

Et annet moment er at de samme høyvolum kundene også har mest å vinne på å omgå eneretten, som for eksempel gjennom remailing. Remailing vil si at man sender brev samlet til et rimeligere avsendelsessted i utlandet hvor brevene så postlegges til de individuelle mottagere i Norge. Man kan også sende brevene elektronisk til avsendelsesstedet hvor de så skrives ut og postlegges. Remailing er drevet av en prisdifferanse ved at utenlandsporto for brevpost til Norge er lavere enn Norsk innenlandsporto. Denne arbitrasjemuligheten er lønnsom primært sett for høyvolum kunder som også er de største bidragsyterne til monopoloverskuddet. Posten har imidlertid anledning til å hindre dette ved lov (Postloven, 1996).

I denne sammenheng kan det være viktig å påpeke at en meget større prisdifferanse på marginen eksisterer potensielt mellom e-post/Internett og brevpost. Gitt at bedrifter har foretatt investeringen i PC og Internett-tilgang, er marginalprisen for en ekstra e-post sending lik null, mens den for vanlig 20g A-post er 4,00 kroner. Selv med betydelige rabatter vil brevportoene være betydelig høyere enn marginalprisen for e-post. Prisforskjellen vil også ventelig øke ettersom pristrenden for de to forsendelsesmetodene er divergerende ved at trenden for nominell porto er stigende mens nominell pris for Internett og for e-post er fallende (se Figur 8).



Figur 8. Prisutvikling for A- og B-post inntil 20 gram i perioden 1990 til 1998 (St. meld. nr. 16, 1998-99, s. 16).

I det videre arbeidet med EUs postdirektiv, antydes muligheten av at enerettsområdet skal innskrenkes. Selv om dette ikke skulle skje, er det overveiende sannsynlig at inntektsgrunnlaget fra eneretten i Norge likevel vil reduseres betydelig i løpet av neste tiår grunnet økt bruk av e-post og Internett framfor ordinær brevpost.

Monopoloverskudd og alternative former for brukerfinansiering

Betydningen av eneretten som finansieringskilde må sees i sammenheng med hvilke alternative finansieringskilder som er tilgjengelige. Dersom disse er mangfoldige og har relativt små samfunnsøkonomiske bivirkninger, vil ikke betydningen av eneretten som finansieringskilde være kritisk.

Eneretten er ett av flere potensielle reguleringsregimer for å oppnå brukerfinansierte, universelle tjenester. To andre som vi også vil komme kort inn på er "French regulation" og "Pay or play regulation." Vi kan skille mellom de tre som følger:

- Enerett; én aktør har monopol på enkelte tjenester og monopoloverskuddet brukes til å finansiere tap ved å opprettholde et universelt tjenestetilbud.
- ”French regulation;” én aktør er pålagt et universelt tjenestetilbud og enerett på å betjene de ulønnsomme markedene. Tapet aktøren får ved å betjene disse finansieres gjennom avgifter som pålegges samtlige aktører som betjener lønnsomme markeder. Avgiftsinntektene tilfaller aktøren som er pålagt å betjene de ulønnsomme markedene (Choné, Flochel og Perrot, 1999).
- ”Pay or play regulation;” én aktør er pålagt et universelt tjenestetilbud, mens konkurrenter kan velge om de vil betale en avgift (”pay”) eller også tilby universelle tjenester, det vil si betjene de ulønnsomme markedene (”play”). Avgiftsinntektene fra konkurrenter som velger kun å betjene de lønnsomme markedene, tilfaller aktøren som er pålagt å betjene de ulønnsomme markedene (Choné, Flochel og Perrot, 1999).

I den grad det er ønskelig at postkunder skal finansiere all tapsbringende, samfunnspålagt postvirksomhet, og da i særdeleshet at lønnsomme postkunder skal subsidiere de ulønnsomme, vil det være nødvendig å skjerme kilden til kryssubsidiering ved regulering. Dette kan skje ved at den landsdekkende aktøren får enerett til enkelte lønnsomme segmenter. Eneretten bør da avgrenses slik at den akkurat gir tilstrekkelig overskudd til å oppfylle de samfunnspålagte tjenestene med en normal fortjeneste (Crew og Kleindorfer, 1998). Posten, som den aktøren som tilbyr samfunnspålagte, ulønnsomme tjenester, vil da kunne finansiere disse ved hjelp av lovlig kryssubsidiering, det vil si at overskuddet fra de lønnsomme enerettstjenestene benyttes til å dekke tap ved ulønnsomme, samfunnspålagte tjenester.

Uten enerett i de lønnsomme områdene, vil imidlertid Posten bli utsatt for såkalt fløteskumming dersom det ikke eksisterer betydelige økonomiske eller tekniske hindringer for nyetablering som for eksempel høye, irreversible etableringskostnader. Som nevnt i avsnitt 2.1 er de irreversible kostnadene for posttjenester relativt lave og vil sannsynligvis ikke hindre etablering.

Fløteskumming, som innebærer at nykommere utelukkende betjener de mest lønnsomme markedene, vil således undergrave markedsmakten Posten har i disse markedene og derved helt eller delvis eliminere kilden til kryssubsidiering av samfunnspålagte, ulønnsomme tjenester. Disse tjenestene må dermed finansieres via andre kilder. En måte å gjøre dette på er ved å opprette et såkalt USO fond (universal service obligation fond) hvor alle aktører som opptrer i lønnsomme markeder bidrar.

Som tidligere nevnt kan dette gjøres ved å la én bedrift ha eneretten og eneansvaret for universell service; såkalt "French regulation." Et annet alternativ er å la hver aktør velge hvorvidt de vil bidra inn mot USO fondet og kun betjene lønnsomme markeder, eller istedenfor tilby universell service; såkalt "Pay or play regulation." Sistnevnte har den fordelen at muligheten for en effektiv aktør til å velge universell service istedenfor en pålagt avgift, noe som vil øke intern effektivitet (Choné, Flochel og Perrot, 1999).

I en prinsipiell vurdering av de to reguleringsregimene finner Choné, Flochel og Perrot (1999) at dersom aktørene tillates å prisdiskriminere, men pålegges å tilby "overkommelige" priser, vil "Pay or play regulation" føre til høyere velferd og

konsumentoverskudd enn ”French regulation.” Dersom aktørene ikke tillates å prisdiskriminere, reverseres imidlertid resultatet.⁶⁰

Vi har kort gått inn på noen alternativer til eneretten. En eventuell overgang fra enerett til et alternativt reguleringsregime fordrer imidlertid en grundigere studie av problemer knyttet opp mot en slik overgang.

Betydning for effektiv markedsstruktur

Generell teori omkring naturlige monopoler viser at for noen produkter og tjenester er monopol den mest kostnadseffektive markedsstrukturen. Det vil si at et gitt kvantum kan frembringes til lavest enhetskost av et monopol.

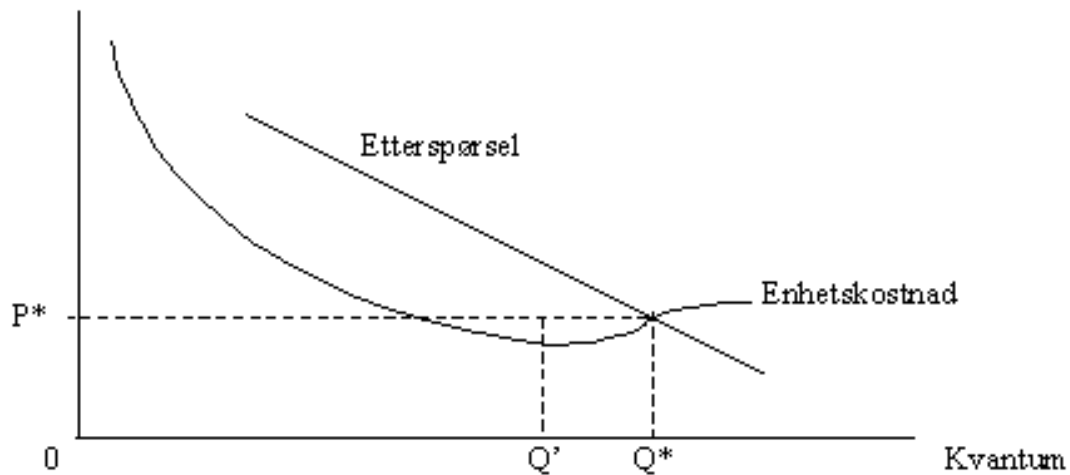
I noen tilfeller vil et slikt monopol likevel ikke *både* kunne betjene hele markedet til en lavest mulig, kostnadsdekkende enhetspris *og* samtidig holde konkurrenter ute fra markedet. Det vil si at monopolet er ikke opprettholdbart (non-sustainable), men må beskyttes av regulering for å opprettholdes .

Figur 9 illustrerer et slikt tilfelle for en produsent av ett gode. Her vil monopolisten kunne levere et hvert kvantum til en lavere enhetspris enn noen annen kombinasjon av bedrifter.⁶¹ Imidlertid vil ikke monopolisten kunne betjene hele markedet til en kostnadsdekkende enhetspris, P^* , uten at det vil være lønnsomt for nykommer å betjene en del av markedet, som for eksempel Q' hvor enhetsprisen P^* vil være høyere enn enhetskostnaden og medføre en positiv fortjeneste. Dermed vil prisen P^* , den eneste likevektsprisen som medfører normal fortjeneste for monopolisten, ikke være opprettholdbar uten regulatorisk beskyttelse. Lignende tilfeller kan man ha for produsenter av flere varer eller

⁶⁰ Resultatene er her gjengitt noe forenklet, ettersom regimene for enkelte tilfeller kan være likestilte.

⁶¹ Kostnadene er subadditive for det relevante produksjonsområdet.

tjenester hvor samdriftsfordeler gjør at et monopol kan betjene hele markedet til laveste enhetspriser som ikke er opprettholdbare i et fritt marked (Baumol, Panzar og Willig, 1988).



Figur 9. Ikke-oppretholdbart naturlig monopol (lånt fra Baumol, Panzar og Willig, 1988).

Bare dersom landsdekkende posttjenester (universal service) kan oppnås mest kostnadseffektivt ved et monopol, og ingen priskombinasjon som fører til normalprofitt for monopolet er opprettholdbar, vil det være samfunnsøkonomisk ønskelig med regulatorisk beskyttelse av monopolet. Ved gjennomgang av kostnadsstrukturen i postnettet konkluderte vi med at i et eventuelt naturlig monopol innen postområdet er begrenset til ombæring (avsnitt 2.1.2).

Dersom ombæring er et naturlig monopol, er det opprettholdbart? I store deler av utkantstrøkene i Norge er dagens posttjenester bedriftsøkonomisk ulønnsomme og ville således ikke være attraktive for konkurrenter selv om eneretten skulle bli opphevet. Hva så med tettbygde strøk som er bedriftsøkonomisk lønnsomme? Dersom man opphevet eneretten og eventuell prisregulering (som geografisk enhetsporto), skulle man likevel ikke få konkurranse *dersom* monopolet var

oppretholdbart. Fra et teoretisk perspektiv, påpeker Panzar og Willig (1977) at dersom produktene som produserer av det naturlige monopolet er:

- nære substitutter eller
- stordriftsfordelene er produktspesifikke,

så vil dette *redusere* sjansene for at monopolet er oppretholdbart. Motsatt påpeker de at:

- samdriftsfordeler

i produksjonen av produktene vil *bedre* sjansene for at monopolet er oppretholdbart. Hvordan relaterer ovennevnte tre punkter seg til ombæring som et potensielt naturlig monopol?

For å vurdere punkt én må vi sette ombæring inn i en produktsammenheng. Vi antar at for kundene fremstår produktet (ombæring) som “en postsending i postkassen” uavhengig av hvilken type postsending det er snakk om. I så fall er det usannsynlig at kunden vil se noen av de andre tjenestene til Posten som nære substitutter (utlevering ved postkontor), eller som relaterte tjenester (hovedpostgang eller sortering). Dersom kunden imidlertid ser ombæring av de forskjellige postendingene som forskjellige tjenester, må vi vurdere i hvilken grad disse er nære substitutter. Av de tre enerettsproduktene, A-, B- og C-post (adressert), virker imidlertid ingen som spesielt nære substitutter.⁶²

Med hensyn til punkt to virker det rimelig at stordriftsfordelene innen ombæring ikke er produktspesifikke ettersom de er knyttet til volum og ikke type

⁶² A-post sendes enkeltvis og kommer fram på ett døgn. B-post krever minst 20 sendinger samtidig og har framsendingstid på mellom 2 og 6 dager. Adressert C-post er gunstigst ved over 500 sendinger og har framsendingstid på 4-8 dager.

postsending. Sistnevnte kan også sees som samdriftsfordeler mellom ombæring av forskjellige typer postsendinger.

Med hensyn til punkt tre, virker det lite sannsynlig at det er samdriftsfordeler mellom ombæring og andre funksjoner. Postens egen utstrakte bruk av eksterne leverandører for transport (i hovedpostgang) tyder på at det ikke er betydelige samdriftsfordeler mellom denne funksjonen og øvrige funksjoner, som ombæring. Sortering er i stor grad automatisert og kan tilpasses etterspurte ombæringsmønster, og vi ser ikke noe klart potensiale for samdriftsfordeler mellom disse to funksjonene.

Ut fra de tre punktene til Panzar og Willig (1977) virker det derfor mer sannsynlig at ombæring er opprettholdbart *dersom* det er et naturlig monopol.

Fra et praktisk perspektiv kan man vurdere erfaringene fra Sverige, som er noenlunde sammenlignbart med Norge. I Sverige har man åpnet for konkurranse óg for fleksible priser. Dette har resultert i at Posten i Sverige har fått konkurranse i samtlige markeder, også innen den delen av brevpostmarkedet hvor det i dag er enerett i Norge (se avsnitt 6.1.4). Dette tyder på at *dersom* brevpostombæring er et naturlig monopol, så er det *ikke* opprettholdbart. I så fall skulle dette medføre økte, totale kostnader (summert over aktørene) for ombæring innen områdene hvor det er konkurranse. Vi kjenner ikke til noen studie som påviser en slik utvikling eller konkluderer med at postområdet er et naturlig monopol som ikke er opprettholdbart. Således er det mulig at Sidak og Spulber (1996) sin konklusjon er korrekt med hensyn til at stordriftsfordelene i ombæring kan fullt utnyttes for flere enn én aktør i høyt befolkede, tettbygde strøk hvor det er volum som begrenser budrutens lengde.⁶³

⁶³ Dog med noe duplisering med hensyn til kostnadselementet "aksess tid" (avsnitt 2.1.2).

4.3.5 Velferdsmessige virkninger av eneretten

I henhold til mandatet vil vi nå vurdere de prinsipielle velferdsmessige virkningene av eneretten; det vil si vi vil forsøke å vurdere virkningene av eneretten isolert fra øvrige virkemidler. Ved en faktisk endring av politikken på postområdet er det imidlertid sannsynlig og tilrådelig at flere virkemidler endres samtidig. De velferdsmessige vurderingene i dette avsnittet bør derfor sees i sammenheng med de fordelingsmessige vurderingene for eneretten i avsnitt 4.3.6 og de tilsvarende vurderingene gjort for statlig kjøp i avsnitt 4.4.2 og 4.4.3.

For å foreta en prinsipiell vurdering av de velferdsmessige virkningene som skriver seg fra eneretten alene, må vi ha et sammenligningsgrunnlag – en benchmark – som reflekterer dagens situasjon, men uten eneretten. Som prinsipiell benchmark vil vi benytte velferdsnivået under fri konkurranse, men uten andre endringer, det vil si med samme krav til Posten om geografisk enhetsporto godkjent av Samferdselsdepartementet (St. meld. nr 16, 1995-96), samfunnspålagte tjenester og kvaliteten av disse samt generelt krav til selvfinansiering. Imidlertid ville alle merkostnader nå dekkes gjennom statlig kjøp.

Dersom monopol er den mest kostnadseffektive markedsstrukturen for postområdet, vil en fjerning av eneretten, uten en samtidig justering i geografisk enhetsporto, medføre en mindre kostnadseffektiv markedsstruktur, et høyere gjennomsnittlig kostnadsnivå og føre til redusert velferd.⁶⁴

Dersom monopol er en mindre kostnadseffektiv markedsstruktur enn fri konkurranse, vil avskaffelse av eneretten sannsynligvis totalt sett ha positive velferdsmessige virkninger. I den påfølgende diskusjonen vil vi først vurdere

⁶⁴ Vi antar her at monoopolet opptrer effektivt og at prisreguleringen (den geografiske enhetsporto) er optimal.

velferdsvirkningene på markedssiden og deretter på velferdsimplikasjonene av økt statlig kjøp finansiert via generell beskatning.

Med bortfall av eneretten vil nykommere kunne etablere seg og tilby forsendelse av A-post, B-post og adressert C-post på lik linje med Posten. Imidlertid vil disse ikke stå overfor samme krav til pris, kvalitet eller landsdekning, men ha full fleksibilitet med hensyn til disse parametrene. Bedriftsøkonomiske motiver vil således føre til en etablering i de lønnsomme markedene. Primært vil dette gjelde bedriftsmarkedet i sentrale strøk.

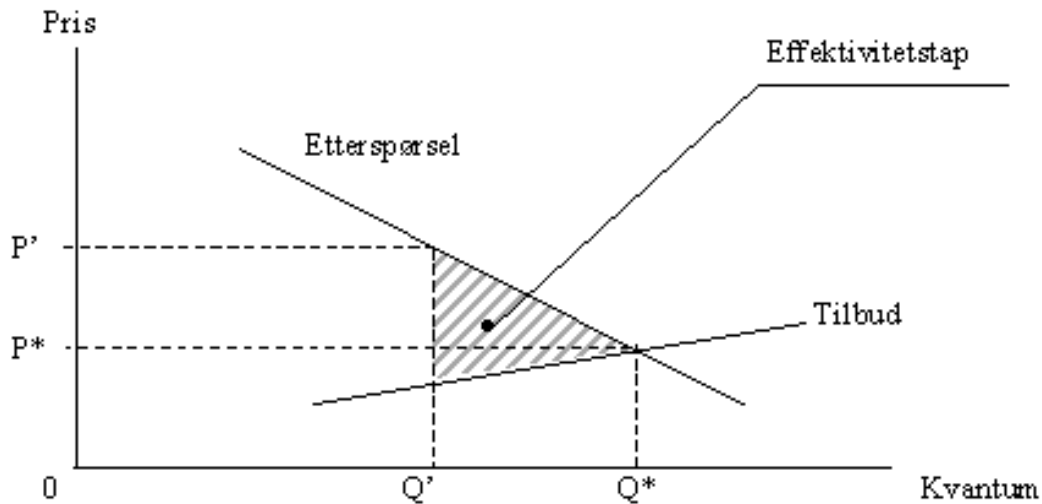
Dersom Posten ikke tillates å endre sine priser på de tidligere enerettsproduktene, vil den tape store markedsandeler av postsendinger innen og mellom sentrale strøk ved at andre aktører tilbyr lavere priser for tilsvarende kvalitet, eller mer generelt tilbyr en gunstigere pris/kvalitet kombinasjon. Reduserte markedsandeler og derved redusert volum for Posten ville også kunne medføre reduserte stordrifts- og samdriftsfordeler, noe som isolert sett ville redusere velferd. For å unngå dette, kunne man tenke seg at Posten fikk mulighet til å redusere den geografiske enhetsporto for å møte konkurransen i bedriftsøkonomisk lønnsomme områder. Dette ville bidra til å opprettholde stordrifts- og samdriftsfordeler for Posten. Imidlertid ville det samtidig øke forskjellen mellom enhetskostnader og porto i de allerede ulønnsomme områdene og øke det bedriftsøkonomiske tapet fra disse.

Dersom konsumet allerede var for stort i forhold til det samfunnsøkonomisk optimale i de ulønnsomme områdene, ville redusert porto forverre denne situasjonen og redusere velferden ved at den negative kostnadseffekten ville dominere økningen i konsumentoverskuddet. Dersom konsumet var for lavt i forhold til det samfunnsøkonomisk optimale, ville redusert porto bedre velferden.

En slik porto ville imidlertid føre til økt konsum i ulønnsomme områder og således til større tap (økte merkostnader) totalt sett.

Uavhengig av om Posten reduserer sin enhetsporto, vil konkurrentene i sentrale strøk etter alt å dømme sette lavere priser enn Posten. Posten har fordel av å være etablert på enerettsområdet og det ville være nødvendig for nykommere å gi postkunder et incitament til å bytte kundeforhold, enten i form av redusert pris eller økt kvalitet. Et eksempel på dette finner vi i telesektoren hvor Telenor sine konkurrenter gjennomgående opererer med like eller lavere priser. Det virker rimelig å anta at enerettsområdet til Posten ville stå overfor en lignende utvikling dersom det ble åpnet for konkurranse. Reduserte priser ville medføre et høyere konsum og et høyere konsumentoverskudd. Videre vil konkurransen sannsynligvis medføre et bredere tjenestetilbud og økt tilgjengelighet (Lenard, 1996). Dette vil også bidra til økt velferd.

På grunn av konkurranse kan prisene i sentrale strøk forventes å bli mer kostnadsorientert slik at marginal betalingsvilje og marginal kostnad vil sammenfalle i større grad enn tidligere. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv vil dette føre til en mer effektiv allokering av ressurser. Sammenlignet med benchmark vil monopolpriser i de lønnsomme områdene innebære at marginal betalingsvilje er høyere enn marginal kostnad og således føre til et effektivitetstap (se Figur 10). I figuren indikerer P' monopolprisen og P^* den lavere prisen hvor marginal betalingsvilje og marginal kostnad er sammenfallende.



Figur 10. Effektivitetstap ved monopolpriser i dagens lønnsomme enerettsmarkeder.

Størrelsen av effektivitetstapet vil blant annet avhenge av prisfølsomheten til etterspørselskurven for de lønnsomme enerettsmarkedene. En mer prisfølsom etterspørsel vil øke effektivitetstapet ved at økt pris fører til relativt større reduksjon i etterspurt kvantum. Noen faktorer som innvirker på prisfølsomhet er (Hirshleifer og Hirshleifer, 1998, og Case og Fair, 1989):

- tilgjengelighet av substitutter
- hvorvidt post ansees som nødvendighetsgode eller luksusgode
- hvorvidt post har en høy eller lav pris/andel av kundenes budsjetter

Vi vurderer disse tre faktorene nærmere og da med fokus på dagens lønnsomme enerettsområder som i hovedsak er ensbetydende med sentrale strøk. Vi vil ta opp vurderingen for distriktene under avsnittet om fordelingsmessige virkninger av eneretten.

Desto flere og nærmere substitutter som er tilgjengelige, desto følsommere blir etterspørselen til prisendringer. Noen substitutter til enerettstjenestene er telefon, telefaks, e-post, Internett, budservice og ekspresspost. De to sistnevnte er mest utbredt i sentrale strøk, og da nærmere bestemt i de større byene. Dette kan også gjelde e-post under antagelse av at utbredelse av datamaskiner med Internett-tilknytning er størst i byer hvor det er størst konsentrasjon av bedrifter – spesielt service og teknologibedrifter – offentlige kontorer og akademiske miljøer. Utbredelsen av hjemmedatamaskiner til ansatte samt vedvarende skattefritak for denne ordningen vil forsterke utbredelsen av Internett-tilgang i slike områder. Antageligvis er derfor substitutter mer tilgjengelige i sentrale strøk enn i distriktene, noe som bidrar til å øke effektivitetstapet fra en monopolpris i lønnsomme områder slik som illustrert i Figur 10.

Priselastisiteten er lavere dersom goder som ansees av kunder som nødvendige enn dersom de ansees som luksusgoder. I dagens informasjons- og kommunikasjonsorienterte samfunn ansees sannsynligvis enerettstjenestene, som tilnærmet sett er A-post, B-post og adressert C-post, mer som å være nødvendighetsgoder enn luksusgoder. Spesielt vil dette være tilfelle for bedrifter som er basert på og avhengig av papirbasert, skriftlig kommunikasjon med omverdenen, men også for privatpersoner. Isolert sett tilsier dette at etterspørselen skulle være relativt lite prisfølsom og dermed at effektivitetstapet fra en monopolpris ville være relativt lavt.

Dersom prisen på et produkt ansees som relativt høy, vil etterspørselen til en konsument være mer følsom for prisendringer enn om prisen ble ansett som lav. Selv om prisen relativt sett kan synes lav, kan imidlertid den totale utgiften til konsum utgjøre en stor andel av budsjett dersom man konsumerer et stort kvantum. Dersom utgiftene til konsum av et produkt utgjør en stor andel av det totale budsjettet til en konsument, vil etterspørselen til en konsument være mer

følsom for prisendringer for produktet enn om andelen var lav. Det være vanskelig å si hvordan dette aspektet innvirker på prisfølsomheten for enerettstjenester. Sannsynligvis utgjør utgifter til enerettstjenester en liten, men ikke ubetydelig andel av budsjettet både for husholdninger, bedrifter og offentlige institusjoner. Vi vil komme tilbake til dette i neste avsnitt.

For områder som ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomme vil Posten ha et *de facto* monopol. Gitt uendret porto vil allokeringen av ressurser være den samme og velferden i disse områdene vil også være uendret.

Imidlertid vil bortfall av eneretten medføre bortfall av monopoloverskuddet på grunn av konkurranse i det bedriftsøkonomisk lønnsomme områdene. Finansiering av de ulønnsomme tjenestene ville derfor i sin helhet skje gjennom statlig kjøp som er finansiert ved generell beskatning. Dersom den økte beskatning kom i form av inntektsbeskatning ville den redusere generelt konsum, men ikke virke konkurransevridende i retning av bestemte produkter.⁶⁵ Således ville den ikke ha noen innvirkning på relative priser eller allokering av ressurser på produkter. På dette punktet ville en generell beskatning være gunstigere enn en brukerbeskatning gjennom monopolpriser. Dette betyr ikke nødvendigvis at brukerbeskatning generelt sett er mindre effektiv enn generell beskatning.⁶⁶

Vi har ovenfor vurdert de prinsipielle velferdsvirkningene av eneretten, det vil si en sammenligning av dagens statlige virkemiddelbruk med og uten eneretten. Imidlertid er den statlige virkemiddelbruken på postområdet relativt kompleks. I tillegg til eneretten, som bare er delvis, er det prisregulering i form av en statlig

⁶⁵ I motsetning vil brukerbeskatning gjennom monopolpriser være konkurransevridende bort fra enerettsproduktene. Ved spesielt lav etterspørselselastisitet ville denne effekten også være lav.

⁶⁶ Man må også ta hensyn til at økt inntektsskatt (marginal skatt) ville redusere avlønningen til arbeidskraft på marginen og lede til effektivitetstap i arbeidsmarkedet. Flat beskatning ville unngå dette, men er beheftet med egne ulemper (se for eksempel Røed, 1998).

godkjent porto for A-post og geografisk enhetsporto for tjenester som ligger innenfor enerettsområdet, pålegg om landsdekkende tilbud av enkelte tjenester ("universal service obligation"), statlig eierskap, samt subsidier i form av statlig kjøp. Vi vil i senere avsnitt vurdere mulige virkninger av ytterligere deregulering.

Vi vil nå vurdere de prinsipielle fordelingsmessige virkningene av eneretten.

4.3.6 Fordelingsmessige virkninger av eneretten

Eneretten medfører en beskatning av lønnsomme postkunder av enerettstjenester som subsidierer konsum for ulønnsomme postkunder av samfunnspålagte tjenester. Således innebærer eneretten en omfordeling av ressurser fra lønnsomme enerettspostkunder til ulønnsomme postkunder av samfunnspålagte posttjenester.

Under dagens virkemiddelsystem er det også geografisk enhetsporto for enerettstjenestene. På grunn av asymmetriske kostnader medfører dette imidlertid at den fastsatte enhetsporto både kan uttrykke markedsrett i lønnsomme områder og samtidig uttrykke subsidier i ulønnsomme områder. Dette gjennomføres ved at det settes en høy pris *relativt til enhetskostnader* for de lønnsomme kundene og en lav pris *relativt til enhetskostnader* for de ulønnsomme kundene. Eneretten gir den nødvendige markedsrett for å kunne ta den relativt høye prisen i de lønnsomme markedene.

Generelt vil dette innebære en overføring fra enerettspostkunder som sender innen sentrale strøk, og da spesielt høyvolum kunder som bedrifter, til postkunder av samfunnspålagte tjenester som sender innen/mellom distriktene, og da spesielt lavvolum kunder som privatpersoner.

Dersom man opphevet eneretten ville dette sannsynligvis føre til etablering av nye aktører inne dagens enerettstjenester og en lavere pris for disse tjenestene.

Dermed ville Postens mulighet til å finansiere tapsbringende, samfunnspålagte tjenester i utkantstrøk ved hjelp av kryssubsidiering fra lønnsomme, sentrale strøk forringes betydelig. Dette ville medføre at en større andel av de totale merkostnadene ved det samfunnspålagte tjenestetilbudet måtte dekkes via statlig kjøp som igjen ville medføre et økt, generelt skattepress. Imidlertid må det kunne antas at dette ville ramme skattebetalere på lik linje med øvrige skatter og ikke virke konkurransevridende med hensyn til posttjenester. Den progressive utformingen av skattesystemet skulle tilsi at en økning i personbeskatningen ville bli trukket inn fra de grupper som har størst betalingsevne. Videre ville en generell skattefinansiering sannsynligvis i mange tilfeller belaste de samme gruppene som i dag "beskattes" via relativt høy porto på enerettstjenester, det vil si i hovedsak bedrifter i sentrale strøk. I så fall kan man anta at de fordelingsmessige virkningene av enerett (monopolpris og kryssubsidiering) kontra konkurranse (lavere priser og generell beskatning) vil være relativt like. Grupper i sentrale strøk som ble skjermet for det økte skattetrykket, ville komme bedre ut – muligens lave inntektsgrupper. Ettersom disse gruppene gjerne også er lavvolum kunder ville velferdsøkningen være beskjeden.

Imidlertid vil også generell beskatning føre til vridningskostnader ved at beskatning påvirker relative priser i økonomien og dermed også privat ressursbruk. Dette fører til samfunnsmessige kostnader ved at privat ressursbruk kan bli styrt av skattemessige forhold og ikke av samfunnsmessig lønnsomhet. For eksempel fører lønnsbeskatning til at tid brukt på lønnet arbeid blir mindre gunstig enn fritid, og særavgifter fører til at forbruket vris i retning av lettere beskattede varer. På den annen side vil brukerfinansiering gjennom monopolprising føre til et samfunnsøkonomisk tap ved at man får underutnytting av kapasiteten i postnettet. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er det ikke gitt hvilken av disse – generell beskatning eller brukerfinansiering – som er den

gunstigste finansieringsformen for å opprettholde bedriftsøkonomisk ulønnsomme posttjenester.

Vi vil nå skifte fokus fra eneretten til statlig kjøp.

4.4 Statens kjøp av bedriftsøkonomisk ulønnsomme posttjenester

I den grad overskuddet fra monopolområdet ikke er tilstrekkelig til å dekke merkostnadene ved de samfunnspålagte posttjenestene, skal staten dekke disse gjennom subsidier; såkalt kjøp av bedriftsøkonomisk ulønnsomme posttjenester.⁶⁷ Vi vil i det påfølgende se på dagens beregningsmetode og omfanget av statlig kjøp før vi nærmere vurderer de velferdsmessige og fordelingsmessige virkningene. For en historisk gjennomgang av beregningsmetoden for statlig kjøp, se for eksempel Riksrevisjonen (1999).

4.4.1 Beregning av statlig kjøp (Postens krav til betaling)

Beregningene av Postens krav til betaling (statlig kjøp) for neste år utføres av Posten i inneværende år basert på data fra foregående år samt prognoser for neste år. Statens kjøp finner sted neste år. Således beregnes kravet for år 2000 av Posten i 1999 basert på regnskapsdata fra 1998 og prognoser for år 2000. Staten foretar sitt kjøp basert på dette i år 2000. Dagens modellstruktur for disse beregningene er som følger:⁶⁸

⁶⁷ Midlene er (fra 1994) bevilget over Samferdselsdepartementets kap. 1370 Kjøp av posttjenester, post 70 Betaling for ulønnsomme posttjenester. Bruk av post 70 er i statsbudsjettet kategorisert som tilskudd. (Riksrevisjonen, 1999).

⁶⁸ I bruk fra og med budsjettåret 1997. Før dette ble også elementene "Bidrag fra øvrige basistjenester" og "Utbytte fra Postbanken" trukket fra merkostnadene ved beregning av statlig kjøp (Riksrevisjonen, 1999).

Merkostnader i postnettet

– Monopoloverskudd

= Statlig kjøp av posttjenester⁶⁹

Selv om etterberegninger skulle vise at kravet til betaling avviker fra den faktiske differensen mellom merkostnader og monopoloverskudd, vil det ikke bli foretatt etterjusteringer av den statlige betalingen (Riksrevisjonen, 1999). Det betyr at det knytter seg usikkerhet til hvorvidt Posten får dekket sine merkostnader ved de samfunnspålagte posttjenestene. Grunnet deregulering og teknologisk utvikling er markedet for post og kommunikasjonstjenester relativt uforutsigbart, noe som øker usikkerheten knyttet til beregnet betaling. Generelt innebærer økt usikkerhet en oppjustering av krav til avkastning fra virksomheten (se for eksempel Varian, 1996).

Omfanget av de statlige kjøpene av posttjenester har vært i gjennomsnitt om lag 455 millioner kroner årlig, men har tidvis variert betydelig som vist i Tabell 16 som i hovedsak er hentet fra Riksrevisjonen (1999). For årene 1997 og 1998 utgjorde kjøpene henholdsvis 3,7% og 4,7% av Postens omsetning og henholdsvis 32,6% og 41,0% av beregnede merkostnader.

⁶⁹ St. meld. nr. 41 (1995-96), s. 30.

Tabell 16. Statens kjøp av bedriftsøkonomisk ulønnsomme posttjenester (justert for avkastning på Postbankens grunnfond) i millioner kr. (Posten, 1997)⁷⁰.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Faktisk kjøp	580 ⁷¹	446	446	260	421	580
Endring		-23%	0%	-42%	62%	38%

I Deloitte & Touche (1999a) er de tilsvarende tallene for perioden 1994-1999 oppgitt i Tabell 17. Fra tabellen fremkommer det at faktisk statlig kjøp ikke har samsvart med Postens krav til betaling i noen av årene. Dette er interessant ettersom man i utgangspunktet ville forventet at disse skulle være like. En underdekning betyr i prinsippet at Posten selv må bære en del av de beregnede merkostnadene ved landsdekkende posttjenester og omvendt ved overdekning.

Riksrevisjonen finner at ”Tilskuddsbeløpene har hvert år vært lavere enn Postens kostnadsanslag for opprettholdelse av de ulønnsomme posttjenestene. (...) Inntil nå har det derfor ikke vært en direkte kobling mellom den offentlige betalingen og det kostnadsanslagene skulle tilsi.” (Riksrevisjonen, 1999, side 5).

Deloitte & Touche (1999) påpeker at Posten imidlertid har mottatt restruktureringsstøtte i årene 1996-1999, noe som medfører at underdekningen totalt for perioden snus til overdekning, men fortsetter: ”Det kan være et spørsmål om restruktureringsstøtte skal medregnes.” (side 19).

⁷⁰ Referert i Riksrevisjonen (1999).

⁷¹”Skulle også dekke Postgiros arbeid med konsernkontoordningen og skattebetalingsordningen.” (Riksrevisjonen, 1999, side 5).

Av størst betydning er imidlertid hva de faktiske avvikene viser seg å være, og disse fremkommer først i etterkant ved en eventuell etterberegning av Posten for å avdekke den faktiske differansen mellom merkostnader og monopoloverskudd. Avhengig av hvordan de faktiske tallene er i forhold til statens kjøp kan en beregnet underdekning til og med bli en reell overdekning og omvendt.

Tabell 17. Beregnet og faktisk statlig kjøp av ulønnsomme tjenester 1994-1999 (Deloitte & Touche, 1999a).

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Beregnet statlig kjøp	448 ^A	448 ^A	448 ^A	613	589 ^B	581 ^B
Faktisk kjøp	432 ⁷²	398 ⁷³	215	420	580	580
Beregnet over/underdekning ⁷⁴	-16	-50	-233	-193	-9	-1

Dersom Postens beregninger har samsvart med den faktiske utvikling, betyr dette i henhold til Riksrevisjonens (1999) uttalelse, at det hvert år har vært en reell underdekning. Denne må dekkes inn enten gjennom overskudd fra konkurranseutsatte tjenester eller framtidige kostnadsbesparelser. En kontinuerlig reell underdekning vil gi incitament til kostnadsbesparelser innen samfunnspålagte tjenester som man må regne med vil føre til redusert kvalitet. I tillegg gir det (isolert sett) Posten et incitament til å kompensere for de beregnet underdekning ved å overdrive kravet til betaling slik at en reell underdekning

^A "Statlig kjøp ble t.o.m. 1996 beregnet på grunnlag av en beregning utført av Posten i 1993." (Deloitte & Touche, 1999a, side 19).

^B "Beregning basert på 1998 (regnskaps-) tall." (Deloitte & Touche, 1999a, side 19, parentes lagt til).

⁷² Inkluderer 217 millioner kroner i avkastning grunnfondskapital.

⁷³ Inkluderer 183 millioner kroner i avkastning grunnfondskapital.

⁷⁴ Differansen mellom faktisk og beregnet statlig kjøp.

unngås.⁷⁵ På sikt kan det tenkes at høy usikkerhet omkring statlig betaling vil gi Posten et incitament til å redusere sin avhengighet av denne inntektskilden og således bidra til at dets betydning reduseres. Betydningen av statlig kjøp vil vi ta opp i neste avsnitt.

4.4.2 Velferdsmessige virkninger av statlig kjøp

Vi vil begynne dette avsnittet med å gjøre en prinsipiell tilnærming til hvordan man kan vurdere virkningene av de statlige virkemidler generelt.

For å vurdere de velferdsmessige virkningene av den statlige virkemiddelbruken på postområdet, er det nødvendig med et sammenligningsgrunnlag (benchmark). For å identifisere et slikt sammenligningsgrunnlag, må vi se på hva som er alternativet. I fravær av statlige virkemidler, vil postvirksomheten være overlatt til vanlige markedskrefter. De bedriftsøkonomisk ulønnsomme tjenester og områder vil dermed falle bort. Et sammenligningsgrunnlag kan således være det kvalitetsnivået og den geografiske utstrekningen av posttjenester som vil være kostnadsdekkende i dagens ulønnsomme områder; med andre ord, det tjenestetilbud som det private markedet er villig til å levere i fravær av den statlige virkemiddelbruken.⁷⁶ Velferdsvirkningene må da være verdien av de samfunnsøkonomisk lønnsomme tjenestene som ikke lenger lar seg opprettholde.

Tilbudet i fravær av statlig kjøp vil ventelig være av både lavere kvalitet og mer geografisk begrenset.⁷⁷ Dette tilbudet vil imidlertid også ha en positiv nytteverdi for forbrukerne. Nyten av det ekstra tjenestenivået som statens kjøp bidrar til å

⁷⁵ Det kan også argumenteres for at Posten vil likeledes ha incitament til å overdrive beregnet betaling for å oppnå reell overdekning og høyere lønnsomhet.

⁷⁶ Choné, Flochel og Perrot (1999) benytter også det uregulerte konkurransealternativet som benchmark i en studie av "universal service obligations" i nettverksmarkeder.

⁷⁷ Geografisk begrensnng kan også sees som redusert kvalitet. Imidlertid er den geografisk dimensjonen så sentral i denne utredningen at vi velger å referere til denne eksplisitt.

oppretholde – målt i kroner – er det forbrukerne⁷⁸ er villige til å betale for å beholde dette tjenestenivået framfor å gå over til det kostnadsdekkende markedsalternativet. Dette inkluderer betalingsviljen både for bruk og for opsjon til bruk.

Imidlertid er det sannsynlig at kvaliteten til det kostnadsdekkende alternativet vil være politisk uakseptabelt. Kravet til kvalitet er politisk fastsatt til dagens nivå: ”Hovedoppgaven for staten innenfor postområdet vil være å sikre at det foreligger landsdekkende posttjenester med et servicenivå som gir minst like god tilgjengelighet til tjenesten som i dag.” (St. meld. nr. 41, side 12). Derfor er det formålstjenlig også å vurdere om man kan opprettholde dagens kvalitetsnivå gjennom en mer kostnadseffektiv organisering av Posten. En slik omorganisering kan innebære økt bruk av kontraktspostkontorer for derved å utnytte parallell, privat infrastruktur og kapasitet og dra nytte av eventuelle samdriftsfordeler med forskjellig, privat virksomhet. De kostnadsbesparelser man da oppnår vil være et mål på statlige støtte som ikke bidrar til en generell økning av velferden, men dekker en ineffektiv organisering. Dette innebærer ikke at ingen grupper vil oppleve redusert nytte fra enkelte posttjenester, men at en slik reduksjon vil veies opp av økt nytte på andre områder eller for andre kundegrupper slik at samfunnet samlet sett ikke opplever en reduksjon i nyttenivået fra posttjenester.

For eksempel kan det tenkes at mange postkunder vil være likegyldige mellom vanlig postkontor og reduserte tjenester med utvidet åpningstid i form av en kontraktspostkontor, det vil si at deres nytte holdes konstant ved et skift fra bredt tjenestetilbud og kort åpningstid til smalt tjenestetilbud og lang åpningstid. Dersom kunden er likegyldig til de to valgene, mens kostnadene ved

⁷⁸ Forbrukerne omfatter her både avsender og mottaker.

kontraktspostkontorer er lavere enn for postkontor, så vil samfunnet være best tjent med førstnevnte.

Imidlertid kan det en rimelig antagelse at noen kunder vil oppleve et netto tap i nytte ved overgang til kontraktspostkontorer, for eksempel fordi utvidet åpningstid ikke veide opp for redusert bredde i tjenestetilbudet. For at den samfunnsøkonomiske nytte ikke skal reduseres må netto tapet for en kundegruppe veies opp av en netto gevinst for en annen kundegruppe. I så fall kan sistnevnte gruppe i prinsippet kompensere den førstnevnte gruppen slik at begge kundegrupper blir minst like tilfreds etter omorganiseringen til tross for en lavere ressursbruk (Hicks, 1940, og Kaldor, 1939). Dette kalles gjerne Kaldor-Hicks-kriteriet som går ut på at en reallokering av ressurser ”innebærer bedre ressursbruk dersom nyttegevinsten er større for de som har fordel av det, enn nyttetapet for de som eventuelt har ulemper. Dette innebærer at de føreste vil kunne gi de siste full kompensasjon for deres nyttetap og likevel sitte igjen med en netto nyttegevinst. Kriteriet setter ikke som krav at slik kompensasjon faktisk gis.” (Ringstad, 1999, s. 34).

I praksis vil det være meget vanskelig å foreta slike kompensasjoner og noen grupper vil etter alt å dømme oppleve en netto reduksjon i nytte på grunn av omorganiseringen. Så lenge en slik opplevd nyttereduksjon ikke rammer noen individer spesielt hardt eller rammer spesielle grupper som det er politisk vedtatt å støtte, som for eksempel eldre, handikappede eller lavinntektsgrupper, er det grunn til å tro at en slik omorganisering kan være politisk akseptabel. I motsetning til det kostnadsdekkende alternativet, er det altså grunn til å anta at en kostnadsbesparelse oppnådd på ovennevnte grunnlag kan være politisk akseptabel. Staten har åpnet for at Posten har frihet til å benytte den mest effektive form for tjenesteproduksjon som oppfyller kravet til kvalitetsnivå: ”Departementet legger i tråd med dette til grunn at Posten, så lenge

samfunnspålagte servicekrav er oppfylt, må ha stor frihet til å utvikle sin egen organisasjon innenfor rammen av fastsatte vedtekter, til å utvikle sitt tjenestetilbud, og til å velge de betjeningsformer som er best egnet i det enkelte tilfelle.” (St. meld. nr 16, 1998-99, side 7).

I den prinsipielle tilnærmingen for å måle nytten av statlig kjøp vil vi altså først forsøke å identifisere eventuelle kostnadsbesparelser som er mulige samtidig som dagens kvalitetsnivå opprettholdes. Dette innebærer at gjenværende statlig kjøp resulterer i økning i samlet nytte fordi ytterligere kostnadsbesparelser ikke kan oppnås uten å redusere den samlede, opplevde kvaliteten på tjenestene. Dette målet vil være inneholdt i velferdsmålet som måler nytten av statlig kjøp mot beste kostnadsdekkende alternativ.

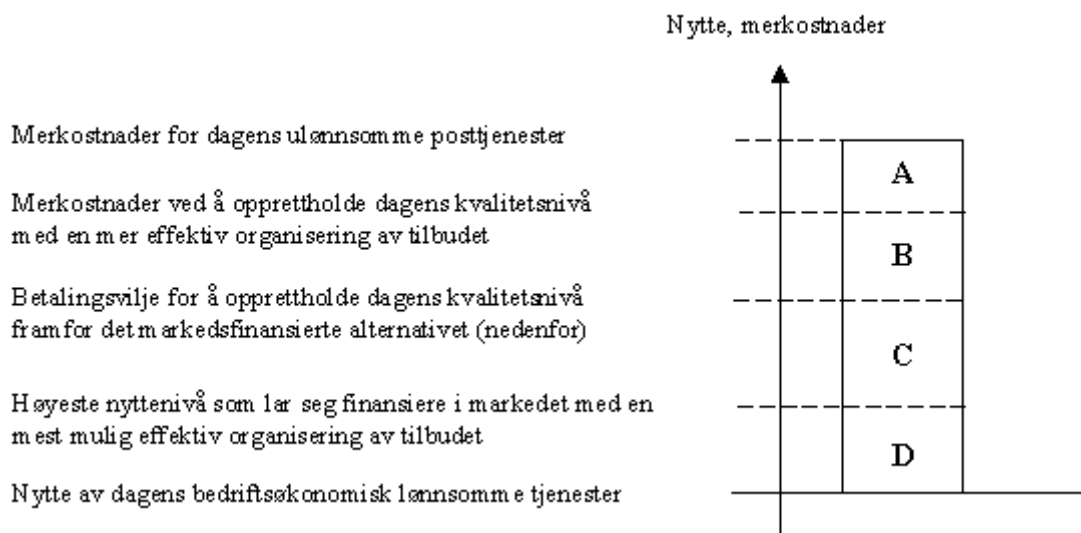
Deretter vil vi søke å identifisere nytten av det statlige kjøpet ved å måle nytteverdien av de bedriftsøkonomisk ulønnsomme tjenestene det statlige kjøpet bidrar til å opprettholde. Sammenligningsgrunnlaget (benchmark) blir derfor det beste kostnadsdekkende alternativ. Dette fremkommer som følger:

$$\begin{aligned} & \text{Betalingstilje for å opprettholde dagens kvalitetsnivå} \\ & - \text{Betalingstilje for det mest effektive kostnadsdekkende markedsalternativ} \\ \hline & = \text{Nytteverdi av dagens bedriftsøkonomisk ulønnsomme posttjenester} \\ \hline \end{aligned}$$

Statlig kjøp er basert på en beregning av merkostnader for Posten ved å tilby tjenester utover dagens bedriftsøkonomisk lønnsomme tilbud. Med andre ord eksisterer det allerede et bedriftsøkonomisk lønnsomt alternativ som er de posttjenestene Posten ville velge å opprettholde i fravær av statlig virkemidler samt de tjenestene konkurrenter tilbyr.

Figur 11 illustrerer sammenhengen mellom merkostnader på grunn av dagens bedriftsøkonomisk ulønnsomme posttjenester, reduserte merkostnader ved en

mer kostnadseffektiv organisering av posttjenestene for å opprettholde dagens kvalitetsnivå, nytten eller betalingsviljen i samfunnet for opprettholde dette kvalitetsnivået, og til sist, nytten eller betalingsviljen for dagens bedriftsøkonomisk lønnsomme posttjenester.



Figur 11. Nytte av bedriftsøkonomisk ulønnsomme posttjenester opprettholdt ved hjelp av statlige virkemidler.

I Figur 11 er $A+B+C+D$ de totale merkostnadene ved å opprettholde dagens bedriftsøkonomisk ulønnsomme posttjenester med dagens organisering av tilbudet. Dersom staten valgte å frafalle alle virkemidler ville merkostnadene blitt spart og bare dagens bedriftsøkonomisk lønnsomme tjenester blitt opprettholdt. Dersom det lot seg gjøre å organisere tilbudet på en mer effektiv måte som opprettholdt dagens totale nytte- og kvalitetsnivå, ville man oppnå en kostnadsbesparelse på A . Merkostnadene man ville hatt etter en slik omorganisering av tilbudet ville være $B+C+D$.

Dersom den statlige virkemiddelbruken ble avskaffet, ville dette resultere i et markedsfinansiert tilbud som muligens var noe utvidet i forhold til i dag. Årsaken kan være omorganisering av tilbudssiden for å utnytte samdriftsfordeler med

eksisterende, privat virksomhet, og resultere i en økt nytte i forhold til dagens bedriftsøkonomisk lønnsomme tilbud på D. Nyttensnivået etter en slik omorganisering av det markedsfinansierte tilbudet er et prinsipielt korrekt sammenligningsgrunnlag i forhold til nytten av dagens statlige virkemiddelbruk. Et mål på denne nytten er gitt ved C som er betalingsviljen for å opprettholde dagens kvalitetsnivå framfor å akseptere en reduksjon i kvalitetsnivå til det som lar seg finansiere i markedet med en mest mulig effektiv organisering av tilbudet.

Merk at dersom dagens tilbud av bedriftsøkonomisk ulønnsomme posttjenester er organisert på en mest mulig effektiv måte, vil det ikke være mulig å oppnå ytterligere kostnadsbesparelser uten å redusere kvalitetsnivået. I så fall vil vi ha at $A=0$.⁷⁹ Videre vil vi ha at dersom det heller ikke lar seg gjøre å øke tilbudet av bedriftsøkonomisk lønnsomme tjenester utover dagens situasjon, vil vi også ha at $D=0$.⁸⁰ Skulle i tillegg den samlede betalingsvilje i samfunnet for å opprettholde det bedriftsøkonomisk ulønnsomme tilbudet være lik merkostnadene, slik at $B=0$, ville man ha en samfunnsøkonomisk optimal tilpasning av tilbudet der nytten av den statlige virkemiddelbruken var lik merkostnadene.⁸¹

Det kan imidlertid vise seg vanskelig å praktisk anvende det prinsipielle målet for nytte ettersom verken betalingsviljen for dagens bedriftsøkonomisk ulønnsomme posttjenester eller prisen for det beste markedsfinansierte alternativet er kjent. For å kunne si noe kvantitativt om de velferdsmessige virkningene må vi imidlertid ha målbar informasjon. En vanlig fare i slike situasjoner er at man faller for fristelsen til å benytte målbare variabler fordi de er målbare, ikke fordi

⁷⁹ I figuren kan en forestille seg at B øker tilsvarende slik at den fyller "tomrommet" etterlatt av A.

⁸⁰ I figuren kan en forestille seg at C øker tilsvarende slik at den fyller "tomrommet" etterlatt av D.

⁸¹ I figuren kan en forestille seg at C øker tilsvarende slik at den fyller "tomrommet" etterlatt av B.

de er teoretisk riktige. I en diskusjon omkring prisregulering, påpeker Crew og Kleindorfer (1996) nettopp dette: "Just because an economic quantity ... can be measured does not make it appropriate to use for this purpose. This would be a very misguided policy. It would be better in this case to recognize the importance of judgement in determining the (value of the variable)." (side 49, parentes lagt til).

Vi vil nå vurdere hva det kostnadsdekkende markedsalternativet (benchmark) kan bestå i.

Problemet med å opprettholde landsdekkende tjenester av god kvalitet er mest relevant for utkantstrøk. Vi vil derfor fokusere på dette markedet. I utkantstrøk kan en mulighet være å utnytte parallell privat infrastruktur og logistikk. Dagligvare kjeder kan for eksempel antas å ha relativt hyppig transport, spesielt av forgjengelige varer, til lokalt sentrale butikker hvor utlevering av postsendinger kan være et alternativ til dagens levering hos mottager. En slik løsning kan være kostnadsdekkende ettersom butikkjeden har tilgang til et komplementært transportnett samt at å tilby posttjenester kan ha en verdi for butikkjeden. Det er også mulig at å tilby posttjenester vil ha en viss synergi på inntektssiden for butikkjeden ved at kunden gjerne foretar innkjøp samtidig med å hente posten. Dersom synergier på inntektssiden gjør at butikkjedens inntekter øker mer enn kostnadene ved å påta seg posttjenesten, vil butikken faktisk ha en positiv betalingsvilje for retten til å tilby posttjenester. Tilsvarende resonnerment kan gjøres gjeldene for bensinstasjoner og andre bransjer som mottar hyppige leveranser og ville ha potensielle synergier på inntektssiden ved å tilby posttjenester.

Et annet tiltak for å oppnå kostnadsdekning i markedet kan være utlevering av post på arbeidsteder. Ettersom arbeidsplasser er mer konsentrert enn bosteder,

vil dette kunne redusere ombæringskostnadene som utgjør den største delen av kostnadene i postnettet. Den potensielle kostnadsbesparelsen vil imidlertid være størst i utkantstrøk som har en relativt høy andel av sekundær og tertiær næringer. Postombæring til personer som har sitt virke innen primær næringer som landbruk og fiske, ville fremdeles være kostbart. Disse gruppene ville sannsynligvis måtte avhente post ved en dagligvarehandel eller tilsvarende slik som nevnt tidligere. Utlevering og innhenting av post kunne alternativt foregå på skoler hvor skoleungdom fra mange husstander er samlet. Substitutter som telefaks og Internett ville sannsynligvis opplevd økt etterspørsel, spesielt fra yngre generasjoner, ettersom kvaliteten på ordinære posttjenester avtok.

Som det fremgår ville det kostnadsdekkende markedsalternativet sannsynligvis medføre betydelige endringer i distriktene, både med hensyn til geografisk tilgjengelighet og frekvens av utlevering og innlevering samt bredde i tjenesteutvalget. Generelt ville nok de fleste oppleve en reduksjon i kvaliteten på posttjenestene. Det er også fare for at enkelte grupper ville falle utenfor et kostnadsdekkende markedsalternativ og oppleve en betydelig reduksjon i sitt kommunikasjonsstilbud. Pensjonister eller uføre som bor alene ville muligens være slike grupper.

I en vurdering av nytten fra dagens landsdekkende postnett bør man videre skille mellom dets eksistensverdi (den nytten potensielle brukere har av å vite at et landsdekkende postnett er tilgjengelig) og dets bruksverdi (den nytten brukere av postnettet har). Førstnevnte er vanskelig å tallfeste og vi har ingen data som kan gi oss noen indikasjoner på denne (se for øvrig avsnitt 2.3). Med hensyn til bruksverdi av postgang mellom de lønnsomme og ulønnsomme postområdene, må det imidlertid tas hensyn til at i et postnett har både avsender og mottager

nytte av postgangen. Selv om merkostnadene oppstår i en del av nettet,⁸² vil det faktisk at postgangen opprettholdes også være til nytte også for den øvrige befolkning som sender post dertil eller mottar post derfra.

Dersom all postgang foregår *innen* et postområde som har merkostnader, og det ikke foregår noen postgang mellom dette postområdet og noe annet postområde, så vil all nytten tilfalle dette ene postområdet.⁸³ Motsatt, dersom all postgang foregår *mellom* postområdet og andre postområder, og det ikke foregår noen postgang innen postområdet, så vil all nytten være delt med de øvrige postområder som sender post dertil eller mottar post derfra. En rimelig antagelse kan være at nytten er korrelert med volum, det vil si, et høyere volum representerer en høyere nytte. Av det totale postvolum knyttet til hvert postområde for år 2000, er mellom 43% og 65% estimert å være grensekryssende, det vil si kommer fra eller skal til et annet postområde.⁸⁴ Dette indikerer at den statlige virkemiddelbruken medfører økt nytte ikke bare for befolkningen i de bedriftsøkonomisk ulønnsomme postområdene, men også for samfunnet for øvrig.

Vi vil nå vurdere de fordelingsmessige virkningene av statlig kjøp.

4.4.3 Fordelingsmessige virkninger av statlig kjøp

Å opprettholde et landsdekkende postnett medfører generelt en overføring av midler fra lønnsomme til ulønnsomme postområder. Denne fordelingen kommer næringslivet og bosettingen i utkantstrøk til gode. For næringslivet innebærer postvirksomheten arbeidsplasser, både direkte og indirekte. Dette gir igjen

⁸² For eksempel ved spesielt høye ombæringskostnader i distriktene.

⁸³ Med postgang innen postområdet mener vi at avsender og mottager begge bor i samme postområde.

⁸⁴ Basert på gjennomsnittet av post ut av og inn til området.

grunnlag for bosetting og konsum av øvrige varer og tjenester. Posten er også en vesentlig kjøper av tjenester i utkantstrøkene. Eksempler er kjøp av transport med fly og buss, samt kjøp av ekspedisjonstjenester ved opprettelse av kontraktspostkontorer.

Dersom Postens kjøp av tjenester i deler av distriktene er nødvendig for å opprettholde en kritisk masse⁸⁵ av økonomisk aktivitet, vil dette kunne være utslagsgivende for å opprettholde bosetting. Et relevant spørsmål blir derfor hvor stor betydning Postens kjøp av eksterne tjenester er for lokalt næringsliv. Dette har vi ikke noen gode data på. Anslag fra en pilotundersøkelse gjort av Statistisk Sentralbyrå (1998) for å teste ut et spørreskjema kan muligens være en indikasjon. I undersøkelsen ble blant annet aktører innen næringsgruppene drosjebiltransport, godstransport på vei, sjøtransport og budtjenester ellers, bedt om å spesifisere hvor stor andel av omsetningen som var knyttet til postvirksomhet. Foreløpige resultater er gjengitt i Figur 12, men ettersom de er foreløpige samt at de skriver seg fra en pilotundersøkelse, bør det ikke legges for stor vekt disse resultatene. Videre er det for vårt formål ingen geografisk dimensjonen ved resultatene slik at det blir rent spekulativt å anta at aktørene som spesifiserer postvirksomhet i hovedsak befinner seg i distriktene.

⁸⁵ Med kritisk masse menes her den minste økonomiske aktivitet som er nødvendig for at et lokalsamfunn skal kunne opprettholde nødvendige fasiliteter som skole, legekontor, kommunekontor, kolonial, bensinstasjon og lignende.

Næringsgruppe	Antall enheter i Brutto-utvalget	Foreløpig svarprosent (netto-utvalg)	Prosentandel som har spesifisert postvirksomhet	Postvirksomhetens gj.snittlige andel av total omsetning blant de enheter som formidler post	Prosentandel av nettoutvalg som ikke har oppgitt noen produktspesifisering
60.22 Drosjebiltransport	367	71,1	4,2	32,1	12,6
60.24 Godstransp. på vei.....	649	72,7	7,2	37,9	8,7
61 Sjøtransport	245	72,2	7,3	8,6	6,8
64.12 Budtjenester ellers	277	47,3	32,1	76,8	16,8

Figur 12. "Spesifisering av postvirksomhet i ulike næringsgrupper. Foreløpige tall for 1999." (Statistisk Sentralbyrå, 1998, s. 11).

I tillegg til Postens betydning for økonomisk aktivitet i distriktene, kan det også tenkes at tilgang til posttjenester (av god kvalitet til en rimelig pris) ansees av de fleste som en livsnødvendighet i seg selv, og således er en betingelse for bosetting. Opprettholdelse av landsdekkende posttjenester vil i så fall være nødvendig for opprettholdelse av bosetting i distriktene. I noen kommuner kan samordning av Posten med andre offentlige tjenester i form av felles servicekontor/postkontor være en mulig, kostnadseffektiv løsning for å opprettholde virksomheten.

Bosetting i utkantstrøk kan være ønskelig av forskjellige årsaker som for eksempel for å styrke norsk suverenitet, redusere problemer knyttet til press på bosetting i byer (trafikkproblemer, konsentrasjon av forurensning, høye bokostnader, mulig økt kriminalitet, og lignende) og bidra til å gjøre distriktene i sær og Norge generelt mer attraktivt som reisemål.

4.5 Geografisk enhetsporto og alternative prisstrukturer

Vi vil i følgende avsnitt se på noen implikasjoner av virkemiddelet "geografisk enhetsporto," samt vurdere andre prisstrukturer.

4.5.1 Geografisk enhetsporto

Ordningen med enhetsporto innebærer at kostnadene som påføres kundene når posten sendes innenlands er den samme uansett transportavstand og størrelsen på de øvrige kostnadene.

Helt siden det første frimerket Penny Black ble innført i England i 1840 har det vært en tradisjon å ha geografisk uniforme portopriser innen postområdet. Av de europeiske landene er det bare Spania som har geografisk differensierte priser for sendinger innenlands. Ordningen med Enhetsporto ble i Norge innført etter tilråding fra Anton Martin Schweigaard⁸⁶ i forbindelse med utgivelse av Norges første frimerke i 1855. (Sørensen 1988). I revidert konsesjon av 1999 ble det innarbeidet et eksplisitt krav om geografisk enhetsporto i konsesjonen. Tidligere har denne ordningen vært praktisert ved sedvane. Prisfastsettelsen baseres på at Samferdselsdepartementet godkjenner Postens portotakster for prioriterte brev innenfor enerettsområder (jf. konsesjonen s. 6). Prisen for andre forsendelseskategorier fastsettes av Posten ut fra en markedsmessig vurdering. I henhold til Ot. prp. nr.18 Om lov om endringer i postloven (s. 5), er det få av disse tjenestene hvor prisene hittil varierer geografisk.

Vi ser også klart hvordan en mer kostnadsorientert prising og dermed geografisk differensiering lett kan komme i konflikt med kravet om å gi et landsdekkende tilbud til rimelig pris og god kvalitet. Oppstår en slik differensiert prispolitikk, kan myndighetene bli nødt til å ta stilling til prioriteringsrekkefølge eller eventuelt presisere konsesjonens krav om *effektivitet, rimelige priser og god kvalitet* for hele landet. I St. meld. nr. 16 (1998-99) *Om virksomheten til Posten Norge BA*, fastslås det at myndighetene har som målsetting å unngå større geografiske

⁸⁶ Anton Martin Schweigaard 1808-70 var stortingsrepresentant i 1871-69, og var i den tid en markant leder i forbindelse med oppbygging av statlig virksomhet innenfor tollvesen, post, jernbane m.m (Aschehougs og Gyldendals Store Norske Leksikon, Kunnskapsforlaget).

prisforskjeller. Det er heller ikke anledning til å utforme prispolitikken på en slik måte at kostnader ved konkurranseutsatte tjenester dekkes av inntektene fra enerettsområdet.

Enhetsporto må sees i sammenheng med kravet om landsdekkende likeverdig tilbud, uten at det egentlig er gitt at likeverdig nødvendigvis behøver å bety det samme som identisk (jamfør avsnitt 2.4 og 3.1). Med krav om at pris i større grad skal reflektere reelle utgifter vil ordningen med enhetsporto kunne komme under press. Ulempene ved et fler-tariff system, er at det kan medføre betydelige transaksjonskostnader både i forhold til publikum som skal orientere seg om prisene, postoperatørens kontroll med at forsendelsen er tilstrekkelig frankert, og selve håndteringen av de forsendelser som er registrert med for lav porto. Det vil nok også være betydelige politiske innsigelser mot å pålegge at lokal post i rurale områder blir dyrere enn lang-distanse post mellom byer i ulike deler av landet. Takster som reflekterer de reelle kostnadene vil kunne medføre at forsendelser postlagt nært destinasjonsadressen medfører større kostnader for operatør enn post sendes mellom adresser over lengre avstander. Dette har sammenheng med at noe lokal post må gå via et sorteringskontor et annet sted før det når mottager.

Geografisk enhetsporto kan således ved sin enkelhet, ha sine praktiske og politiske fordeler. Imidlertid er dagens portosystem likevel relativt komplekst ved at kunder må holde rede på vekt-, format- og tidsspesifikasjoner for posten de sender. Disse kan i praksis være like brysomme å holde rede på som en geografisk nyansert porto ville vært. Heller enn å gå nærmere inn på dette, vil vi kort se på noen prinsipper for samfunnsøkonomisk prising.

4.5.2 Samfunnsøkonomisk prising

Prisenes rolle for samfunnsøkonomien er tosidig:

- De skal for det første gi brukerne incitament til optimal bruk av eksisterende produksjonskapasitet.
- For det andre skal de gi produksjonssiden signaler om hva som er optimal dimensjonering av kapasiteten, herunder lønnsomhetssignaler for etablering av nye aktører og ny virksomhet.

Optimal bruk av eksisterende produksjonskapasitet innebærer at nytteverdien skal være lik den kostnaden brukeren av postnettet påfører andre på marginen. Dette betyr at pris bør settes lik marginalkostnad for å få en effektiv allokering.⁸⁷

Et generelt problem for nettverksnæringer er at stordriftsfordeler ofte fører til at marginalkostnaden er lavere enn gjennomsnittskostnaden. Pris lik marginalkostnad vil derfor ikke føre til kostnadsdekning.⁸⁸ Som nevnt i avsnitt 2.1.2, har beredskapen til postnettet i utkantstrøk en tilsvarende effekt som høye, faste (irreversible) kostnader i telenettet og elektrisitetsnettet. I den grad dette faktisk er tilfelle, vil ikke både effektiv allokering og kostnadsdekning begge kunne oppnås ved bruk av en enkelt pris (porto).

4.5.3 Todelte tariffer

Bruk av todelte tariffer vil imidlertid kunne føre til en mer optimal løsning. *En todelte tariff er en kombinasjon av en tilgangspris og en brukspris.* For telenettet

⁸⁷ Forutsatt at eventuelle eksternaliteter er inkludert i grensekostnaden.

⁸⁸ Dette er et velkjent problem for andre nettverkstjenester som telefoni og elektrisitet, hvor det er knyttet store irreversible investeringer til utbygging av nettet mens den marginale overføringskostnaden innenfor den gitte kapasiteten er svært lav (se for eksempel Fjell *et al.*, 1999, og Kittelsen, 1994).

er tilgangsprisen lik månedsavgiften man betaler for å ha tilgang til nettet og dermed kunne motta og initiere kommunikasjon over dette, mens bruksprisen er minuttprisen som påløper ved bruk av nettet. For postnettet vil en tilsvarende todelt tariff, for eksempel, bestå i en årsavgift knyttet til det å ha en postkasse/postboks for mottak av post og en porto per forsendelse kunden foretar. Ettersom tilgangen til et postnett er mye løsere enn tilgangen til et telenett eller elektrisitetsnett (fysisk via kabel), vil todelte tariffer sannsynligvis være mest egnet for områder hvor det kun er én postaktør.

En todelt tariff gir større fleksibilitet i prisingen ved at man kan sette bruksprisen lik marginalkostnaden slik at man får optimal allokering samtidig som man benytter en fastavgift til å dekke inn resterende kostnader. Således gir en todelt tariff større mulighet for å oppnå samfunnsøkonomisk optimal produksjon.

Både for tettbygd og utkantstrøk er porto for brevpost sannsynligvis betydelig over marginalkostnad ved forsendelse. I den grad det forekommer kapasitetsbegrensninger kan det være nødvendig med en relativt høy pris for at tilgjengelig kapasitet skal tildeles dem som har høyest betalingsvilje (nytteverdi).

Ledig kapasitet har en tendens til å variere over tid. For post med lav prioritet vil periodiske kapasitetsbegrensninger være av mindre betydning fordi man kan bruke lengre fremsendelsestid og derfor utnytte perioder med ledig kapasitet i nettet. Således kunne en tenke seg en porto i tråd med marginale kostnader (sannsynligvis betydelig lavere enn dagens porto) og at et eventuelt underskudd dekkes gjennom en fastavgift. Det er rimelig antagelse at todelte tariffer ville føre til en bedre utnyttelse av ledig kapasitet i postnettet, og gjerne spesielt med hensyn til levering til utkantstrøk. Vi kommer tilbake til dette i neste avsnitt.

Bruk av todelte tariffer vil normalt innebære at brukere med størst betalingsvilje betaler en større andel av den "faste" kostnaden (kostnaden for beredskap i

Posten sitt tilfelle). Dette kan oppnås ved å tilby en meny av tariffer tilsvarende det man finner i telesektoren, for eksempel for mobiltelefoni, hvor høy fastavgift kombineres med lav ringepris og omvendt. Menyen vil gi høyvolum kunder (høy betalingsvilje) incitament til å velge en høy fastavgift og lav porto slik at disse også dekker inn en større andel av den "faste" kostnaden. Incitamentet for høyvolum kundene til å velge "sin" tariff ligger i en lavere gjennomsnittspris enn dersom de hadde valgt tariffen ment for lavvolum kunder. Vi antyder imidlertid kun muligheten av en slik prisstruktur her, men vil ikke gå nærmere inn på dette (for en videre diskusjon om bruk menyer av todelte tariffer se for eksempel Fjell *et al.*, 1999a).

4.5.4 Knapp kapasitet og optimal dimensjonering av postnettet

Dersom porto lik marginalkostnaden for bruk gir for stor etterspørsel i forhold til kapasitet, må etterspørselssiden rasjoneres. Fra et samfunnsøkonomisk effektivitetssynspunkt vil det være mest hensiktsmessig å gi dem som har størst nytte av bruken høyest prioritet. Siden nytten uttrykkes ved betalingsviljen for bruk, vil en rasjonering ved hjelp av prisene oppnå nettopp dette. Dersom prisen settes slik at den samlede etterspørsel blir lik tilgjengelig kapasitet, vil brukerne være de med høyest betalingsvillighet.

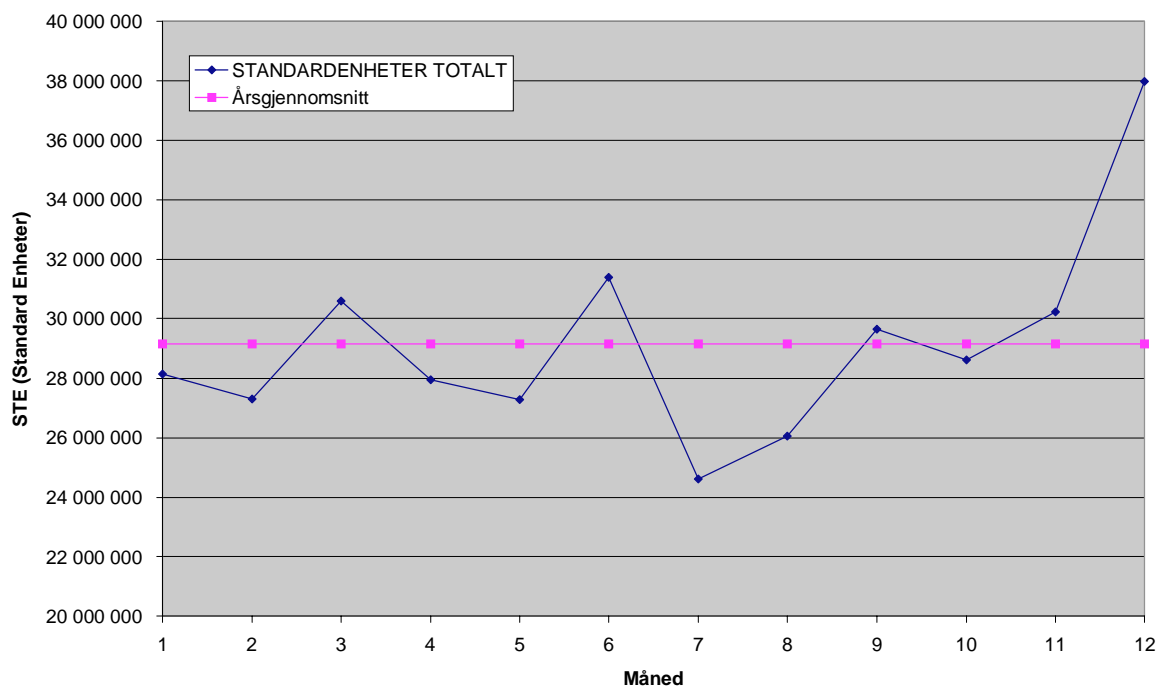
Knapp kapasitet er et markedssignal om ønskeligheten av en økning av kapasiteten. Den pris som gir balanse mellom etterspørsel og gitt kortsiktig kapasitet, kan vi kalle rasjoneringsprisen. De langsiktige marginalkostnadene ved å øke tilbudet ved kapasitetutbygging blir gjerne kalt langsiktige inkrementelle kostnader (Long Run Incremental Cost, LRIC). De inkluderer både finansielle kapitalkostnader og økonomisk depresiering. Dersom rasjoneringsprisen er høyere enn den langsiktige marginalkostnaden, vil det være samfunnsøkonomisk ønskelig å øke kapasiteten. LRIC er derfor prinsipielt et investeringskriterium og

ikke et kriterium for prissetting. Om rasjoneringsprisen på kort sikt er lik LRIC, svarer dette til optimal kapasitetsdimensjonering. Bare i dette tilfellet vil LRIC være korrekt brukerpris siden det kortsiktige og langsiktige perspektivet faller sammen. Men i en sektor der både tilbuds- og etterspørselssiden er i kontinuerlig forandring, vil dette normalt ikke være oppfylt på noe gitt tidspunkt – særlig dersom kapasitetstilpasningen må skje i endelige sprang.

Når det gjelder postnettets sin kapasitet vil denne på kort sikt være relativt fast mens etterspurt kvantum etter forsendelser vil variere. Noen av variasjonene vil være sesongbetonte som julerush. Figur 13 illustrerer utviklingen av trafikkvolumet per måned for 1999 og viser betydelige variasjoner i månedsgjennomsnittene, noe som innebærer at bemanningen også må varieres ettersom postnettets i stor grad benytter arbeidskraft.⁸⁹ Slike variasjoner i volum vil naturlig nok også bidra til at det blir mer kostbart å opprettholde krav til fremsendelsestid som konsesjonskravet til at 85% av A-post skal være framme etter ett døgn.

Kapasitetsknapphet vil innebære forsinkelser og kundene ”betaler” i form av forlenget framsendelsestid. I frie markeder vil det kunne utvikle seg et prismønster som tar sikte på å rasjonere produktet, men opprettholde kvaliteten. Eksempler på dette finner vi i beslektede transportnæringer som for flyreiser og cruise, samt pakketurer til sydlige strøk, i høysesonger. Innen telesektoren har det vært vanlig å benytte såkalt ”peak load” prising for å rasjonere telefonbruken i de travleste timene på dagen.

⁸⁹ Det kan også tenkes å være betydelige variasjoner innen hver enkelt måned.



Figur 13. Trafikkutvikling per måned i 1999 ved Postterminalen i Oslo (data fra Posten, 2000).

Posten har imidlertid ikke denne friheten i prissetting for enerettsområdet og basistjenestene. Dette har ikke store konsekvenser så lenge kapasitetsknappheten er av kort varighet. Er imidlertid varigheten av kapasitetsknappheten og de resulterende forsinkelser betydelige, blir konsekvensene av den rigide prisingen større. For eksempel viser undersøkelser at Posten konsekvent har en betydelig andel forsinket A-post.⁹⁰ En faktor som kan bidra til dette er for lav prising av prioritet, som at prisdifferansen på A-post og B-post er for liten slik at mange kanskje velger A-post selv om de ville valgt B-post om prisdifferansen hadde vært større. Imidlertid er ikke A-post og B-post særlig sammenlignbare ettersom B-post fordrer en sending på minst 20 stykk brev. En mer rendyrket prising av

⁹⁰ Omtrent 23% av A-posten kom ikke fram i tide i 1998 (Årsrapport 1998 til Post- og teletilsynet). Den tilsvarende andelen for US Postal Service var i 1995 13% (Runyon, 1996).

prioritet (framfor en blanding av prioritet og kvantum) kunne muligens bidratt til reduserte tap for Posten.

4.6 Konkurransetsetting

I dette avsnittet vil vi se på konkurransetsetting som potensielt virkemiddel for mer kostnadseffektivt å oppnå den statlige målsettingen på postområdet. *Med konkurransetsetting vil vi mene at en offentlig monopolvirksomhet eksponeres for konkurranse.*⁹¹

Noen av formålene med konkurransetsetting er økt informasjonstilgang omkring kostnadsforhold og produktivitet til en monopolvirksomhet, kostnadseffektiv produksjon og mer effektiv allokering av tjenester gjennom priser fastsatt ved konkurranse (i motsetning til regulering).

Konkurransetsetting kan være direkte eller indirekte. Former for direkte konkurransetsetting er franchising, anbudskonkurranse, kuponger (vouchers) og stykkprising. Former for indirekte konkurransetsetting er målestokk konkurranse (yardstick competition) og markedstester (for en diskusjon omkring konkurransetsetting, se for eksempel Kjerstad og Kristiansen, 1996). Vi skal i det påfølgende diskutere anvendelse av anbudskonkurranse og målestokk konkurranse for postområdet.

⁹¹ For en mer inngående drøftelse av begrepet konkurransetsetting, se for eksempel Kjerstad og Kristiansen (1996).

4.6.1 Anbudskonkurranse

Anbudskonkurranse ("competitive tendering") tilhører en form for konkurranseutsetting kalt franchising. En klargjøring av anbudskonkurranse bør derfor ta utgangspunkt i dette videre begrepet. *Franchising er en form for konkurranseutsetting hvor flere aktører (private eller offentlige) konkurrerer gjennom en auksjonsordning om retten til å drive en virksomhet.* Monopolretten gis til den aktøren som tilbyr å levere produktet eller tjenesten til den laveste prisen, eller mer generelt, den beste kombinasjonen av kvalitet og pris. Monopolretten gis for en periode og legges deretter igjen ut på auksjon. Hovedformålet er kostnadseffektiv drift og at monopolprofitt konkurreres bort ved at prisen for produktet eller tjenesten reduseres tilsvarende. I tillegg vil budene til auksjonen bidra til å øke statens informasjon om kostnads- og prisnivået ved driften av monopol tjenesten (Vickers og Yarrow, 1988).

Vi skal for vår diskusjon *definere anbudskonkurranse som franchising på områder hvor monopolretten ikke gir grunnlag for å oppnå en normal fortjeneste*⁹². Dette kan ha sammenheng med at produktet eller tjenesten ikke i utgangspunktet skal selges til konsumenter (for eksempel vedlikehold av offentlige parkanlegg) eller en politisk målsetting om at tjenesten skal tilbys i et større omfang eller til en høyere kvalitet enn hva som er bedriftsøkonomisk lønnsomt (for eksempel daglig postombæring i utkantstrøk). Monopolretten gis da til den aktøren som tilbyr å levere produktet eller tjenesten med det minste underskuddet. Underskuddet dekkes av staten og fungerer som en subsidie.

Anbudskonkurranse er brukt med relativt positive resultater av lokale myndigheter i Storbritannia blant annet for subsidierte busstjenester (Vickers og

⁹² Normal fortjeneste er en fortjeneste som såvidt er tilstrekkelig til å tilfredsstillere eiere og investorer.

Yarrow, 1988) og er også ofte brukt av kommuner i Norge innen renovasjon, vegvedlikehold og IT-tjenester (Kjerstad og Kristiansen, 1996). Kjerstad og Kristiansen finner at kostnadsbesparelsene varierer fra 4% til 33%, og Vickers og Yarrow referer en lignende studie fra 1986 av London Business School og Institute for Fiscal Studies som finner at lokale myndigheter i Storbritannia oppnådde gjennomsnittlige besparelser på 22%. Imidlertid er det ikke alltid at kostnadene ved selve gjennomføringen av anbudskonkurransen er tatt med i beregningen av besparelser. For lokale myndigheter i Storbritannia var disse om lag £10.000 i gjennomsnitt på midten av åttitallet, og gjennomsnittlig tid for anbudsprosessen var om lag fem måneder (Hartley og Huby, 1986).

Selv om mange erfaringer med anbudskonkurranser er positive, er det viktig å være klar over begrensningene knyttet til denne formen for konkurranseutsetting. Anbudskonkurranse (og franchising) kan være velegnet dersom:

- produktet/tjenesten er enkel og veldefinert
- informasjonen knyttet til tjenesteproduksjonen er velkjent
- etterspørsel og teknologisk utvikling er forutsigbar (lav usikkerhet)
- irreversible kostnader er lave (nødvendig produksjonsutstyr er lett omsettelig)
- tilstrekkelig antall konkurrenter

Vi vil i det påfølgende foreta en nærmere gjennomgang av disse punktene.

Det er viktig at tjenesten som skal produseres er enkel å definere for at gevinster ved konkurranseutsetting skal oppnås. Årsaken er at det vil da være relativt lett både å fastsette oppgavene og ansvarsområdet til den private aktøren og å kontrollere at disse blir utført i henhold til avtale. Dette reduserer også

usikkerheten knyttet til å gi bud og fremmer således budprosessen samt at det reduserer potensialet for tvistemål knyttet til utføring av oppgavene.

Videre er det nødvendig at informasjon omkring produksjon og levering av tjenesten er tilgjengelig for alle aktørene. Dette vil redusere informasjonsfordeler knyttet til å være den eksisterende leverandøren og redusere usikkerhet omkring bud. Begge deler vil fremme konkurranse-effekten. Dersom det imidlertid er vesentlige informasjonsfordeler knyttet til å være den eksisterende leverandøren, vil dette kunne avskrekke andre fra å by på retten til å levere en tjeneste hvor de har dårligere kjennskap til kostnader og potensiell fortjeneste enn den eksisterende leverandøren. Antar man at den eksisterende leverandøren leverer et bud som innebærer normal fortjeneste, vil det nemlig være ensbetydende med redusert fortjeneste eller i verste fall tap for en annen vinner.

Videre er det viktig at produktet eller tjenesten som legges ut på anbud har en forutsigbar etterspørsel og teknologi. Dersom det er betydelig usikkerhet knyttet til etterspørselen eller den teknologiske utviklingen, vil dette virke negativt inn på budprosessen. Sannsynligheten øker for at en aktør kommer i vanskeligheter og ikke kan oppfylle kontrakten. Graden av usikkerhet kan reduseres ved at kontraktperioden kortes ned. Dette innebærer imidlertid at den offentlige myndighet må foreta hyppigere auksjoner og påføres økte kostnader derigjennom slik at potensiell gevinst ved anbudskonkurranse fort kan bli eliminert. I tillegg vil det medføre en større grad av diskontinuitet av tjenesteleverandør, som i seg selv kan være uønsket, samt redusert incitament for anbyder til investering i kapitalutstyr. Videre vil usikkerhet knyttet til kostnaden ved å drive monopolvirksomheten gjøre selve auksjonsordningen problematisk. Antar man at fordelingen av de forskjellige anbud som inneleveres er forventningsrett (at gjennomsnittsanbudet korrekt gjenspeiler den faktiske kostnaden ved å drive virksomheten), vil dette innebære at det vinnende anbudet faktisk er for lavt og at

vinneren vil tape penger på virksomheten (såkalt "winner's curse"). For at anbudskonkurranse skal være et velegnet virkemiddel, er det derfor viktig at både etterspørsel og teknologisk utvikling er forutsigbare.

Videre er det fordelaktig at irreversible kostnader ("sunk cost") er lave, det vil si at det ikke er knyttet mye spesialutstyr til tjenesteproduksjonen som ikke lar seg omsette. I motsatt fall vil dette være et etableringshinder som beskytter eksisterende leverandør mot at nye aktører byr på kontrakten når den skal fornyes. Første gang en monopol tjeneste skal auksjoneres stiller samtlige aktører likt med hensyn til irreversible kostnader. Ved neste auksjon, etter kontraktperiodens utløp, vil imidlertid et eventuelt skifte av leverandør tilsi at slikt spesialutstyr overtas av den nye leverandøren.⁹³ Dersom overtakelse ikke var et alternativ, ville utstyret kun ha en skrapverdi, men for den nye leverandøren vil det ha en verdi tilsvarende hva det ville koste å erstatte utstyret (justert for eventuell slitasje dersom dette er relevant). Dette har karakter av et bilateralt monopolproblem og hvis differansen mellom de to beløpene er stor, vil forhandlingskostnadene fort kunne bli store for å få bli enige om en overdragelsespris. Ettersom forhandlingskostnader kun påløper ved en eventuell overtagelse, vil den eksisterende leverandøren slippe disse dersom den vinner kontrakten, mens den nye leverandøren uansett må påregne disse. Derfor vil effekten av høye forhandlingskostnader være i favør av den eksisterende leverandøren (Vickers og Yarrow, 1988). Således er det gunstigere å benytte anbudskonkurranse dersom eventuelt kapitalutstyr er av en slik art at det er lett omsettelig.

⁹³ Dersom læring over tid øker produktiviteten vil dette også gi eksisterende leverandør en kostnadsfordel ved fremtidige auksjoner, men kan muligens overtas til en viss grad ved overtakelse av personell.

Det er en fordel dersom det er mange potensielle leverandører slik at mange aktører byr om monopolretten. Selv om det er tilstrekkelig med to aktører som byr for å oppnå konkurranse, vil sjansene for stilltiende samarbeid og for fredelig sameksistens øke.⁹⁴ Muligheten for begge disse problemene avtar med antall aktører.

Vi skal nå se på potensiell anvendelse av anbudskonkurranse på postområdet.

4.6.2 Potensiell anvendelse av anbudskonkurranse

Alle bedriftsøkonomisk ulønnsomme posttjenester bør i utgangspunktet vurderes om de egner seg for konkurranseutsetting gjennom for eksempel anbud. Vurderingen bør gjøres på bakgrunn av kriterier slik som foreslått i foregående avsnitt. Det bør også vurderes hvorvidt flere tjenester skal legges ut på anbud samtidig og om det skal være anledning til å levere anbud på individuelle tjenester så vel som kombinasjoner av tjenester. Vi vil ikke komme nærmere inn på sistnevnte her.

Postombæring i utkantstrøk er en relativt enkel og veldefinert oppgave hvor kostnadsinformasjon er lett tilgjengelig. Anbudskontrakten kan i grove trekk gå ut på ombæring av post til et kjent antall husstander til en bestemt tid på et gitt antall ukedager. Teknologien og etterspørselen er relativt forutsigbar på årsbasis. Imidlertid kan usikkerhet knyttet til etterspørsel elimineres for anbyder ved at portoinntekter tilfaller staten slik at leverandørens inntektskilde er et forutbestemt beløp dekket av staten. Netto kostnad for staten vil således bli betaling til tilbyder minus inntekter fra virksomheten hvorav sistnevnte vil være usikker.

⁹⁴ Fredelig sameksistens innebærer at konkurrenter over tid unngår hard priskonkurranse som skader hverandres profitt. Dette kan spesielt være et problem dersom aktørene møtes i flere markeder, for eksempel at de konkurrerer om samme tjenestetyper ved forskjellige kommuner noe som kan føre til en deling av markedet og avtagende konkurranse uten at dette er avtalt (se for eksempel Fjell *et al.*, 1999).

Virksomheten krever, på lik linje med postombæring i tettbygd strøk, transportmidler og personell, men gjerne beskjedne lager- og sorteringslokaler. De irreversible kostnadene er således lave. På grunn av det lave volumet av postsendinger vil denne aktiviteten med fordel kunne kombineres med andre aktiviteter av lignende karakter slik at kostnadene kan fordeles over flere aktiviteter. Bedrifter med mest komplementær virksomhet vil derfor sannsynligvis kunne gi det laveste anbudet og ha merkostnader som er lavere enn om Posten (eller en annen bedrift uten komplementær virksomhet) hadde foretatt ombæringen. Hvorvidt det i utkantstrøk vil finnes et tilstrekkelig antall potensielle aktører til at man oppnår konkurranse på anbudssiden vil nok variere, men i utgangspunktet er to aktører tilstrekkelig for at den ønskede effekt oppnås. Sannsynligheten for stilltiende samarbeid øker imidlertid dersom det er få aktører. Per i dag benytter Posten seg allerede av en ordning tilsvarende anbud for en del utkantstrøk, såkalte kontraktsruter som gjennomføres av andre enn Postens ansatte (Posten, 1998a).

Anbudskonkurranse kan også benyttes for drift av postkontorer, som da kalles kontraktspostkontor (tidligere kontraktspostkontor). Som nevnt over vil aktører med komplementær virksomhet kunne dra fordel av ledig kapasitet og derigjennom fordele felleskostnader på en større virksomhet. Antallet potensielle aktører vil være påvirket av beliggenhet ettersom denne bør være sentral i det lokale området. Næringsvirksomhet har imidlertid en tendens til å konsentreres i forhold til bosetting, og det burde derfor være tilstrekkelig alternativer med hensyn til beliggenhet. I tillegg bør det være samdriftsfordeler mellom den private virksomheten og posttjenestene som legges ut på anbud.

At slike samdriftsfordeler forekommer ser ut til å støttes av den økende bruken av kontraktspostkontorer i Posten sitt ekspedisjonsnett som illustrert i Tabell 18

(Posten, 1998a). Samtidig har antallet ekspedisjonssteder som utelukkende driver postvirksomhet (postkontorer) blitt betydelig redusert.

Tabell 18. Ekspedisjonstyper 1996-1998.

Ekspedisjonstype	Antall 1996*	Antall 1997*	Antall 1998*
Postkontorer	1931	1353	910
Kontraktspostkontorer	160	265	370

Bedrifter benytter seg også ofte av anbudskonkurranse for deler av sin virksomhet. Frimerkeproduksjonen til Posten er for eksempel i hovedsak utført eksternt. Design gjøres av forskjellige kunstnere og tegnere etter oppdrag, mens trykking som regel gjøres av Norges Bank. Frimerkedesign og -produksjon har da også karakter av å være velegnet for anbudskonkurranse ved at oppgaven er relativt lett å definere. Oppdraget kan utformes med utgangspunkt i en bestemt type design og trykking av et visst antall til et gitt tidspunkt, og deretter tildeles aktøren med det beste anbudet.

Avslutningsvis bør det nevnes at ved anvendelse av anbudskonkurranse, vil det være viktig å ta hensyn til leveranspålitelighet. Som nevnt tidligere, vil en vanlig auksjon hvor laveste bud vinner kunne føre til at den som undervurderer kostnadene ved virksomheten mest, gir det laveste budet og får oppdraget ("winner's curse"). I ettertid, når de faktiske kostnadene ved driften framkommer, kan dette være et bud vinneren angrer på. Dersom vinneren kommer i økonomiske vanskeligheter som følge av utilstrekkelig kostnadsdekning, vil dette kunne medføre økt usikkerhet omkring både kvalitet og leveranspålitelighet av tjenesten, noe som er i konflikt med den statlige

* Per 31. desember.

målsettingen på området. En forhåndskvalifisering av anbydere sin finansielle soliditet kan redusere risikoen for at en anbyder ikke leverer i henhold til avtale. Videre kan det vurderes om lavest anbud skal betales i henhold til nest laveste anbud. Ved usikkerhet omkring kostnadene ved å levere tjenesten kan dette redusere tapet ved en eventuell "winner's curse" og således bedre sjansene for å opprettholde kvalitet og leveranse pålitelighet.⁹⁵ En inngående diskusjon av auksjons-/anbudsformer ligger imidlertid utenfor avgrensningen av dette prosjektet (for en videre diskusjon, se for eksempel Gaasland og Sunnevåg, 1998).

4.7 Markedskrefter og liberalisering

I dette avsnittet diskuteres muligheten for å liberalisere postområdet fullstendig og benytte markedsmekanismer som et koordinerende virkemiddel. Det blir således en videreføring av foregående avsnitt ved at vi her antar et fritt marked med fri etablering av konkurrerende virksomhet, uten sektorspesifikk regulering av priser eller pålegg i form av sosiale ansvar som landsdekkende tjenester, gratis postgang for blinde, eller lignende. Vi antar heller ingen statlig støtte i form av statlig kjøp. Med andre ord, markedet reguleres kun av den generelle konkurranselovgivning med Konkurransetilsynet som tilsynsmyndighet.

Det sentrale spørsmålet blir i hvilken grad eksklusiv anvendelse av markedskrefter vil bidra til å oppnå den statlige målsetting beskrevet i kapittel 3? Før vi søker å besvare dette, vil vi kort se på motivene som en prinsipielt kan anføre for å benytte markedskrefter, og deretter vil vi vurdere muligheten av å oppnå dagens målsetting i et uregulert marked.

⁹⁵ Ved perfekt informasjon vil det medføre at den mest kostnadseffektive aktøren sitter igjen med en profitt som tilsvarer kostnadsforskjellen i forhold til den nest beste aktøren. Den mest effektive aktøren ville også kunne oppnå denne profitten i et vanlig konkurrerende marked.

4.7.1 Motiver for bruk av markedskrefter (fri konkurranse)

Markedskrefter, eller simpelthen konkurranse, har i henhold til økonomisk teori generelt en positiv innvirkning på:

- kostnadseffektivitet
- kvalitet
- innovasjon
- allokeringseffektivitet

Vi går nå nærmere inn på hvert av punktene listet over.

Konkurranse fører med seg et press på interne operasjoner i form av at driften må gå med overskudd for å eksistere (ser bort fra myke budsjettsskranker ved offentlig eierskap som diskuteres i avsnitt 4.8). Dette innebærer at bedriftsledelsen må søke å anvende de mest kostnadseffektive produksjonsmetoder for å være konkurransedyktige slik at bedriften kan forbli en aktør i markedet og deres stillinger er sikret. Trusselen om konkurs eller avskjedigelse bidrar til å gi bedriftsledelsen incitament i den retning.

Videre er det en voksende litteratur på området omkring kvalitet som tilsier at fortjeneste er positivt korrelert med hvordan bedriftens kvalitet rangerer i forhold til konkurrentene, det vil si at bedrifter som leverer høyere kvalitet har høyere fortjeneste (se for eksempel Lehmann-Grube, 1997, Rosenkranz, 1996, Donnenfeld og Weber, 1992). I et marked med konkurranse vil bedriftene således ha et sterkt incitament til å bedre kvaliteten, noe som kommer konsumentene til gode.

Fra ovennevnte følger også at det blir et økt incitament til innovasjon i produkter og tjenester for å kunne tilby nye, bedre produkter. Dette underbygges også av at

bedrifter i konkurranse normalt vil søke å differensiere sine produkter for å redusere priskonkurransen. Jo mer identiske produkter to bedrifter tilbyr, desto hardere blir priskonkurransen, noe bedriftene søker å unngå. På sikt blir resultatet av konkurranse derfor gjerne et bredere produkt- og tjenestetilbud som er bedre tilpasset de forskjellige behovene i markedet. Man vil også ofte se en framvekst av nisjebedrifter eller nisjeprodukter som betjener mindre markedssegmenter som ellers gjerne ville vært ubetjent. En av de største fordelene for et monopol er det stille liv uten presset fra konkurranse, noe som uvegerlig fører til lavere innovasjon. Som Ferrara (1996) beskriver det: "...customers are captive by law. They cannot turn to a competitor with lower prices or higher quality, or who has adopted the latest innovations first." (s. 23).

Den mest omtalte positive virkningen av konkurranse er gjerne at den fører til reduserte priser for konsumentene. I markeder hvor identiske bedrifter produserer homogene (like) produkter viser økonomisk teori at prisen vil gå mot produksjonskostnaden av siste enhet (marginalkost).⁹⁶ Dette innebærer at en enhet vil bli produsert så lenge konsumenten er villig til å bære kostnaden av dette noe som fører til en effektiv allokering av ressurser. Konkurranse har generelt en tendens til å orientere prisene i retning av kostnadene noe som også ofte er et krav fra myndighetene til regulerte monopoler.

En ytterlig positiv virkning som også er nevnt under avsnitt 4.5, er at konkurranse fører til at informasjon om kostnader ved driftsøkonomiske forhold i den tidligere monopolvirksomheten blir mer utbredt (at det såkalte informasjonsmonopolet brytes).

⁹⁶ Det klassiske eksempelet i litteraturen er Bertrand (1883).

Vi vil nå kort se på konkurransesituasjonen i den norske postsektoren i dag, før vi går inn på mulige effekter av full deregulering.

4.7.2 Konkurransen på det norske markedet i dag

Elektroniske tjenester

Den teknologiske utviklingen har gjort det mulig å sende informasjon elektronisk verden over. Økt bruk av elektronisk meldingsformidling, elektronisk dokumentutveksling (EDI), telefaks og teletjenester slik som tekstmeldinger, vil sannsynligvis føre til en betydelig nedgang i forsendelse av tradisjonell brevpost. Posten anslår at vel 60% av forretningskorrespondansen, dvs. ordre, fakturaer, betalingsmeldinger og lignende, vil kunne erstattes av elektroniske tjenester (Ot prp nr 64, 1995-96). For å forsterke Postens markedsposisjon i tilbud av elektroniske tjenester, ble Statens Datasentral AS kjøpt av Posten i 1995. Selskapet heter nå Posten SDS AS.

Mens bruken av elektroniske tjenester tenkes å erstatte tradisjonell brevpost, vil konsekvensene for lettgodstjenestene antageligvis være mye mindre siden disse i mindre grad er substituerbare. Faktisk kan det tenkes at lettgodstjenestene er komplementære til elektroniske tjenester ved at økende Internetthandel fører til økt forsendelse av pakkepost. Et eksempel på dette er den pågående politiske prosessen mot mulig salg av polvarer over Internett. Statssekretær Steinulf Tungesvik sier i en pressemelding at "Ved å åpne for bestilling via Internett og utlevering via Posten, blir det lik tilgang til Vinmonopolets produkter i by og bygd over hele landet."⁹⁷ Denne og annen type netthandel vil kunne føre til betydelig økning i volum for pakkepost.

⁹⁷ "Polet får selge nettvin." Digi.no, 18.02.2000
(<http://w3.digi.no/digi98.nsf/pub/md20000218095400alm2295109483>).

Tradisjonell postvirksomhet

Posten har enerett på formidling av tradisjonell brevpost (se avsnitt 4.3.1 for definisjon av Postenes enerettsområde). På dette området er det ingen konkurrenter som utfordrer Posten. På områder som ikke omfattes av eneretten slik som formidling av bøker, kataloger, aviser og blad, møter Posten konkurranse.

Det finnes en rekke aktører innen tradisjonell postvirksomhet, dvs. innen fysisk informasjonsformidling slik som brev, aviser, blad og direktereklame, og innen forsendelse av lettgoods. I de fleste byer er det etablert budfirmaer som distribuerer brev- og varesendinger dør-til-dør. I tillegg tilbyr flyselskaper, drosjer og internasjonale selskaper transport av forsendelser som skal raskt frem. Distribusjon av aviser og blad utføres av avisene selv, samdistribusjonsselskaper og Posten. Posten er den største operatøren innen fysisk informasjonsformidling.

Når det gjelder distribusjon av direktereklame, konkurrerer Posten med distribusjonsfirmaer som NorPost, blader og aviser som formidler reklame i form av innstikk, og lag og foreninger. I tillegg utfører annonsørene egendistribusjon av direktereklame. For tiden er NorPost den eneste distributør av direktereklame som tilbyr landsdekkende tjeneste ved siden av Posten. Tidligere konkurrerte også firmaet Forbruker-Kontakt med Posten på landsdekkende basis i distribusjon av direktereklame. Firmaet ble kjøpt av Posten i 1997. Vi kommer tilbake til dette senere.

Innen distribusjon av lettgoods som veier inntil 30-40 kg, finnes det er en rekke leverandører. Posten, Linjegods, Tollpost Globe og Pakke-Trans er de største leverandører av lettgoods som tilbyr landsdekkende tjenester i Norge. I tillegg finnes det mange mindre lokale leverandører som har avtaler med landsdekkende transportører for videreforsendelse av lettgoods. Store internasjonale selskaper som United Parcel Service tilbyr også distribusjon av lettgoods i Norge.

Tjenester innen internasjonal fysisk informasjonsformidling og lettgodssendinger dekkes i hovedsak av postverkene, samt internasjonale selskaper som DHL Internasjonal, TNT Express Worldwide, Federal Express og United Parcel Service. Disse internasjonale selskaper opererer i hovedsak i markedet for ekspressendinger av dokumenter og pakker fra dør-til-dør, men konkurrerer også i økende grad i det ordinære brevpostmarkedet (St meld nr 41, 1995-96).

Case-studie: Postens oppkjøp av Forbruker-Kontakt

Posten, som allerede har en dominerende markedsposisjon, har gjennom oppkjøp av andre selskaper forsterket sin markedsrett. Som nevnt ovenfor ble Statens Datasentral AS kjøpt av Posten i 1995. I november 1997 ble selskapet Forbruker-Kontakt AS som var Postens største konkurrent i distribusjon av uadressert direkteklame, kjøpt av Posten.

I henhold til konkurranseloven § 3-11 kan Konkurransetilsynet gripe inn mot bedriftserverv som kan føre til eller forsterke en vesentlig begrensning av konkurransen i strid med konkurranseloven § 1-1.⁹⁸

Konkurransetilsynets vedtak av 20. mars 1998 "Posten Norge BA's erverv av Forbruker-Kontakt" studerer virkninger av Postens overtakelse av Forbruker-Kontakt. Tilsynet fant at fusjonen ikke var i strid med konkurranselovens forbudsbestemmelser. Videre gir vedtaket en beskrivelse av konkurransesituasjonen i distribusjon av uadressert reklame.

⁹⁸ Konkurranselovens § 1-1 slår fast at lovens formål er å sørge for en effektiv bruk av samfunnets ressurser ved å legge til rette for virksom konkurranse. Med samfunnsøkonomisk effektivitet menes at det ikke skal sløses med ressursene, dvs. at det ikke er mulig, ved å bruke ressursene på en annen måte, å oppnå mer på ett område uten at det samtidig reduserer tilbudet på et annet område.

Tabell 19. Markedsandeler for hele landet i kroner og prosent
(Konkurransetilsynet, 1998).

Aktør	Omsetning	Markedsandel
Posten	460 mill	57%
Forbruker-Kontakt	45 mill	6%
NorPost	32 mill	4%
Blad (uke- og fagblad) og andre	115 mill	14%
Lag og foreninger	60 mill	7%
Avisene	100 mill	12%
Totalt	812 mill	100%

Tabell 19 viser aktørenes omsetning og markedsandeler i distribusjon av uadressert direkteklame. Vi ser at Postens markedsandel er på hele 57%. NorPost som er Postens største konkurrent på landsdekkende basis, har en markedsandel på 4%. Forbruker-Kontakt var før overtakelsen Postens største konkurrent på landsbasis, med en markedsandel på 6%. Samlet markedsandel etter oppkjøpet av Forbruker-Kontakt er på 63%. For tett befolkede områder anslår Konkurransetilsynet at Postens markedsandel er over 50%.

NorPost er nå den eneste landsdekkende distributør av direkteklame som konkurrerer med Posten. Imidlertid benyttet både NorPost og Forbruker-Kontakt seg av Postens nettverk for formidling av direkteklame i utkantstrøk hvor selskapene ikke hadde egne nett. I en slik konkurransesituasjon vil det være naturlig for den dominerende aktøren å søke å utnytte sin markedsrett for

å begrense konkurransen.⁹⁹ Konflikter knyttet til nettopp denne siden ved konkurransesituasjonen ser man da også eksempler på. NorPost har i en høringsuttalelse i forbindelse med Postens erverv av Forbruker-Kontakt og i en egen sak til Konkurransetilsynet, anklaget Posten for å ha utnyttet sin dominerende markedsposisjon i favør av Postens egne konkurranseutsatte tjenester. NorPost mener blant annet at selskapet ikke får like gode rabatter som Postens egne kunder og da særlig Postens helkunder, som får de største rabattene. Lignende konflikter har funnet sted i Sverige. Den svenske Posten ble blant anklaget for å ha brutt konkurransereglene ved å true kundene med en prisøkning dersom de ville benytte seg av tjenestene hos en av Postens konkurrenter (se avsnitt 6.1.4).

I følge Konkurransetilsynet vil en kapasitetsutvidelse hos konkurrentene i en viss grad kunne begrense mulighetene for utøvelse av markedsrett fra Posten. Avisenes Reklame-distribusjon, hvor en rekke aviser samarbeider om distribusjon av reklame, leverer innstikk/vedlegg til om lag 750 000 og Aftenposten leverer til 400 000 husstander. Disse konkurrentene har ledig kapasitet for å øke innstikkmengden ved at samtlige utgaver av en avis får innstikk. Det har også vært planer om at Stavanger Aftenblad og Adresseavisen i Trondheim kunne ta opp distribusjon av uadressert reklame i form av innstikk. En kapasitetsøkning hos NorPost som dekker 1 096 000 husstander, og lokale distributører kan også begrense Postens markedsrett. Konkurransetilsynet antar at dette bare er tilfelle i de områder hvor avisene og andre konkurrenter har et godt utbygd distribusjonsnett. Nyetableringer kan også i en viss grad begrense Postens markedsrett. Det er imidlertid flere forhold som kan være til hinder for

⁹⁹ Vi understreker at dette ikke er ment som en kritikk eller observasjon av Posten (i Norge) sin adferd, men at det er en konsekvens av konkurransesituasjonen. Generelt vil en konkurranseutsatt aktør benytte tilgjengelige ressurser til å styrke sin egen posisjon i forhold til andre aktører, og markedsrett er simpelthen en ressurs for aktøren i denne sammenheng.

nyetableringer, slik som høye investeringskostnader. Posten har en betydelig fordel i en godt utbygd infrastruktur med et etablert budnett. Dette er fordeler som Posten/Forbruker-Kontakt har og som gjør det vanskelig for nye firmaer å etablere seg i markedet for distribusjon av uadressert direkteklame.

Posten har også en fordel fremfor andre konkurrenter i retten til å ha nøkler til postkasser som er plassert i innganger i boligblokker og forretningsbygg. Posten kan tilby sine kunder eksklusive avtaler, og helkunderabatter basert på leveranse av samtlige posttjenester, noe som ikke er mulig for nyetablerte firmaer.

Konkurransetilsynet finner det lite sannsynlig at det vil komme nyetableringer i markedet for distribusjon av uadressert direkteklame. Avisenes Reklamedistribusjon vil kunne bli en sterkere konkurrent for Posten/Forbruker-Kontakt. Samtidig blir NorPost den eneste aktøren som konkurrerer med Posten på landsdekkende basis, noe som vil øke Postens utøvelse av markedsmakt. Tilsynet konkluderer med at ervervet av Forbruker-Kontakt kan føre til en vesentlig begrensning av konkurransesituasjonen.

I vedtaket stilte Konkurransetilsynet krav til at Forbruker-kontakt skulle drives videre som før i et eget selskap. Posten forbyr å oppnevne styremedlemmer i Forbruker-Kontakt med resultatansvar for Postens uadresserte direkteklame, samt mot å utlevere konkurransesensitiv informasjon om Postens virksomhet til Forbruker-Kontakt. Det ble også satt forbud for Posten mot å diskriminere mellom Forbruker-Kontakt og konkurrerende distributør. Videre ble Posten forbudt å benytte seg av eneleverandøravtaler og koble priser, rabatter og andre leveringsvilkår for uadressert direkteklame sammen med vilkår om bruk av andre av Postens tjenester.

4.7.3 Vil landsdekkende posttjenester bli opprettholdt uten sektorspesifikk regulering og statlig støtte?

Et tradisjonelt motargument mot å avskaffe sektorspesifikk regulering for postområdet og åpne det for konkurranse, er antagelsen om at landsdekkende tilbud av posttjenester til rimelige priser og god kvalitet ikke vil bli opprettholdt.

Sammenligning med private, uregulerte sektorer

Kritikere til postmonopolet trekker gjerne fram andre transportnæringer som eksempler når de hevder at landsdekning vil bli opprettholdt i et fritt postmarked. Direktør for regulatoriske studier ved Cato Instituttet i USA, Edward L. Hudgins (1996), uttrykker det slik: "Trucks and trains transport perishable food, delicate consumer goods, costly industrial equipment, and fragile furnishings to customers in every corner of the country. Why, then, do supporters of the government postal monopoly believe that private entrepreneurs cannot successfully transport messages on paper door to door?" (p. xvii). Om Hudgins uttalelse er appellerende, så nevnes en viktig nyanse mellom hans private eksempler og brevpost bare implisitt. Brevpost er (tilnærmet) dør til dør transport, mens hans øvrige eksempler i stor grad innebærer transport til lokalt sentrale utsalgssteder hvor mottaker selv må hente/kjøpe varen. Således bærer mottaker en del av transportkostnaden og dette tilsvarer at mottaker av brevpost skulle måtte hente denne på postkontoret, eller mer sannsynlig i en dagligvareforretning.

Det er flere årsaker til at denne "fordelingen" av transportkostnadene fungerer tilfredsstillende for de varer som Hudgins nevner. For det første utnytter det private markedet samdriftsfordeler ved at forskjellige varer av lav pris og nytteverdi transporteres samlet fram til det lokale utsalgsstedet slik at for eksempel tanntråd ankommer sammen med en rekke andre mer eller mindre urelaterte varer til en dagligvarehandel. Transporten foretas gjerne også sjeldnere

enn daglig slik at det kan foretas en oppsamling av varer for å utnytte transportkapasiteten fullt ut og dermed utnytte stordriftsfordeler ved at transportkostnadene fordeles så på et størst mulig antall produkter eller en størst mulig transportert verdi. For kundene innebærer ovennevnte at prisen per enhet kan gjøres så lav som mulig med hensyn til transportkostnader fram til utsalgsstedet.

For at kunden skal ha størst mulig incitament til å komme til et bestemt utsalgssted og foreta siste del av transporten av varen derfra og hjem, foretar det private markedet ytterligere tilpasninger. En av disse er et bredt vareutvalg slik at kunden finner mange forskjellige varetyper innen hvert enkelt utsalgssted. Således reduseres kundenes tidsbruk ved å handle noe som blant annet er bakgrunnen for suksessen til shoppingsentere. Å tilby et bredt varespekter kan også medføre samdriftsfordeler for utsalgsstedet og gjøre det mer konkurransedyktig på pris.¹⁰⁰

Videre vil kunden også foreta tilpasninger. For eksempel vil som regel kunden vente med å foreta innkjøp inntil det er behov for et noe større antall varer slik at disse kjøpes samlet og den personlige transportkostnaden fordeles på et større antall varer. Dette er analogt til produsentens utnyttelse av stordriftsfordeler. Tilsvarende som for produsenten, blir dermed gjerne transporten fra lokalt utsalgssted fram til bopel også foretatt sjeldnere enn den vanlige postombæring (som for A-post skjer daglig).

¹⁰⁰ Forsøk på samordning av offentlig tjenesteyting i "Offentlige servicekontor" for å bedre service og effektivisere ressursbruk har mottatt positive tilbakemeldinger mht til førstnevnte, men nevneverdige samdriftsfordeler har ikke blitt påvist (se f. eks. Statskonsult, 1998).

Enda en forskjell mellom postsendinger og øvrig privat varetransport er at initiativet til å foreta innkjøpet og den siste transporten fram til bopel ligger hos mottager som har god informasjon om hva som skal kjøpes inn (mat, klær, møbler eller lignende). Postsendinger initieres imidlertid av avsender og mottager er som regel ukjent med innhold og tidspunkt for når postsendingen ankommer. I tillegg vil normalt kun mottager være den skadelidende dersom han ikke foretar den siste transporten i eksemplene til Hudgins, mens ved postkommunikasjon vil også avsender være skadelidende i den forstand at vedkommende ikke oppnår kontakt med mottager. Således har avsender normalt det største incitamentet til å bringe posten fram til mottager, mens det gjerne er motsatt for de fleste andre vare-eksemplene til Hudgins. Imidlertid eksisterer det i dagens postmarked, både blant private og offentlige aktører, som regel et tilbud om leveranse på døren mot en ekstra betaling for avsendere som vektlegger dette spesielt (gjelder som regel ekspress forsendelser).¹⁰¹ Under dagens reguleringsregime er det imidlertid som regel bare den offentlige aktøren som tilbyr landsdekning av slike.

Mulig utvikling av full deregulering og avvikling av statlig støtte

Vi vil nå gå inn på den mer usikre delen av avsnittet vedrørende de potensielle virkningene av full liberalisering av postområdet. Som nevnt innledningsvis vil vi legge til grunn at samtlige aktører står overfor de samme regler gitt ved den generelle konkurranselovgivning. Dette innebærer blant annet at Posten ville ha full frihet i prissetting.

Dersom det norske brevmarkedet ble åpnet for konkurranse er det sannsynlig at utenlandske postselskaper ville utgjøre de største, potensielle konkurrentene. Det ville da være bedriftspostgangen med utlandet samt mellom de største norske byene som ville være det mest attraktive markedet. Flere internasjonale aktører er

¹⁰¹ For eksempel Postens "Posten Ekspress på dagen"-tjeneste (Brevpost guiden, 1997).

allerede tilstede i den konkurranseutsatte delen av det norske markedet (for lettgoods og den tyngre delen av godsiden).¹⁰² En lignende utvikling ville være naturlig for dagens enerettstjenester. Hva så med priser og kvalitet?

Sannsynligvis vil tjenestetilbudet i tettbygde strøk øke. Lenard (1996) peker på at mange av de nyvinninger som er blitt gjort i USA har kommet fra private aktører, og noen har blitt tilbudt eksklusivt av disse, men ikke av det offentlige monopolet. I en studie av private aktører i 1989 fant han for eksempel at disse kunne tilby:

- målrettet levering basert på forskjellige demografiske karakteristika
- garantert leveranse på en bestemt dato
- koordinering med trykkerier
- levering på søndager og helligdager

På det tidspunktet ble ingen av disse tjenestene tilbudt av United States Postal Service. Konkurransen har som tidligere nevnt, en tendens til å øke innovasjon.

Vil Posten kunne bruke sin markedsrett til å hindre konkurrenter i å etablere seg? Fra diskusjonen om enerettens betydning (avsnitt 4.3.4) konkluderte vi med at i fravær av regulatorisk beskyttelse ville ikke monopolet kunne opprettholdes. Dagens enerett som kilde til markedsrett ville således falle bort. Gitt en aktiv oppfølging av konkurranselovgevingen på postområdet som for andre sektorer, ville man få en utvikling av konkurranse. Videre er Posten en relativt liten aktør i en europeisk sammenheng og eventuell lokal markedsrett ville sannsynligvis

¹⁰² Faktisk prøver Posten å styrke sin konkurransevne ved å finne en alliansepartner på tyngre gods ("Posten får ikke Linjegods," Dagens Næringsliv, 10. februar 2000).

ikke kunne opprettholdes overfor ressurssterke, utenlandske aktører dersom disse ønsket innpass i det norske markedet.

Kontrasten i det nye, deregulerte markedet vil bli mellom byer og utkantstrøk. Hvor kan markedet fungere med stort sett samme eller bedre kvalitet enn i dag? En indikasjon ville være dagens bedriftsøkonomisk lønnsomme byer og områder. Imidlertid har vi kun data tilgjengelig på postområdenivå. For år 2000 er det bare postområdene Lillehammer, Førde og Sarpsborg som fremstår som totalt bedriftsøkonomisk lønnsomme. Dette skulle antyde at kun i disse områdene vil posttjenester bli opprettholdt som i dag. Imidlertid er det mulig at innen disse områdene finnes det delområder, postkontorer eller lignende som ikke er lønnsomme. Imidlertid vil det ikke komme fram på et så høyt aggregeringsnivå. Data på postområdenivå er således ikke særlig velegnet for å kunne si noe konkret om hvor posttjenester ville bli opprettholdt i stor utstrekning som i dag. For de større byene som har et relativt stort postvolum vil det være sannsynlig at dagens posttjeneste i stor grad kunne opprettholdes.

På grunn av landets størrelse og at landtransport er tidkrevende og kostbart, vil det sannsynligvis bli en forskjell i kvaliteten på postgang mellom byer som har daglig flyforbindelse med Oslo og dem som ikke har det. Videre vil nærhet til jernbane og hurtigruter ha en tilsvarende betydning.

På ombæringsnivå vil markedet antageligvis utvikle skreddersydde tilbud til forskjellige markedssegmenter, hvor for eksempel personer med høy betalingsvilje for kvalitet kan betale ekstra for å få post levert på døren. Sannsynligvis vil også daglig ombæring bli opprettholdt. For bygder og tettsteder i utkantstrøk hvor det er lavt postvolum, vil hyppigheten på ombæring bli redusert for å øke volum per ombæring og derved redusere enhetskostnadene (jamfør diskusjonen omkring stordriftsfordeler i avsnitt 2.1.2). I mange tilfeller

vil sannsynligvis ombæring kunne falle helt bort og husholdninger vil måtte hente posten på et sentralt sted som handlesenter, kommunekontor eller få den utlevert på arbeidsstedet (se også kapittel 5).

Et interessant spørsmål er hvordan bedrifter (og det offentlige) i Oslo-området ville håndtere sitt forsendelsesbehov til utkantstrøk i Norge.¹⁰³ Oslo-området er en netto utsender av post til resten av landet og vil således ha en interesse av å kunne "nå" befolkningen i utkantstrøk innen rimelig tid. Det er mulig at bedrifter ville ha tilstrekkelig betalingsvilje til at kvaliteten på bedriftskorrespondanse til og fra utkantstrøk ikke ble dramatisk redusert. Ledig kapasitet, for eksempel i ombæring, ville da kunne komme privatkorrespondanse til gode.¹⁰⁴

Avslutningsvis kan det nevnes at kostnaden ved kvalitet i større grad vil bli synliggjort i pris enn tidligere, det vil si det vil bli en klarere sammenheng mellom pris og kvalitet. Det er meget mulig at man vil få en geografisk differensiert prising. Dette var tilfelle for New Zealand i en periode (avsnitt 6.2), og vil etter alt å dømme bli nødvendig for å kunne opprettholde geografisk enhetlig kvalitet på postsendinger (for eksempel ved at fremsendelsestid er den samme fra og til alle deler av landet). Alternativt vil man få en videreutvikling av dagens ordning med geografisk enhetsporto, men hvor kvaliteten varierer avhengig av avsendersted og destinasjon. Dette vil innebære kvalitetsjusteringer som for eksempel lengre fremsendelsestid for post til og fra utkantstrøk enn for postgang mellom større byer. En slik utilsiktet justering av kvalitet ser vi også på samfunnspålagte posttjenester i dag hvor utkantstrøk er plaget av hyppigere

¹⁰³ Det samme gjelder for bedrifter i andre byer, men Oslo illustrerer problemstillingen klartest.

¹⁰⁴ Privatkorrespondanse (lavt volum) ville, som i dag, hatt en høyere pris per brev enn bedriftskorrespondanse (høyt volum), men en lavere pris enn dersom bedrifter ikke hadde opprettholdt sin etterspørsel (se for eksempel Fjell *et al.*, 1999).

forsinkelser enn for postgang mellom større byer. Et fritt marked vil gjøre en slik ”justering” eller sammenheng mellom kvalitet og pris tydeligere.

4.8 Privatisering

Dette avsnittet vil endre fokus fra deregulering til å kort diskutere betydningen av eierskap i forhold til den offentlige målsetting, og da spesielt privat kontra offentlig eierskap.

Selv om privatisering er forskjellig fra deregulering, brukes disse begrepene likevel ofte om hverandre i offentlig debatt og i media. Dette er gjerne fordi de to ofte skjer noenlunde samtidig. *Privatisering betyr imidlertid overføring av eierskap fra offentlige til private hender, og kan foretas uavhengig av endringer i markedsregulering.* I dette avsnittet skal vi se på betydningen av privat kontra offentlig eierskap.

Selv om privatisering er teoretisk uavhengig av deregulering, foregår de to gjerne samtidig i praksis. Privatisering inngår gjerne som en del av en prosess hvor staten oppløser et offentlig monopol og sees derfor i sammenheng med andre virkemidler for å oppnå konkurranse. Selv i faglitteraturen hender det at man derfor definerer privatisering noe vidt. For eksempel skriver Beesley og Littlechild (1986) at ”(p)rivatisation is not merely a matter of selling shares in a nationalised industry. The underlying intent is to improve industry performance by increasing the role of market forces. To achieve this, other devices for promoting competition must also be adopted. Each act of privatisation must be part of a whole scheme tailored to the particular conditions of each industry.” (s. 55). Motivet bak privatisering kan således være det samme som for deregulering, nemlig å oppnå økt konkurranse, eller effektivitet, i en sektor.

Ved privatisering vil imidlertid eierskapet av Posten kunne komme til å bli meget spredt.¹⁰⁵ Dette gir svake incitamentener til eierkontroll ved at en individuell aksjonær som gjennomfører en kontroll bærer hele kostnaden ved dette, mens gevinsten fra en eventuell effektivisering må deles med mange (se for eksempel Hagen, 1992). Ved spredt eierskap vil det også være vanskelig for eierne å organisere seg, selv om de i stor grad skulle ha sammenfallende interesser (se også avsnitt 4.1.1).

Hvor betydningsfull er imidlertid eierkontrollen? Dersom det foreligger tilstrekkelig forbrukerkontroll gjennom konkurranse i produktmarkedet, tilsier litteraturen at eierskap er sekundært til konkurranse i å sikre effektiv drift. Ineffektivitet i offentlige bedrifter stammer oftest fra mangel på konkurranse og ikke fra offentlig eierskap per se (se for eksempel Hogde, 1999, Caves og Christensen, 1980, eller Vickers og Yarrow, 1988). Dersom Posten står overfor mer effektive konkurrenter, vil ineffektiv drift kunne medføre tap av markedsandeler, og på sikt konkurs og avsettelse av bedriftsledelsen. Dette gir bedriftsledelsen sterke incitamentener til effektiv drift.

Likevel er det flere mulige årsaker til at privatisering også kan bidra til økt intern effektivitet og konkurranse.

- Man unngår potensielle interessekonflikter ved at det offentlige både er regulator og eier, og reduserer også faren for såkalt "regulatory capture."

¹⁰⁵ Dersom vi anser staten som én eier. Denne antagelsen kan imidlertid diskuteres ettersom staten representerer befolkningen hvor sistnevnte innebærer maksimal spredning av eierskap, og videre kan det tenkes at staten ikke opptrer som én enhet, men som flere fraksjoner. Disse to momentene vil i så fall tale til fordel for privatisering og på bakgrunn av en konsentrering av eierskap.

- Private aksjonærer har gjerne et mer ”rendyrket” profittmotiv og det er mindre sannsynlighet for at underliggende, politiske mål kan få innvirkning på driften.
- Private eierskap medfører økt risiko for fiendtlig oppkjøp og avsettelse av bedriftsledelsen dersom bedriften drives ineffektiv.
- Privat eierskap vil medføre økt sannsynlighet for at bedriften kan bli slått konkurs i vanskelige tider. Dette kan gi ledelsen sterkere incitament til effektiv drift.

Privatisering når markedssituasjonen byr på liten konkurranse, medfører sannsynligvis ikke store effektivitetsgevinster. Ett problem er at bedriftsledelsen i relativt store bedrifter er mindre utsatt for et eventuelt fiendtlig oppkjøp ettersom bedriftens størrelse vanskeliggjør et slikt oppkjøp (Vickers og Yarrow, 1988). Selv om Posten i norsk målestokk må regnes som en stor bedrift, finnes det dog flere, aktive utenlandske postaktører som sannsynligvis ville være interessert innpass på det norske markedet gjennom et oppkjøp av Posten. Et annet problem er den relativt minimale innvirkning aksjonærene har på oppkjøpsavgjørelser. Oppkjøp av andre bedrifter har da også tilsynelatende vært brukt for å fremme bedriftsledelsens interesser, gjerne på tvers av eiernes interesser (Vickers og Yarrow, 1988). Et spredt, privat eierskap ville være utsatt for begge disse problemene.

Generelt kan man si at skifte av eierskap er betydningsfullt i den grad den nye eieren innfører et annet incitamentsystem for bedriftsledelsen. Vickers og Yarrow (1988) konkluderer med at det er vanskelig å si noe konkret om konsekvensene ved eierskifte i en bedrift ettersom disse avhenger av faktorer som institusjonelle omgivelser, inklusive det regulatoriske rammeverket for bedrifter med markedsrett (som Posten) og markedsstrukturen i sektoren. Hovedkonklusjonen

deres er at incitamentene til bedriftsledelsen bestemmes av en komplisert sammenheng mellom eierskap, konkurransesituasjonen i produktmarkedet og effektiviteten av det regulatoriske rammeverket. En kombinasjon av privatisering og deregulering vil derfor sannsynligvis medføre den største økningen i effektivitet, noe som nok er årsaken til at disse to virkemidlene ofte benyttes parallelt.

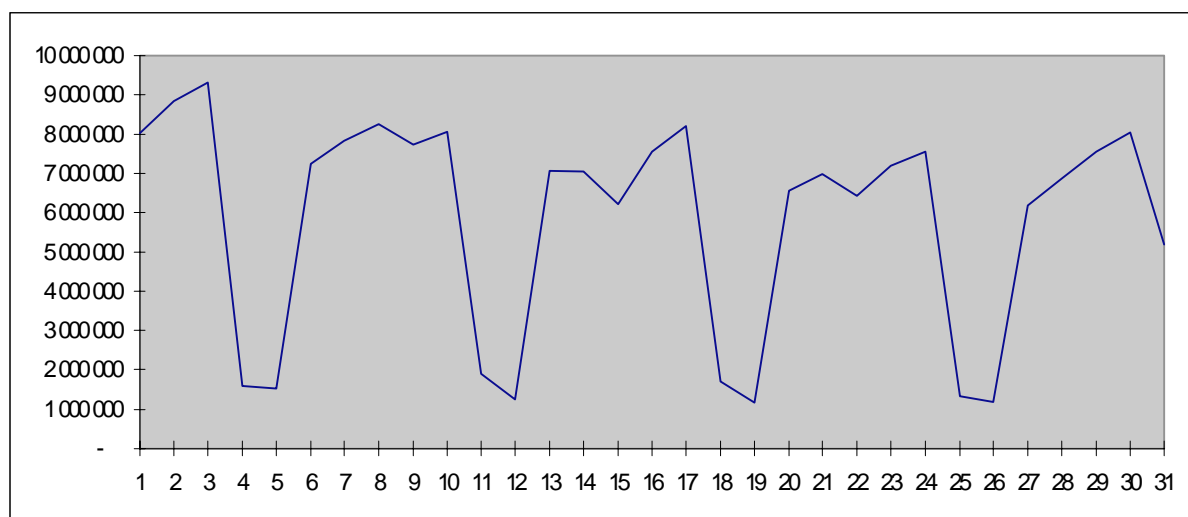
Ved en eventuell privatisering av Posten vil omdannelse til aksjeselskap for salg på børs være mest relevante metode for overføring av eierskap. En offentlig målsetting i en slik prosess bør være å innhente høyest mulig pris. Det burde også vurderes hvorvidt Posten skulle selges samlet eller i deler. Ved deling i mindre enheter kunne andre former for privatisering bli relevant, slik som salg til bedriftsledelsen, de ansatte eller andre grupper (Wright og Thompson, 1994). Erfaringer fra salg av offentlige bedrifter er relativt mangfoldig, spesielt fra Storbritannia, men vi vil ikke komme nærmere inn på disse (se for eksempel Jackson og Price, 1994, eller Vickers og Yarrow, 1988).

5 KVALITET FOR ENHVER PRIS?

Som nevnt i avsnitt 3.3, varierer kvaliteten på posttjenester langs tre hoveddimensjoner; tilgjengelighet, fremsendelsestid og pålitelighet (Rusten og Kjerstad, 1999). En utfordring for myndighetene og Posten er å finne det "rette" kvalitetsnivået på monopol-tjenestene. I stor grad blir dette et spørsmål om å finne en balanse mellom kostnader og kvalitet ettersom lavere kostnader ofte betyr redusert kvalitet. Vi har andre steder diskutert implikasjonene av en "rimelig" geografisk enhetsporto. I det påfølgende vil vi kort gå inn på det samfunnsøkonomiske aspektet av to kvalitetsdimensjoner; tilgjengelighet og fremsendelsestid.

5.1.1 Lørdagsåpent, langåpent og åpningstider generelt

Som nevnt i avsnitt 3.3 og 4.3.2, er hovedregelen at Posten skal ha omdeling, utlevering og innlevering seks dager i uken. Kravet om seks virkedager innebærer i praksis også at Posten må ha lørdagsåpent i store deler av landet. Ettersom de fleste bedrifter holder stengt på lørdager innebærer dette i hovedsak et tilbud til husholdninger – og ikke til bedrifter. Som diskutert i avsnitt 2.4 utgjør husholdninger lavvolum segmentet og står for om lag 11% av totale brevpostsendinger (Andersson, 1996). Dette bidrar til at postvolumet i postnettet avtar lørdager og søndager. Dette er illustrert i Figur 14 som er basert på trafikkdata fra Postterminalen i Oslo for september måned, 1999. Postterminalen i Oslo sorterer store deler av posten i postnettet og kan antas å være representativ for landet for øvrig. September måned ble valgt ettersom den i henhold til Posten representerer en gjennomsnittsmåned. Første lørdag i måneden var 4. september, 1999, og som det framgår av figuren falt volumet til under 2 millioner fra drøye 9 millioner dagen før. Gjennomgående er volumet i helgene om lag en fjerdedel av volumet på hverdager.



Figur 14. Totalt trafikkvolum for Postterminalen i Oslo for september 1999 (data fra Posten, 2000).

I den grad Figur 14 er representativ for trafikken ellers i landet, kan det være grunn til å stille spørsmålsteget ved hovedregelen om at postombæring skal forekomme seks dager i uken. Postombæring utgjør, som tidligere påpekt, den største andelen av kostnadene i postnettets – om lag 60-70%. I tillegg til at man øyensynlig har en lavere utnyttelse av ombæringsnettets, vil man også ha økte kostnader i form av ekstra ansettelsesforhold.

De økte kostnadene ved ombæring seks dager (i forhold til kun på hverdager), må sees i sammenheng med nytteverdien. Denne er vanskelig å vurdere. Imidlertid tyder svenske data på at om lag 90% av posten husholdningene mottar kan være av forretningsmessig karakter (Tabell 13), det vil si at den kommer fra en bedrift. Ettersom de fleste bedrifter ikke holder åpent på lørdager, er det meget begrensede muligheter til å handle på grunnlag av informasjonen husholdningen har mottatt. Som hovedregel må man vente til neste hverdag.

På bakgrunn av ovennevnte virker det rimelig å anta at kostnadene ved lørdagsombæring ikke står i forhold til den samfunnsøkonomiske nytten.

5.1.2 Geografisk tilgjengelighet

Likesom lange åpningstider øker kvaliteten på tjenesten for kundene, vil bedret geografisk tilgjengelighet gjøre det samme. For eksempel, hvorvidt posten blir levert på døren eller må hentes på nærmeste postkontor vil utgjøre en kvalitetsforskjell som i noen tilfeller vil være svært betydelig for enkelte kundegrupper.

Et av de kostnadsbesparende tiltakene til Posten har vært en konsentrering av (grønne) postkasser for å korte ned på ombæringstiden og de relaterte kostnadene. Tiltaket har pågått over lengre tid og har til tider vært gjenstand for noe motstand både politisk og blant berørte parter. Dette er forståelig ettersom en eksplisitt kostnad som før ble dekket av Posten, nå blir overført på kundene hvordan i hovedsak medfører redusert nytte.¹⁰⁶ En bedriftsøkonomisk motivasjon bak konsentreringen av postkasser er nok at ved å redusere ombæringstiden kan Posten også øke antall brev som utleveres per bud og rute og således bedre utnytte stordriftsfordeler i ombæringen. Et samfunnsøkonomisk spørsmål er imidlertid om reduksjonen i Postens kostnader er større enn reduksjonen i velferd som oppleves av kundene ved denne prosessen? Hvis ja, vil det ha skjedd en netto velferdsøkning som resultat. I motsatt fall vil velferden være redusert.

Et vesentlig problem i denne sammenheng er å måle den reduserte velferden til kundene. Selv om vi ikke kan måle den, vil et ekstremt eksempel fort illustrere at vi har en oppfattelse av den. Bedriftsøkonomisk vil det mest kostnadsbesparende være å etablere ett poststativ ved Postterminalbygget i Oslo slik at alle kan hente posten sin der. Dette ville helt klart redusere velferden ved at den reduserte nytteverdien av posttjenesten for kundene samt økningen i deres eksplisitte

¹⁰⁶ I noen grad kan den nok også medføre en økning av eksplisitte kostnader som for eksempel økte bensinutgifter dersom kunden må kjøre til og fra et postkontor istedenfor å få posten levert på døren.

kostnader langt ville overstige Postens kostnadsbesparelser. Motsatt kunne det tenkes at Posten skulle leveres på døren for samtlige husstander slik at alle ombæringskostnader ble båret av Posten, og således maksimerte nytteverdien av postlevering for kundene. Her ville kostnaden sannsynligvis i noen tilfeller overstige den nytten den medførte for samfunnet og således heller ikke være samfunnsøkonomisk optimalt.

Selv om det ikke foreligger et konsist mål på nytteverdien til kundene, kan man likevel anta at konsentreringen av postkasser fører til en velferdsøkning dersom den *ikke* påfører kundene nevneverdige ulemper. Det vil si, man reduserer kostnadene til Posten samtidig som kvaliteten (og derfor nytteverdien) av posttjenesten holdes konstant for kunden. Dette kunne oppnåes ved å utnytte den daglige transport¹⁰⁷ som kundene likevel foretar. I tråd med dette kunne man konsentrere postkassene til et nabolag ved dets fjerneste knutepunkt hvorfra husstandene har parallell transport, for eksempel ved begynnelsen av eneste innkjørsel til et nabolag. Samtlige som skulle til sin husstand ville da passere dette punktet og kunne foreta resten av transporten av postsendinger fram til sin husstand uten nevneverdige ekstra kostnader.¹⁰⁸

Potensialet for besparelser for Posten, og dermed for velferdsøkning, vil her være begrenset av graden av heterogenitet blant kundenes transportmønster. For eksempel vil sannsynligvis ikke alle i et nabolag passere postkassestativet daglig. Man kan også regne med at det vil det forekomme unntak fra den normale rutine. I slike tilfeller vil sentraliseringen påføre kundene en ulempe.

¹⁰⁷ Med transport inkluderer vi her også kundens transport av seg selv, for eksempel til og fra arbeid.

¹⁰⁸ Her ser vi bort i fra kostnaden ved å stanse for å ta posten ut av postkassen. I USA er det for eksempel vanlig med en slik plassering og utforming av postkasser at innholdet kan taes ut ved å strekke armen ut av bilvinduet slik at tidsbruken kan neglisjeres.

Et annet alternativ til sentralisering av postkasser er å levere posten på et sentralt punkt som kunden likevel besøker daglig, som for eksempel kundens arbeidssted. Arbeidssteder har den fordel at de konsentrerer personer på et betydelig mindre område enn det som er tilfelle for bosteder. I tillegg har et arbeidssted gjerne interne posthyller for sine ansatte som kan benyttes av Posten. Igjen burde man kunne anta at kunden ville oppleve kvaliteten på tjenesten som rimelig uendret.

Besparelsene vil nok en gang være begrenset av den heterogenitet som finnes blant Postens kunder ved at mange av dem ikke arbeider, arbeider deltid og lignende. I tillegg arbeider de aller fleste personer kun fem dagers uke, mens posten levers seks dager i uken slik at minst én dag i uken måtte man likevel ha ombæring til bosted for å holde kvaliteten konstant. Dersom graden av heterogenitet blant kundene er tilstrekkelig stor, kan det tenkes at de kostnadene for Posten ved å ha mange forskjellige ombæringsruter for samme populasjon vil overstige besparelsene fra sentralisering.

Her kan det være på sin plass å komme tilbake til spørsmålet om kvalitet for enhver pris. I de tilfeller hvor kunden påføres en kvalitetsforringelse, må man vurdere graden og hyppigheten av denne opp mot de bedriftsøkonomiske besparelsene som forårsaket den. Dersom en kvalitetsforringelse er liten eller forekommer sjelden, vil man måtte kunne anta at den fra et samfunnsøkonomisk ståsted oppveies av kostnadsbesparelsene slik at en velferdsøkning har funnet sted.

Som tidligere nevnt er utfordringen imidlertid hvordan man estimerer reduksjonen i nytteverdien til de berørte husstandene. En mulighet er å estimere de implisitte kostnadene som påføres husstanden som resultat av sentraliseringen. Teoretisk kunne man da benytte timelønnen til kunden som henter posten

(forutsatt at vedkommende er i lønnet arbeid) som estimat og multiplisere dette med ekstra medgått tid for å hente posten etter sentraliseringen. Rent praktisk ville nok dette være vanskelig og kostbart å gjennomføre. Mer hensiktsmessig ville det være å anvende en antatt timekostnad multiplisert med et estimat for ekstra medgått tid.¹⁰⁹ Man vil da kunne oppnå en bedre tilnærming mot den samfunnsøkonomisk optimale geografiske tilgjengelighet.

Den mest effektive måten å tilnærme en samfunnsøkonomisk optimal tilpasning er imidlertid ved å opprette et marked for ulike kvalitetsnivåer for levering av post. Dette vil direkte avsløre betalingsviljen og dermed nytten kunden har av leveringskvalitet. Eksempelvis kan Posten tilby fire leveringskvaliteter hvor kunden betaler ekstra for høyere kvalitet:

- på døren
- i postkasse
- i postkassestativ
- på postkontor

I de tilfeller hvor betalingsviljen overstiger kostnaden ved ekstra leveringskvalitet vil kunden benytte seg av det utvidede tilbudet og samfunnets nytte vil ha økt fordi transaksjonen finner sted. En mulighet er dermed for staten å sikre at alle har tilbud om en viss minstekvalitet på posttjenestene og dette til en ”rimelig pris,” men at det samtidig åpnes for andre, markedsstyrte kvalitets- og priskombinasjoner som utfyller standardtilbudet.

¹⁰⁹ At dette ikke er en fiktiv problemstilling understrekes av litteraturen om estimering og inkludering av produksjon som ikke har markedspriser for å oppnå mer samfunnsøkonomisk korrekte nasjonalregnskaper, for eksempel ved inkludere hjemmearbeid (se f. eks. Ytterhus, 1999).

6 NOEN INTERNASJONALE SAMMENLIGNINGER

Prisen på posttjenester varierer sterkt mellom land. Denne variasjonen kan skyldes kostnadsforskjeller mellom landene, for eksempel på grunn av forskjeller i befolkningstetthet, topografi, klima og infrastruktur. Men prisforskjellene kan også skyldes ulik grad av konkurranse i de ulike nasjonale markedene.

Tabellen på neste side viser prisen for distribusjon av standard brev i noen utvalgte land, basert på portopriser og valutakurser i 30. januar 1996. Vi ser blant annet at New Zealand har en porto som er under halvparten av den norske. New Zealand er omtrent på størrelse med Norge når det gjelder befolkningstall, befolkningstetthet (13,5 personer per km² i New Zealand og 13,7 personer per km² i Norge) og lønnsnivå. Forskjellen i portopris mellom Norge og New Zealand kan derfor tyde på at det kan være store gevinster å hente på en effektivisering av posten, for eksempel gjennom deregulering og økt konkurranse.

Tabell 20. Standard brevporto i noen utvalgte land, 1996 (Kilde: New Zealand Post).¹¹⁰

Country	Standard	Letter Rate	Exchange Rate	Cost in NZ\$	Cost in NOK
Spain	30.00	Pesta	82.700	0.363	1.56
Greece	60.00	Drachma	161.440	0.372	1.59
New Zealand	0.40	Cents	1.0000	0.400	1.71
Portugal	42.00	Escudos	101.020	0.416	1.78
Canada	0.43	Cents	0.9133	0.471	2.02
USA	0.32	Cents	0.6625	0.483	2.07
Australia	0.45	Cents	0.8960	0.502	2.15
Great Britain	0.25	Pence	0.4402	0.568	2.43
Finland	2.00	Mark	2.9896	0.669	2.87
Sweden	3.20	Krona	4.5997	0.696	2.98
France	2.40	Francs	3.3632	0.714	3.06
Netherlands	0.80	Guilder	1.0953	0.730	3.13
Ireland	0.32	Pence	0.4228	0.757	3.24
Belgium	16.00	Franc	20.090	0.796	3.41
Italy	850.00	Lire	1054.02	0.806	3.45
Norway	3.50	Krone	4.2828	0.817	3.50
Austria	6.00	ATS	6.8296	0.879	3.77
Denmark	3.75	Krona	3.7935	0.989	4.24
Germany	1.00	Mark	0.9800	1.020	4.37
Japan	80.00	Yen	70.510	1.135	4.86

¹¹⁰ Vi har selv beregnet kostnadene i norske kroner.

Denne delen av rapporten presenterer og sammenligner erfaringer fra land som er i ferd med å deregulere, eller har deregulert, deler av eller hele postsektoren. Det blir her fokusert på Finland, Nederland, Storbritannia, Sverige og New Zealand. Disse landene er valgt ut, enten fordi de har kommet langt i dereguleringsprosessen, slik som New Zealand og Nederland, og/eller fordi de har en del fellestrekk med Norge, med hensyn på størrelse, og befolkningstetthet, slik som Sverige og Finland. I tillegg ser vi på EUs politikk for postsektoren. For hvert av de ovennevnte land gis en kort oversikt over landenes innbyggere, topografi, befolkningstetthet og infrastruktur. Deretter ser vi nærmere på reguleringsregimet, konkurransesituasjonen og kvaliteten på posttjenester for de respektive landene.

6.1 EUs direktiv om posttjenester

15. desember 1997 ble det vedtatt et postdirektiv i EU om felles regler for utviklingen av et indre marked for posttjenester og forbedring av posttjenestenes kvalitet (Ot prp nr 18, 1998-99). Direktivet ble innlemmet i EØS-avtalen 25. september 1998, og innebærer innføring av et felles regelverk for posttjenester i EØS som er identisk med EUs postdirektiv.

Sentrale punkter i direktivet er som følger:

- Krav om universelle posttjenester. Medlemslandene har plikt til å tilby landsdekkende posttjenester av en bestemt kvalitet til priser som er overkommelige for samtlige brukere (kap. 2, art. 3 i direktivet).
- Medlemslandene får rett til å reservere enkelte posttjenester, innenfor visse vekt- og prisgrenser, til den eller de postoperatørene som utfører den universelle tjenesten. EU-direktivet innebærer at landene kan gi én eller flere postoperatører enerett på distribusjon av postforsendelser med vekt inntil 350

gram, og til en pris lavere enn fem ganger den offentlige takst på en brevforsendelse (kap. 3, art. 7 nr. 1).

EU-parlamentet og Rådet skal senest 1. januar 2000 treffe en beslutning om videreføringen av den gradvise liberaliseringen av postmarkedet, spesielt for grensekryssende postsendinger og adresserte reklamesendinger. Videre skal det gis ny vurdering av pris- og vektgrensene som kvalifiserer til monopol, med virkning fra 1. januar 2003 (kap. 3. art.7 nr. 3).

- Medlemslandene skal treffe tiltak som sikrer at prisen på posttjenester er overkommelige og står i forhold til kostnadene. Prisene skal også være oversiktlige og ikke-diskriminerende, dvs. ingen krysssubsidiering av konkurranseutsatte posttjenester (kap. 5).
- Medlemslandene skal sørge for å fastsette kvalitetsstandarder for posttjenestene med hensyn på transporttid, regelmessighet og påliteligheten av posttjenester (kap. 6).
- Medlemslandene skal utpeke én eller flere reguleringsmyndigheter for postsektoren som juridisk er atskilt fra postoperatørene og fungerer uavhengig av dem. De nasjonale reguleringsmyndigheter skal sikre at konkurransereglene og forpliktelsene som følger av postdirektivet overholdes (kap.9).

6.1.1 Finland

Finland (5,2 mill. innb.) kan grovt deles i det nordlige høylandet og det sørlige lavlandet, som domineres av mange store innsjøer inne i landet. Befolkningstettheten i Finland er lav (17 personer per km²), med en kraftig konsentrasjon i sørvestre og midtre Finland samt en stripe nordover langs kysten. Urbaniseringsgraden er forholdsvis lav, ved at bare rundt 2/3 av befolkningen bor

i byer. Finland har et godt utbygget veinett, men alle sjøene i den sørlige delen av landet gjør veiene kronglete. Jernbanenettet er rimelig godt utbygd i den sørlige delen av landet, men har hatt betydelige lønnsomhetsvansker i nyere tid. Det innenlandske flyrutenettet er blant de tetteste i Europa.

Posten Finland Ab (Suomen Posti Oy) er et datterselskap av det statlig eide Posten Finland Gruppen Ab¹¹¹. Hovedoppgavene til Posten Finland er distribusjon av brev, pakker, uadressert reklame og publikasjoner (aviser, blader, osv.) samt banktjenester. Posten Finland har plikt til å tilby posttjenester over hele landet med unntak av Åland, som har sitt eget postverk. Investeringsbeslutninger og priser på posttjenester bestemmes av Posten.

I tillegg til de tradisjonelle posttjenestene tilbyr Posten videreforsendelse av elektroniske meldinger, kalt eBrev. Dette innebærer at kundene kan sende meldinger elektronisk (email) til Posten, hvor Posten skriver ut, adresserer, frankerer og poster meldingene til mottakere. Omtrent hver tiende bedrift i Finland benytter seg av denne eBrev-tjenesten (Årsrapport 1998, Posten Finland).

Reguleringsregime

Allerede i begynnelsen av 1991 startet Finland dereguleringsprosessen av postsektoren. Post- og Televerket ble da omdannet til statsforetak. I 1994 åpnet landet opp for fri konkurranse i postsektoren. Det ble introdusert en lisens for nye postoperatører som en garanti for at postoperatørene skulle overholde kravene. Samferdselsdepartementet regulerer driften av Posten, og har ansvar for å dele ut lisenser til nye operatører.

¹¹¹ I 1998 ble Posten Finland Ab og PT-Biltjenster skilt ut fra PT Finland-konsernet og gitt navnet Posten Finland Gruppen Ab.

Søknaden om konsesjon for å drive postvirksomhet må blant annet inneholde en spesifikasjon over hvilket område det søkes konsesjon for, redegjøre for leveransevilkårene for posttjenestene, og godtgjøre at søkeren er solvent og regelmessig kan sørge for postformidling (art 3 i postföörordning av 22.12.1993). Det finnes ingen etableringsavgifter for postoperatører i forbindelse med tildeling av konsesjon. En avgift er imidlertid pålagt postoperatører som bare opererer i tettbefolkede områder (over 250 personer per km²). Denne avgiften er basert på operatørens totale inntekter og kan være så høy som 20% av inntektene¹¹². Formålet med avgiften er å sikre regelmessig postvirksomhet også i distriktene.

I juli 1998 ble Post- og Televerket to adskilte foretak med en ny lov. I den nye postloven er det satt et servicekvalitetskrav som innebærer at minst 85% av postforsendelsene skal nå mottageren påfølgende arbeidsdag, og minst 95% senest den andre arbeidsdagen (art 2a i förordning av 29.1.1999). I februar 1999 ble postloven omskrevet slik at den skulle være i tråd med EUs direktiv om posttjenester innen EU-landene med krav om landsdekkende posttjenester for adressert brev opp til 2 kg og pakker opp til 10 kg.

Konkurransforhold

Posten Finlands markedsandel av den tradisjonelle brevkommunikasjonen var ca. 85% i 1998. Av all kommunikasjon som formidles per brev, telefaks og elektronisk post, har Posten en andel på 45%. Når det gjelder distribusjon av pakker, finnes det også andre operatører som tilbyr landsomfattende tjenester. Et eksempel er Matkahuolto, som leverer pakker i linjebusser.

I 1995 sendte den første konkurrenten inn sin lisens-søknad for distribusjon av brev i hovedstadsområdet. Så langt er det bare én operatør (Suomen Suoramainonta Ab) som har fått innvilget lisens. Denne konsesjonen gjelder

¹¹² Informasjonen er basert på korrespondanse med Posten Finland.

hovedstadsregionen (Helsingfors, Vanda, Esbo og Grankulla). For utdeling av lisenser har myndighetene hittil ikke pålagt betingelser som går ut på utlevering av post i lite befolkede områder. Dette innebærer at Posten Finlands konkurrenter kan operere i lønnsomme byområder og overlate ulønnsomme områder til Posten, den såkalte "fløteskumming-strategien". Myndighetene har nå begynt med en vurdering av konkurransesituasjonen i Finland.

Så langt har Posten Finland klart å tilby enhetsporto innenlands, noe som har vært mulig ved kompensasjon for ulønnsomme rurale områder fra mer lønnsomme byområder, dvs. krysssubsidiering. Imidlertid kan den harde priskonkurransen tvinge Posten til enten å øke portoen eller redusere posttjenestene i lite befolkede områder.

Posten i Finland har stor markedsrett på de fleste områder innenfor distribusjon av postforsendelser. Stor markedsrett kan fungere som en "sovepute" for en bedrift. Men spørreundersøkelser tyder på at servicen i Posten Finland er god. Spørreundersøkelser som er foretatt i 1998 viser at 80% av privatkundene og 85% av bedriftskundene anså postens funksjonelle kvalitet til å være bra eller utmerket. Når det gjelder ventetiden på postkontorene, viste statistikken at 89% av kundene ventet under 5 minutter, og 9% mellom 5-10 minutter før de ble betjent (Årsrapport 1998, Posten Finland).

6.1.2 Nederland

Nederland (15,8 mill. innb.) ligger på den nordeuropeiske lavsletten. Landet er Europas tettest befolkede, med 466 personer per km². Nesten 90% av befolkningen bor i byer, og urbaniseringsgraden er særlig sterk i et ringformet område i vest, den såkalte Randstad Holland, som bl.a. omfatter Amsterdam, Rotterdam, Den Haag og Utrecht. Den høye urbaniseringsgraden gjør at landet har et godt utbygd, men betydelig trafikkbelastet, vei- og jernbanenett. En

betydelig del av godstrafikken foregår også på landets drøyt 5000 km med farbare elver og kanaler.

Privatisering

I 1989 ble Post og Telekommunikasjonen i Nederland omdannet til et aksjeselskap kalt Koninklijke PTT Nederland N.V. (KPN). KPN besto av to datterselskaper; PTT Post B.V. og PTT Telcom B.V. I 1994 solgte den nederlandske staten 30% av aksjene til private, og ett år senere ble ytterligere 22% av aksjene solgt. I dag eier staten 45% av aksjene i selskapet og 55% eies av private. Det nederlandske samferdselsdepartementet overvåker postsektoren.

I løpet av de siste 10 årene, har Posten i Nederland vokst betydelig. I dag er PTT Post en global operatør av posttjenester, hvis aksjer omsettes på børsene i Amsterdam, Frankfurt, London og New York.

TNT

I 1991 inngikk Posten i Frankrike, Nederland, Sverige, Tyskland og Canada et partnerskap for å kjøpe 50% av det australske transport-konglomeratet TNT, en privat operatør i distribusjon av ekspresspost verden over. I 1996 ble TNT i sin helhet kjøpt av datterselskapet til den nederlandske Posten, PTT Post.

I juni 1998 ble KPN delt i to uavhengige organisasjoner; KPN og TNT Post Group. TNT Post Group opererer innenfor distribusjon av post, ekspresspost og logistikk både nasjonalt og internasjonalt. Organisasjonen har kontorer i 60 land og tilbyr posttjenester i mer enn 200 land. PTT Post distribuerer brev, pakker og publikasjoner. I tillegg tilbyr PTT eBrev-tjenester og henting av innenlandsk post for videreforsendelse (pick-up service). Videre tilbyr PTT Post mediatjenester, dvs. distribusjon av adressert og uadressert reklame, aviser, blader, osv.

Reguleringsregime

PTT Post har monopol på distribusjon av brev som veier opptil 500 gram. PTT Post har også en lovfestet forpliktelse til å distribuere adresserte forsendelser som veier opptil 10 kilogram med en enhetsporto i Nederland.

Vinteren 1998 fremmet myndighetene i Nederland et lovforslag om å redusere brevmonopolet til PTT Post fra 500 gram til å omfatte en vekt opptil 100 gram (Annual Report 1998, TNT Post Group). Et slikt vedtak ville gå lenger enn det som er antydnet i EUs Direktiv på 350 gram. Høsten 1999 ble en ny postlov (Dutch Postal Act of 1999) vedtatt. I følge den nye postloven reduseres brevmonopolet for innenlandsk og innegående internasjonal post til 100 gram. Dette innebærer at all utgående internasjonal post er åpen for konkurranse. Den nye postloven forventes å tre i kraft 1. juni 2000. (Annual Report 1999, TNT Post Group).

Konkurransesforhold

Distribusjon av pakker, uadressert reklame, blader, etc., kurérpost og logistikktjenester er allerede utsatt for konkurranse i Nederland. Myndighetene har nå planer om å ekskludere ekspresspost, og hente- og videreforsendelsestjenesten (pick-up services) fra postens lovfestede forpliktelse og brevmonopolet.

6.1.3 Storbritannia

Storbritannia (59,1 mill. innb.) består av de geografiske delene England, Skottland, Wales og Nord-Irland, og kan grovt deles i en sørøstlig lavtliggende del og en langt mer kupert nordvestlig del. Landet er blant Europas tettest befolkede, men det er betydelige regionale forskjeller. Mens befolkningstettheten i England er rundt 370 personer per km², er den i Wales og Nord-Irland rundt én tredjepart av dette. Tynnest befolket er Skottland, med "beskjedne" 65 personer

per km². Nærmere 90% av britene bor i byer, særlig konsentrert rundt konurbasjonene Greater London, the Midlands, Merseyside og korridoren Glasgow-Edinburgh i Skottland. Ettersom landet er forholdsvis lite og tett befolket er kommunikasjonene gode de fleste steder, med et godt utbygd nett av motorveier og jernbane.

Posten i Storbritannia, the Post Office Group, er et statseid selskap (The Postal Office Act 1969). The Post Office har tre datterselskaper; Royal Mail, Parcelforce og Post Office Counters.

Royal Mail er størst blant disse selskapene og står for 80% av gruppens omsetning. Royal Mail har ansvaret for distribusjon av postforsendelser, mens Parcelforce tar seg av distribusjon av pakker. Royal Mail tilbyr også eBrev-tjenester, kalt Remail. Internettbrukere i mer enn 100 land kan sende dokumenter og telegrammer elektronisk til London, hvor de blir skrevet ut, adressert og distribuert i Storbritannia eller internasjonalt.

Reguleringsregime

Departementet for handel og industri, og Post Office User's National Council har ansvar for overvåking av postsektoren i Storbritannia. The Post Office bestemmer portoene på postforsendelser, men er forpliktet til å ha enhetsporto i Storbritannia. Videre skal Posten tilby landsdekkende tjenester i Storbritannia. The Post Office har et monopol på distribusjon av brev med en prisgrense inntil ett britisk pund (British Telecommunications Act 1981).

I juli 1994 publiserte myndighetene et notat, såkalt green paper, som gikk ut på å fremme et lovforslag om privatisering av postsektoren og salg av 51% av aksjekapitalen i Royal Mail og Parcelforce. Fagforeningene og sterke krefter i parlamentet var mot forslaget, og i november 1994 annonserte myndighetene at

den britiske Posten ikke skulle privatiseres så lenge den nåværende regjeringen sitter ved makten.

Konkurransesforhold

I distribusjon av pakker, hvor Parcelforce ikke har et institusjonelt monopol, er det konkurranse. Når det gjelder distribusjon av brev, kan private postoperatører konkurrere med Royal Mails monopol dersom portokostnaden er mer enn 1 britisk pund. I tillegg er det åpent for konkurranse i distribusjon av visse typer post med portokostnader under ett britisk pund; eksempler her er uadressert reklame og aviser og tidsskrifter. Flere av de private postoperatørene som distribuerer postforsendelser (brev og pakker) tilbyr landsdekkende posttjenester i Storbritannia¹¹³.

6.1.4 Sverige

Sverige (8,9 mill. innb.) kan grovt deles i det nordlige Sverige, med høye fjell, store skoger og et lavlandsbelte ut mot Bottenviken, og det sydlige Sverige, med flatland og enkelte store innsjøer. I likhet med de andre nordiske landene (unntatt Danmark) er Sverige tynt befolket, men med store regionale forskjeller. Nord-Sverige er svært tynt befolket (mindre enn 5 personer per km²), med en viss konsentrasjon langs kysten, mens Sør- og Midt-Sverige er langt tettere befolket (25-100 personer per km²). Også i Sverige bor nærmere 90% av befolkningen i byer, og rundt 1/3 av den samlede befolkningen bor i og omkring de tre viktigste byområdene Stockholm, Göteborg og Malmö-Helsingör. Veinettet er godt utbygd, særlig i sentrale og sørlige deler av landet, og har overtatt en stor del av

¹¹³ Informasjonen er basert på korrespondanse med the Post Office, British Postal Consultancy Service.

landverts godstransport fra jernbanen, som konsentrerer seg mer om persontransport.

Posten i Sverige opererer innenfor distribusjon av brev, adresserte tidsskrifter og blad, uadressert reklame, pakker og pengetransaksjoner gjennom følgende organisasjoner; Posten Försäljning Servicenätet, PostNet, Posten Utrikes, Posten Logistik (for utdeling av pakker), Postgirot bank og Posten Brev. Posten i Sverige har introdusert nye tjenester de senere år. For eksempel tilbyr PostNet, som ble etablert i 1998, elektronisk handel med varer via Internett og leveranse av varene. Posten Brev tilbyr blant annet forhåndsfrankerte konvolutter og videreforsendelse av elektronisk melding, kalt eBrev PC.

Reguleringsregime

Etter Finland var Sverige det andre europeiske landet som gikk inn for en total deregulering av postsektoren. I januar 1993 bestemte myndighetene å oppheve postmonopolet i Sverige. I mars 1994 ble postens monopol på brev opphevet og Posten ble omdannet til et aksjeselskap kalt Posten AB, hvor staten eide alle aksjene. Post- og Teletilsynet (Post och Telestyrelsen) overvåker postmarkedet.

Som et aksjeselskap skal Posten i Sverige tjene profitt og bruke profitten til å betale skatter, utbytte til eieren og finansiere investeringene. Posten har plikt til å tilby landsdekkende posttjenester, men står fritt til å bestemme graden av tjenester som tilbys. Posten setter prisene for sine tjenester. Konkurransetilsynet overvåker postens prissetning.

Konkurransforhold

Posten konkurrerer i alle områder med andre operatører. Når det gjelder distribusjon av brev og pakker, konkurrerer Posten med lokale, nasjonale og

internasjonale postoperatører. I tillegg er det en sterk og økende konkurranse fra elektroniske kommunikasjonsmidler slik som faks, email, osv.

CityMail AB¹¹⁴ er en privat aktør som tok opp konkurransen med Posten i Stockholm i mai 1990, altså før Posten ble formelt deregulert. CityMail konkurrerer nå med Posten innen den tradisjonelle brevdistribusjonen i Stockholm, Göteborg, Malmö og Gotland. CityMail holder lavere prisnivå enn Posten. Dette skyldes blant annet et minimumskrav på 500 datasorterte brev og at avsenderen selv skal ordne sorteringen etter postnummerordning. (Kundene kjøper programpakken MailSort for maskinell sortering.)

Distributionskanalen i Skaraborg AB startet sin virksomhet i januar 1992 og var en lokal konkurrent til posten. Selskapet konkurrerte med Posten innen distribusjon av adresserte og uadresserte forsendelser i Skara kommune. Foretaket hadde planer om å utvide virksomheten til hele Skaraborg Län, men gikk konkurs høsten 1992 og opphørte sin virksomhet.

SDR Svensk Direktreklam¹¹⁵, et datterselskap i SDR Gruppen, startet sin virksomhet i 1976. Gjennom franchising bygde Svensk Direktreklam en riksdekkende kjede av foretak og ble den første private operatøren som utfordret postens monopol på nasjonalt nivå. I dag er Svensk Direktreklam (SDR) Sveriges nest største private distributør av reklame og gruppeforsendelser, etter Posten. Organisasjonen distribuerer uadressert reklame og adresserte regninger, medlemsblad, kataloger og forsendelser på oppdrag fra myndighetene, kommuner, foretak, osv. (Organisasjonen har 57 franchisetakere rundt om i landet). Høsten 1999 tilbyr SDR Gruppen i samarbeid med Privpak som er Sveriges største transportforetak og distributør av postordrepakker,

¹¹⁴ <http://www.cityMail.se/>

¹¹⁵ <http://www.sdrgruppen.se/>

hjemleveranse av pakker som er bestilt på Internett eller postordrekataloger. Privpak har ca. 900 pakkeombud i Sverige, og kommer til å starte virksomhet i Norge høsten 1999.

I tillegg til SDR finnes det også et stort antall distribusjonsforetak for distribusjon av reklame på lokalt nivå. Budservice, expresspost, kurérpost og lignende tjenester konkurrerer også med Postens distribusjonsvirksomhet når det gjelder distribusjon av dokumenter, pakker, etc.

I løpet av de siste få tiårene har Posten i Sverige tjent profitt. Postens mål er å oppnå en profitt på 5% av omsetningen, noe som har vært realisert de siste årene med noen unntak.

Undersøkelser som er foretatt i forbindelse med kvaliteten på brevforsendelser, viser at Posten AB holder en høy kvalitet både for innenlandsk og utenlandsk post. Sammenlignet med andre land har Posten i Sverige den høyeste kvaliteten i verden ved siden av den hollandske PTT Post (Posten Brevs kvalitetsmått BIT, Posten Årsredovisning 1998).

Erfaringer

Erfaringene fra Sverige viser at Posten fremdeles har betydelig markedsmakt, til tross for den omfattende dereguleringen. I kraft av sin dominerende posisjon har Posten i Sverige ført en aggressiv kampanje for å eliminere viktige konkurrenter. Her følger noen eksempler (OECD (1996), "Abuse of Dominance and Monopolisation"):

Privpak-caset

Privpak, som er distributør av postordrepakker, opplevde at Posten i Sverige inngikk eksklusive avtaler med sine kunder, hvor kundene ble tilbudt store

rabatter mot at de utelukkende brukte Postens tjenester. Resultatet var at kundene hadde svært begrensede muligheter for å velge privpaks pakke-distribusjon. Privpak fikk medhold av de svenske konkurransemyndighetene (SPK) i at Postens adferd var konkurransehennende og derfor ulovlig. Posten har imidlertid anket denne beslutningen til domstolen i Stockholm.

SDR-caset

Svensk Direktreklam, som er en privat distributør av reklame og gruppeforsendelser, fikk også medhold av konkurransemyndighetene i sin klage. Poenget her var at Posten krevde høyere pris for distribusjon av reklame i distriktene når kundene brukte SDR i byene heller enn Posten.

CityMail-caset

I dette tilfellet ble det funnet at Posten i Sverige hadde truet kunder med en prisøkning på posttjenestene, dersom kundene brukte CityMails tjenester for distribusjon i Stockholmsområdet. Det ble ikke gitt informasjon om hvor mye prisen ville øke, noe som førte til at kundene levde i usikkerhet om konsekvensene av å velge CityMail.

Resultatet var at kunder som var avhengig av distribusjon utenfor de store byene, hadde vanskelig for å si nei til Posten. Konkurransemyndighetene i Sverige betegnet Postens adferd som brudd på konkurransereglene og derfor ulovlig.

Kryssubsidiering

Posten i Sverige annonserte i oktober 1995 nye priser på distribusjon av periodiske publikasjoner. De nye prisene var lavere i Stockholm enn i andre deler av landet sammenlignet med 1995-prisene. Konkurransemyndighetene fant at

prisene i hovedstaden ikke dekket kostnadene forbundet med distribusjonen, og at hensikten til Posten var å eliminere CityMail og andre postkonkurrenter. Konkurransemyndighetene anså adferden for å være et eksempel på "Predatory pricing" og misbruk av monopolmakt. Posten appellerte dommen til domstolen i Stockholm.

6.2 New Zealand

New Zealand (3,7 mill. innb.) består av to store og flere små øyer. Hovedøyene kjennetegnes av en kombinasjon av høye fjell og sletteland. Nærmere 85% av befolkningen bor i byer, hvorav Auckland er den suverent største med ca. 900.000 innbyggere. Andre viktige byer er hovedstaden Wellington og Christchurch. Veinettet på New Zealand er godt utbygd og biltettheten er høy. Likevel fører topografiske forhold til at det er tidkrevende å ta seg frem med bil, men til gjengjeld har landet et godt utbygd nett av innenriks flyruter som brukes flittig. Tidligere hadde jernbanen enerett på godstransport over land, men lemping på bestemmelsene har ført til økende trailertrafikk.

Hovedaktivitetene for New Zealand Post består av distribusjon av brev, pakker, uadressert reklame, kurérpost og pengetransaksjoner. I tillegg driver NZ Post med rådgivingsvirksomhet. Elektronisk betaling av regninger og telegram er også blant tjenester som ytes av NZ Post. Videre har NZ Post ansvaret for produksjon av frimerker.

Reguleringsregime

New Zealand har vært en pionér i deregulering av postsektoren. Myndighetenes målsetning er å forbedre tilbudet av posttjenester og redusere priser. I 1987 ble daværende New Zealand Post Office omdannet til et statseid foretak, kalt New Zealand Post (The Postal Services Act 1987). Foretaket forvaltes av to

departementer; finansdepartementet og departementet for statlig eide foretak. NZ Post fikk eneretten på distribusjon av brev som veide opp til 500 gram (vektgrense) og hadde an forsendelseskostnad/porto (prisgrense) som ikke oversteg 1.75 NZ\$. Det ble også inngått en avtale mellom Staten og NZ Post hvor Posten måtte påta seg visse forpliktelser både med hensyn på hyppighet og dekningsgraden av postleveranser i en bestemt periode, den såkalte "Deed of Understanding".

I 1988 ønsket myndighetene å avvikle postens monopol. NZ post stilte seg mot forslaget men ble nødt til å sette i gang tiltak med tanke på fremtidig deregulering. NZ Post la derfor ned en tredjedel av postkontorene og økte avgiften/portoen til distriktsforsendelser. Dette skapte misnøye blant folk og i mars 1989, etter et maktskifte i parlamentet, gikk myndighetene inn for å utsette opphevingen av postens monopol. Dereguleringen fortsatte imidlertid, om enn i lavere tempo. I 1990 ble postens enerett endret både med hensyn på vekt- og prisgrensen. Eneretten ble redusert til å omfatte distribusjon av brev som veide opptil 200 gram og porto opptil 1.25 NZ\$ (The Postal Services Amendment Act 1990). I perioden 1990-91 ble prisgrensen gradvis redusert til 0.80 NZ\$ i porto. I 1995 opphevet NZ Post ekstraavgiften for distriktsforsendelser og reduserte innenlandsporto fra 0.45 til 0.40 NZ\$.

En mulig forklaring på de reduserte prisene er at NZ Post ønsket å "forberede seg" til en konkurransesituasjon lenger frem i tid. Lavere priser kan skape "goodwill" blant kundene og bidra til mer effektiv drift av selskapet, og begge deler kan være gunstig når dereguleringen er et faktum.

I april 1998 avviklet myndighetene postens monopol, og denne gangen med støtte fra NZ Post. (The Postal Services Act 1998). NZ Post ble utpekt som New Zealands enerepresentant i Universal Postal Union for en femårsperiode. Etter denne perioden kan myndighetene utpeke en eller flere postoperatører som

representant. En ny avtale ble inngått mellom staten og NZ Post for en treårsperiode. Avtalen innebærer at posten forplikter seg til å ikke øke innenlandsporto for de neste to årene og ikke kreve ekstra avgift for distriktsforsendelser. Videre skal posten tilby landsdekkende posttjenester og ha samme leveringsrutiner som før dereguleringen, dvs:

- levering seks dager i uken til mer enn 95% av utleveringsstedene
- levering fire eller fem dager i uken til mer enn 99,88% av utleveringsstedene
- levering én til fire dager i uken til de resterende utleveringsstedene

Konkurranseforhold

NZ Post har satt i gang tiltak for å møte konkurransen med andre postoperatører. Helt siden prosessen med deregulering av postsektoren startet i New Zealand, har NZ Post forbedret effektiviteten, introdusert nye tjenester og operert med profitt. Til tross for konkurranse fra andre postoperatører, har NZ Post hatt en økning i brevvolum med over 5% i flere år.

I 1998 vant NZ Post prisen for "Best Corporate Strategy Award". En meningsmåling i 1999 konkluderte med at 93% av befolkningen mente at NZ Post ytet en "bra, eller svært bra, service". New Zealand Post International, som driver med rådgivingsvirksomhet, har nå fått en femårs kontrakt i styring med Trinidad og Tobago, og en treårs kontrakt i strategisk styringspartnerskap med South African Post Office.

6.2 Konklusjon

I dette kapitlet har vi studert reguleringsregimene og erfaringene med dereguleringen i Finland, Nederland, New Zealand, Storbritannia og Sverige.

Erfaringene fra disse landene viser at deregulering ikke nødvendigvis gir som resultat etablering av private postoperatører med landsdekkende posttjenester. I Finland for eksempel, har Posten fremdeles et de facto monopol på landsdekkende tjenester, selv om Posten har mistet sin lovmessige monopolbeskyttelse. I Storbritannia og Sverige, på den annen side, konkurrerer enkelte private postoperatører med de offentlige postmyndighetene på landsdekkende basis i distribusjon av enkelte posttjenester.

En forklaring på hvorfor private postoperatører ikke tilbyr landsdekkende tjenester, er at postmyndighetene som oftest opererer i et godt utbygd budnett, noe som gjør nyetableringer og konkurranse vanskelig. Høye konsesjonsavgifter kan også være et hinder for nyetableringer. Det er heller ikke uvanlig at private postoperatører bruker de offentlige postmyndighetene som leverandør i distriktene. Men private postoperatører har i enkelte tilfeller anklaget postmyndighetene for å ha misbrukt sin monopolmakt i distribusjon i distriktene, for eksempel ved å forlange en høy pris for å distribuere konkurrentens post. Ved ulike prisstrategier, eksklusive avtaler, kryssubsidiering, aggressive kampanjer, og lignende, er postmyndighetene i stand til å utøve sin monopolmakt, og eliminere viktige konkurrenter eller redusere deres markedsandeler. Også i Norge har Posten forsterket sin markedsposisjon ved ulike prisstrategier og oppkjøp av konkurrerende postvirksomhet (se avsnitt 4.7.2).

7 REFERANSER

Ahluwalia, Montek S. og Hollis B. Chenery (1974). "Measuring development." i *Leading issues in economic development*, red. Gerald M. Meier, Oxford University Press, Oxford, 1989.

Andersson, Peter (1996). "Ekonomiska förutsättningar för att bedriva postverksamhet." *TEMA-T Arbetsnotat nr. 172*, Linköping.

Annual Report 1998, TNT Post Group. <http://www.tntpost-group.com/>

Annual Report 1998-99, New Zealand Post. <http://www.nzpost.co.nz/>

Arrow, Kenneth J. og Anthony C. Fisher (1974). "Preservation, Unvertainty, and Irreversibility." *Quarterly Journal of Economics*, 88, 312-19.

Barr, Nicholas (1998). *The economics of the welfare state*, Oxford University Press, Oxford, Storbritannia, 3. utgave.

Baumol, William J., John C. Panzar og Robert D. Willig (1988). *Contestable markets and the theory of industry structure*. Harcourt Brace Javanovich, New York.

Beesley, M. og Stephen Littlechild (1986). "Privatisation: Principles, problems and priorities." i *Privatisation and regulation – the UK experience*, red. John Kay, Colin Mayer og David Thompson, Clarendon Press, Oxford.

Bertrand, J. (1883): "Théorie mathématique de la richesse sociale." *Journal des Savants*, 499-508.

Bradley, Michael D. og Jeff Colvin (1995). "Natural Monopoly and Technological Agnosticism: The Case of the U.S. Postal Service." (Juni).

Campbell Jr., James I. (1996) i *The last monopoly: Privatizing the postal service for the information age*, red. Edward L. Hudgins. Washington D.C., Cato Institute.

Case, Karl E. og Ray C. Fair (1989). *Principles of economics*. Prentice-Hall International Inc., New Jersey.

Caves, D.W. og L.R. Christensen (1980). "The relative efficiency of public and private firms in a competitive environment: the case of Canadian railroads." *Journal of Political Economy*. Vol. 88, s. 958-976.

Cazals, C., M. de Rycke, J.P. Florens og S. Rouzard (1997). "Scale economies and natural monopoly in the postal delivery: Comparison between parametric and non parametric specifications." i *Managing change in the postal and delivery industries*, Michael A. Crew og Paul R. Kleindorfer (ed.), Massachusetts, Kluwer Academic Publishers.

Center for the study of regulated industries (CRI) (1998). "Utility Regulation 1997." Privatisation Internasjonal Ltd, United Kingdom.

Choné, Philippe (INSEE og CREST-LEI), Laurent Flochel (EPEE-University of Evry-Vald'Essonne and EUREQua-University of Paris I.) og Anne Perrot (CREST-LEI og EUREQua-University of Paris I.) (1999). "Allocating and funding universal service obligations in a competitive network market." Upublisert artikkel.

Cohen, Robert H. og Edward H. Chu (1997). "A measure of scale economies for postal systems." i *Managing change in the postal and delivery industries*, Michael A. Crew og Paul R. Kleindorfer (ed.), Massachusetts, Kluwer Academic Publishers.

Crew, Michael A. og Paul R. Kleindorfer (1996). "Price caps and revenue caps: Incentives and disincentives for efficiency." i *Pricing and regulatory innovations under increasing competition*, Michael A. Crew (ed.), Massachusetts, Kluwer Academic Publishers.

Crew, Michael A. og Paul R. Kleindorfer (1998). "Efficient entry, monopoly, and the universal service obligation in postal service." *Journal of Regulatory Economics*, 14, 103-125.

Crew, Michael A. og Paul R. Kleindorfer (red.) (1997). *Managing change in the postal and delivery industries*. Massachusetts, Kluwer Academic Publishers.

Crew, Michael A. og Paul R. Kleindorfer (red.) (1999). *Emerging competition in postal and delivery services*. Massachusetts, Kluwer Academic Publishers.

Danner, Carl R. (1999). "Postal service and telecommunications analogy." i *Emerging competition in postal and delivery services*, Michael A. Crew og Paul R. Kleindorfer (ed.), Massachusetts, Kluwer Academic Publishers.

Deloitte & Touche (1999a). "Posten – vurdering av modell for beregning av statlig kjøp av tjenester." Deloitte & Touche Corporate Finance.

Deloitte & Touche (1999b). "Vurdering av foreslåtte regler for produktregnskap i Posten." Deloitte & Touche Corporate Finance, 21/5-1999.

Donnenfeld, S. og Weber, S. (1992): "Vertical product differentiation with entry." *International Journal of Industrial Organization*, 10, 449-472.

ECON, rapport 64/96, "Statlig kjøp av posttjenester." I Riksrevisjonen (1999)
"Statens kjøp av posttjenester: Samferdselsdepartementets forvaltning av tilskudd til betaling for ulønnsomme posttjenester."

Eide, Erling og Endre Stavang (1998). "Regulering, avgifter og erstatningsrett." i *Markeder, ressurser og fordeling – artikler i anvendt økonomi*, red. Rødseth, Asbjørn og Christian Riis. Oslo, Gyldendal.

Ekeberg, L., H. Evensen (red.), A. Heier, Å. Karlsen, E. Hjelmeng, H. Stemshaug, E. Sæveraas, S. Teigum og S. Undrum (1999). *Konkurranseloven*. Ad Notam Gyldendal, Oslo.

EU Contact Committee Report (1999). "Developing European Posts: A Review of the European Commission's Studies on Postal Liberalisation." Februar.

European Commission (1995). "Study on the impact of liberalization of inward cross-border mail on the provision of the universal postal service and the options for progressive liberalization. Final report." Luxembourg.

Fehr, Nils-Henrik M. von der, Victor D. Norman, Torger Reve og Anders Chr. Stray Ryssdal (1998). "Ikke for å vinne? Analyse av konkurranseforhold og konkurransepolitikk." *SNF-rapport 8/98*. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Bergen.

Ferrara, Peter J. (1996). "Postal service problems: The need to free the mails." i *The last monopoly: Privatizing the postal service for the information age*, red. Edward L. Hudgins. Washington D.C., Cato Institute.

Fjell, K., Ø. Foros, K.P. Hagen, og L. Sjørgard (1999a). "Telenor – bare lave priser?" *SNF-rapport nr. 23/99*. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Bergen.

Fjell, K., Ø. Foros, K.P. Hagen, T.S. Gabrielsen, K.P. Hagen, L. Sjørgard og S. Vagstad (1999b). "Problemstillinger for videre forskning på prising av

teletjenester.” *SNF-rapport nr. 27/99*. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Bergen.

Gibson, Stephen L. (1996). ”E-mail, faxes, and personal computers: Telecommunication alternatives.” i *The last monopoly: Privatizing the postal service for the information age*, red. Edward L. Hudgins. Washington D.C., Cato Institute.

Gaasland, I. og K. Sunnevåg (1998). ”Bruk av auksjoner i offentlig forvaltning.” *SNF-rapport nr. 68/98*. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Bergen.

Gaasland, Ivar (1995). ”Landsdekkende tjenesteyting i telesektoren.” *SNF-rapport nr. 9/95*. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Bergen.

Hagen, Kåre P. (1992). ”Prinsipal-agentteori: Implikasjoner for offentlig styring og politikk.” Artikkel NHH, Bergen.

Haldi, John og Leonardo Merewitz (1997). ”Cost and returns from delivery to sparsely settled rural areas.” i *Managing change in the postal and delivery industries*, Michael A. Crew og Paul R. Kleindorfer (ed.), Massachusetts, Kluwer Academic Publishers.

Hansen, J.C. og Selstad, T. (1999). *Regional omstilling – strukturbestemt eller styrbar?* Universitetsforlaget, Oslo.

Hartley, Keith og Meg Huby (1986). ”Contracting-out policy: Theory and evidence.” i *Privatisation and regulation – the UK experience*, red. John Kay, Colin Mayer og David Thompson, Clarendon Press, Oxford.

Hicks, J. (1940). ”The valuation of social income.” *Econometrica*, NS 7, s. 105-129.

Hirshleifer, Jack og David Hirshleifer (1998). *Price theory and applications*. 6 utgave, Prentice-Hall International Inc., New Jersey.

Hodge, Graeme A. (1999). "Competitive tendering and contracting out. Rhetoric or reality?" *Public Productivity & Management Review*, San Francisco; Juni, 22, 4, 455-470.

<http://www.citymail.se/>

<http://www.sdrgruppen.se/>

Hudgins, L. Edward (1996). "Introduction: A private postal service for the 21st century." i *The last monopoly: Privatizing the postal service for the information age*, red. Edward L. Hudgins. Washington D.C., Cato Institute.

Hunt, Lester C. og Edward L. Lynk (1991). "An empirical examination of the case for post office divestiture in the UK." *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 38, nr. 2, mai, 177-191.

Husum, Hans Olav (1995). "Krysssubsidier – hva er det?" *Sosialøkonomen*, nr. 6, 24-31.

Jackson, Peter M. og Cathrine Price (red.) (1994). *Privatisation and regulation – a review of the issues*, Longman, New York.

Kaldor, N. (1939). Welfare propositions in Economics." *Economic Journal*, 49, s. 549-552.

Kaufmann, Lawrence, Mark Meitzen og Mark Newton Lowry (1998). "Electricity competition and consumers: Getting the rules right – controlling for cross subsidization in electric utility regulation." *EEI Energy Issues*, 9/98.

Kittelsen, Sverre A.C. (1994). "Effektivitet og regulering i norsk elektrisitetsdistribusjon." *SNF-rapport nr. 03/94*. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Bergen.

Kjerstad, E. og Kristiansen, F. (1996). "Erfaringer med konkurranseutsetting av kommunal tjenesteproduksjon." *SNF-rapport nr. 87/96*. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Norges Handelshøyskole og Sosialøkonomisk institutt – Universitetet i Oslo, Bergen.

Kolin, Marshall og Edward J. Smith (1999). "Mail goes where the money is – a study of rural mail delivery in the United States." i *Emerging competition in postal and delivery services*, Michael A. Crew og Paul R. Kleindorfer (ed.), Massachusetts, Kluwer Academic Publishers.

Konkurransetilsynet (1998). "Posten BA's erverv av Forbruker-Kontakt", Vedtak V98-22.

Konsesjon til Posten Norge BA – Utkast til endringer per. 28.06.99, Samferdselsdepartementet.

Konsesjon til Posten Norge BA, 1. oktober 1997, Samferdselsdepartementet.

Kvamsdahl, A. (1997). "Relevante kostnader for beslutningstaking. Implikasjoner for reguleringen av telekommunikasjonsmarkedet." *SNF-rapport nr. 87/97*. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Bergen.

Lehmann-Grube, U. (1997): "Strategic choice of quality when quality is costly: the persistence of the high-quality advantage." *RAND Journal of Economics*, 28, 2, sommer, 372-384.

Lenard, Thomas M. (1996). "Competing carriers." i *The last monopoly: Privatizing the postal service for the information age*, red. Edward L. Hudgins. Washington D.C., Cato Institute.

NERA (National Economic Research Institute) (1998). "Costing & financing of the universal services in the postal sector in the European Union – A report to DGXIII."

NOU (Norges Offentlige Utredninger) 1995:4. *Virkemidler i miljøpolitikken*, Statens forvaltningstjeneste, Oslo.

OECD (1996). "Abuse of Dominance and Monopolisation."

OECD (1996). "Territorial Indicators of Employment. Focusing on Rural Development."

Ot. prp. nr. 18 (1998-99): Om lov om endringer i postloven. Samferdselsdepartementet.

Panzar, J.C og R.D. Willig (1977). "Free entry and the sustainability of natural monopoly," *Bell Journal of Economics*, 91, august, 1977, 1-22.

Posten (1997): "Beregning av merkostnader i nettet og monopoloverskudd." I "Statens kjøp av posttjenester: Samferdselsdepartementets forvaltning av tilskudd til betaling for ulønnsomme posttjenester." Riksrevisjonen, 1999.

Posten (1998a). "Årsrapport 1998 til Post- og teletilsynet." Posten Norge BA.

Posten (1998b). "Krysssubsidieringskalkyle 1997 samt beregnet statlig betaling 1999 – tilleggsbevilgning vedr. Svalbard." 11.05.1998.

Posten (1998c). "Norway Post. Annual report 1998." Posten Norge BA.

Posten (1999a). ”Krysssubsidieringskalkyle 1998 samt anslag statlig betaling år 2000.” 05.05.1999.

Posten (1999b). ”Gjennomgang av beregning vedr. statlig kjøp av posttjenester – kommentar til konsulentrapport.” (brev til Samferdselsdepartementet av 14. juni 1999).

Posten (1999c). ”Statlig kjøp – modell for beregning av merkostnader i nettet – ny systemløsning – versjon 1 (1997-inndata).”

Posten (1999d). Opplysninger innhentet muntlig og skriftlig fra Posten i løpet av prosjektets varighet; juli 1999-Mars 2000.

Revidert konsesjon til Posten Norge BA, 29. oktober 1999, Samferdselsdepartementet.

Riksrevisjonen (1999): ”Statens kjøp av posttjenester: Samferdselsdepartementets forvaltning av tilskudd til betaling for ulønnsomme posttjenester.”

Ringstad, Vidar (1999). *Samfunnsøkonomi – offentlig økonomi og økonomisk politikk*. Cappelen Akademisk Forlag, Oslo.

Rosenkranz, S. (1996): ”Quality improvements and the incentive to leapfrog.” *International Journal of Industrial Organization*, 15, 243-261.

Runyon, Marvin T. (1996): ”The view from the U.S. Postal Service.” i *The last monopoly: Privatizing the postal service for the information age*, red. Edward L. Hudgins. Washington D.C., Cato Institute.

Rusten, G. og E. Kjerstad (1999). ”Kvaliteten på landsdekkende posttjenester. SNF-rapport 3/99, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Bergen.

Røed, Knut (1998). "Vil flat skatt fremme samfunnsøkonomisk effektivitet?" i *Markeder, ressurser og fordeling*, red. Asbjørn Rødseth og Christian Riis, Oslo, ad Notam Gyldendal.

Senior, I. (1983). "Liberating the Letter: Proposal to privatise the post office." *The Institute of Economic Affairs*, London.

Sidak, J. Gregory og Daniel F. Spulber (1996). *Protecting competition from the postal monopoly*, AEI Press, Washington D.C.

St. meld. nr. 16 (1998-99): Om virksomheten til Posten Norge BA. Samferdselsdepartementet.

St. meld. nr. 41 (1995-96): Om postvirksomheten i Norge. Samferdselsdepartementet.

Statens offentliga utredningar (1993:9) *Postlag. Betenkande av Postlagsutredningen*. Kommunikationsdepartementet, Stockholm.

Statistisk sentralbyrå (1992). "Folke- og bolig telling 1990."

Statistisk Sentralbyrå (1994): Standard for kommuneklassifisering 1994, Norges offisielle Statistikk, hefte C 192, Oslo-Kongsvinger.

Statistisk Sentralbyrå (1998). "Pilotundersøkelse om postvirksomhet." *Notater 98/8*. Avdelingen for næringsstatistikk/Seksjon for samferdsels- og reiselivsstatistikk.

Statskonsult (1998). "Erfaringer fra forsøksprosjektene og veien videre." *OSK-rapport 1998:1*, Oslo.

Sørensen, Ø. (1988). *Anton Martin Schweigaards politiske tenkning*. Universitetsforlaget.

Universal Postal Union (1998). "Status and Structures of Postal Administration."

Varian, Hal R. (1996). *Intermediate microeconomics – a modern approach*. Norton, New York.

Vickers, J. og Yarrow, G. (1988). *Privatization – an economic analysis*. Cambridge, MA, MIT Press.

Wright, Mike og Steve Thompson (1994). "Divestiture of public sector assets," i *Privatisation and regulation – a review of the issues*, red. Peter M. Jackson og Cathrine Price, Longman, New York.

Ytterhus, Bjarne (1999). *Samfunnsstyring og økonomisk politikk*. Cappelen Akademisk Forlag, Oslo (6. utgave).

Årsrapport 1998, Suomen Posti Oy, Finland. <http://www.posti.fi/>

Årsredovisning 1998, Posten AB, Sverige. <http://www.posten.postnet.se/>

8 VEDLEGG

8.1 Befolkningsdata

Tabell 21. Kommuner klassifisert som urban av OECD.

104 Moss	1001 Kristiansand
106 Fredrikstad	1102 Sandnes
124 Askim	1103 Stavanger
136 Rygge	1124 Sola
216 Nesodden	1127 Randaberg
217 Oppegård	1149 Karmøy
219 Bærum	1201 Bergen
220 Asker	1247 Askøy
228 Rælingen	1503 Kristiansund
230 Lørenskog	1504 Ålesund
231 Skedsmo	1531 Sula
301 Oslo	1532 Giske
602 Drammen	1601 Trondheim
625 Nedre Eiker	
701 Borre	
704 Tønsberg	
706 Sandefjord	
722 Nøtterøy	
805 Porsgrunn	

Tabell 22. En oversikt som viser inndeling og grad av samsvar mellom Statistisk sentralbyrås sentralitetsinndeling og inndelingen til OECD.

	OECD			
	Kode	Urban	Rural	Sum
Statistisk sentralbyrå	3A	21	83	104
	1 A-B, 2A-B	12	116	128
	O A-B	0	203	203
	Totalt	33	402	435

Tabell 23. Følgende 43 kommuner har høy eldreandel (samlet folketall 1.1.99).

Bjarkøy	607	Etnedal	1403	Tokke	2539
Fedje	665	Engerdal	1566	Meråker	2595
Rømskog	669	Hjartdal	1691	Verran	2789
Mosvik	945	Ibestad	1808	Tysnes	2805
Solund	985	Halsa	1847	Stor-Elvdal	2978
Lavangen	1070	Bindal	1951	Vik	2983
Snillfjord	1111	Norddal	1969	Bø	3332
Skjerstad	1111	Hamarøy	2037	Sør-Aurdal	3410
Flå	1114	Rindal	2156	Meldal	3998
Roan	1147	Rendalen	2253	Vaksdal	4208
Torsken	1170	Holtålen	2263	Åmot	4450
Jondal	1171	Gildeskål	2374	Ringebu	4799
Gratangen	1329	Skjåk	2393	Grue	5450
Sandøy	1359	Grong	2497	Åsnes	8135
Dyrøy	1365				
				Samlet	98 497

Tabell 24. Kommunetype sett i sammenheng andel eldre 67 og over i prosent relatert til innbyggertall per 1.1. 1999.

v28 Eldreandel_rekodet

v19 Rekodet kommuneklassifisering

Vannrett prosentuering

	(0-9.9%)	(10-19.9%)	(20-29.9%)	Sum	N=
	Lav	Middels	Høy		
Perifer, spredtbygd, landbruk	0.0	70.0	30.0	100.0	30
Perifer, annen næring	0.8	81.1	18.1	100.0	127
Perifer, tettbygd	4.3	91.3	4.3	100.0	46
Nokså sentral	4.7	89.1	6.3	100.0	128
Sentral	22.1	76.9	1.0	100.0	104
Sum	7.4	82.8	9.9	100.0	435

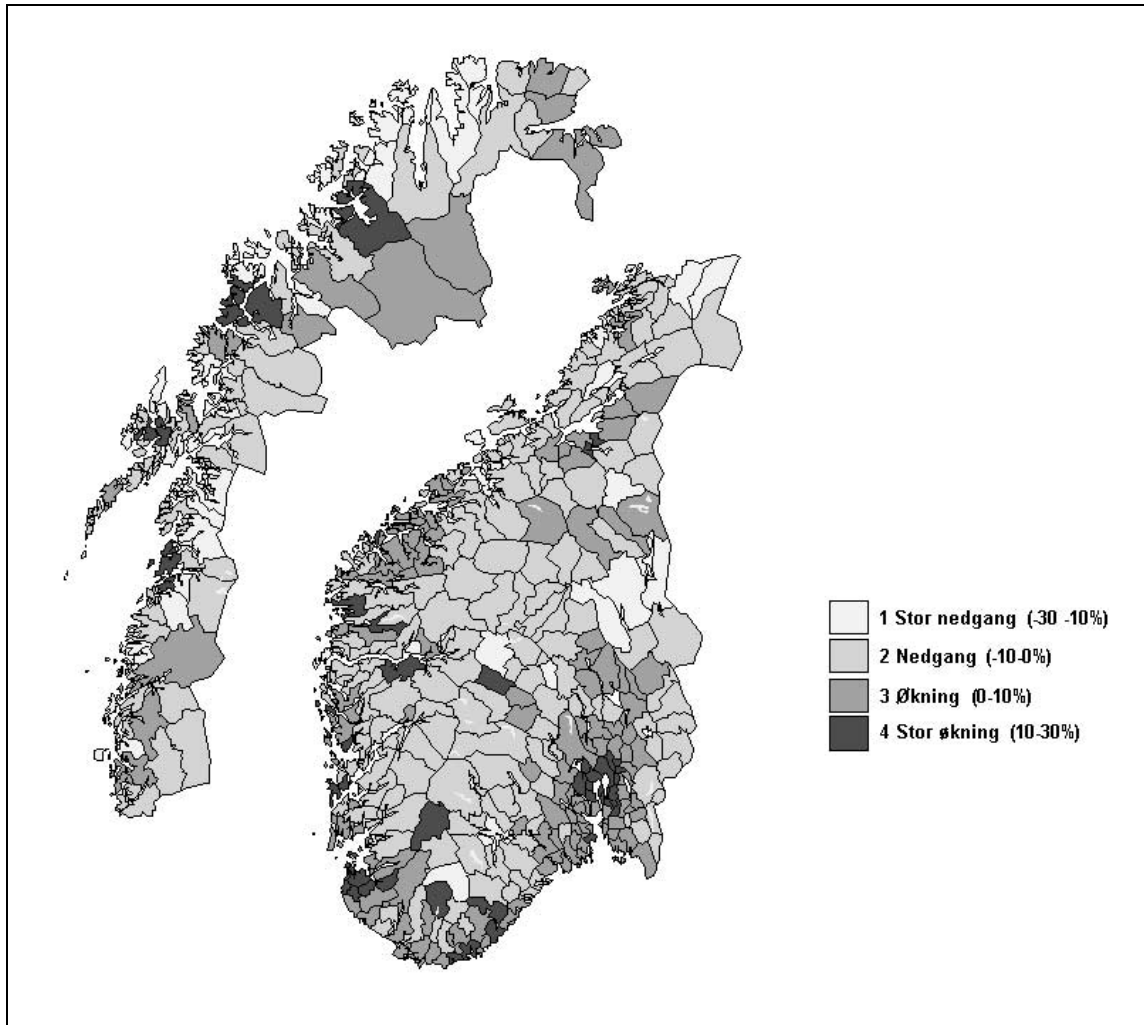
Chi = 76.825

Signifikans = 0.0000

Frihetsgrader = 8

Cramers V = 0.297

Gamma = -0.683



Figur 15. Befolkningsendring (1989-1998)

Tabell 25. Følgende 51 kommuner hadde stor befolkningsnedgang (folketall 1.1.99).

Træna	484	Gratangen	1329	Hamarøy	2037
Vevelstad	601	Sandøy	1359	Leikanger	2198
Røyrvik	603	Dyrøy	1365	Rendalen	2253
Bjarkøy	607	Etnedal	1403	Holtålen	2263
Fedje	665	Vega	1403	Tysfjord	2355
Leka	718	Loppa	1443	Kåfjord	2429
Værøy	810	Lebesby	1483	Sørfold	2431
Namsskogan	982	Måsøy	1497	Smøla	2432
Solund	985	Tjeldsund	1525	Karlsøy	2462
Kvalsund	1088	Evenes	1527	Lødingen	2497
Skjerstad	1111	Engerdal	1566	Kvitseid	2656
Torsken	1170	Rødøy	1589	Verran	2789
Hasvik	1237	Dønna	1595	Stor-Elvdal	2978
Gamvik	1283	Vang	1633	Tingvoll	3097
Flatanger	1286	Tranøy	1673	Bø	3332
Beiarn	1312	Ibestad	1808	Nordkapp	3554
Bygland	1314	Halsa	1847	Andøy	5765
				Samlet	99 829

8.2 Revidert konsesjon til Posten

Konsesjon til Posten Norge BA

Fastsatt av Samferdselsdepartementet 1. oktober 1997 med hjemmel i lov 29. november 1996 nr 73 om formidling av landsdekkende postsendinger (postloven) § 4, jf. § 5 og forskrift 1. juli 1997 om formidling av landsdekkende postsendinger (postforskriften) § 5. Endret av Samferdselsdepartementet 29. oktober 1999.

Konsesjonen gjelder til og med 30. september 2001.

Per Sanderud (e.f.)

Egil Thorstensen