

Arbeidsnotat nr. 7/03

**REGIONALE OG DISTRIKTSPOLITISKE
EFFEKTER AV STATLIG POLITIKK
PÅ POSTOMRÅDET**

av

Grete Rusten

SNF-prosjekt nr. 4437
Analyse av regionale og distriktspolitiske virkninger av statlig politikk

Prosjektet er finansiert av Kommunal- og regionaldepartementet.
Effektutvalget.

SAMFUNNS- OG NÆRINGSLIVSFORSKNING AS
Bergen, April 2003
ISSN 0803-4028

© Dette eksemplar er fremstilt etter avtale
med KOPINOR, Stenergate 1, 0050 Oslo.
Ytterligere eksemplarframstilling uten avtale
og i strid med åndsverkloven er straffbart
og kan medføre erstatningsansvar.

Innledning

En effektiv og landsdekkende posttjeneste er en vesentlig del av den samfunnsmessige infrastrukturen, og har direkte betydning for bedrifter og innbyggers muligheter til å delta i økonomiske aktiviteter og øvrig samfunnsliv. Posttjenester er samtidig en viktig forutsetning for samarbeid og kommunikasjoner over landegrensene. I dette notatet vil jeg drøfte hvordan offentlig politikk har påvirket utviklingen innen postområdet med spesiell vektlegging på regionale effekter. Denne gjennomgangen innledes med en kortfattet historisk oversikt og drøfting av reguleringsmessige betingelser internasjonalt og nasjonalt. Deretter er temaet finansieringen av landsdekkende posttjenester i Norge, før jeg redegjør for markeds-situasjonen i postmarkedet og det nåværende innholdet i et landsdekkende og likeverdig tjenestetilbud slik det er nedfelt i konsesjonen til Posten. I den gjennomgangen drøfter jeg også faktisk tjenestetilbud. Jeg nevner målkonflikter mellom bedriftøkonomisk effektivitet og det å kunne gi landsdekkende tjenester inkludert hva slags utfordringer dette innebærer for tilsynsmyndighetene. Dette etterfølges av en kortfattet konklusjon. Notatet er utarbeidet for Kommunal- og regionaldepartementets Effektutvalg som ble nedsatt av Regjeringen høsten 2001, og som jobber med kartlegging av effekter av statlig innsats på ulike områder. Mer detaljer om dette finnes på <http://odin.dep.no/krd/norsk/dep/utvalg/effekt/>

En kortfattet historisk oversikt over postvirksomheten i Norge

Fra gammelt av ble meldinger og nyheter i Norge sendt med en tilfeldig budtjeneste, men i Magnus Lagabøters landslov fra 1274 ble det lovfestet at det én gang i uken skulle gå bud fra gård til gård rundt om i bygdene. Disse meldingene måtte ofte overbringes muntlig fordi folk ikke kunne lese og skrive. Den som bar budstikken hadde krav på å bli trodd, og den som mottok budstikken hadde plikt til å bringe den videre. Nyheter og ordrer ble også lest opp på kirkebakken. Det norske postvesnet ble opprettet i 1647, og fra det tidspunktet ble postbefordringen overtatt av postbønder. Disse fikk ikke betaling, men slapp gjerne unna militærtjeneste. Postvesnet ble drevet i privat regi fram til 1719. Siden har den vært en statlig virksomhet (Posten Norge, 2002a).

Økende globalisering og teknologisk utvikling har etter hvert økt presset for konkurranse og liberalisering innenfor sektorer som post, elektrisitet, tele- og transportsektoren, tjenester som har vært offentlige monopoler i en rekke europeiske land også i Norge (Nordisk Ministerråd, 2001). Dette var bakgrunnen for å gi det norske postverket en friere organisatorisk stilling til å

drive sin virksomhet basert på forretningsmessige prinsipper. Vi fikk etableringen av Posten Norge BA som særlovsselskap i 1996 med Samferdselsministeren som generalforsamling. Fra 1 juli 2002 ble så Posten omgjort til et eget aksjeselskap, Posten Norge AS (Post- og teletilsynet, 2002). Denne omleggingen fra forvaltning til forretning gav selskapet noe friere tøyler i forhold til politisk kontroll. Blant annet innebærer dette muligheter til å inngå samarbeid med andre postselskaper eller ha egen virksomhet i andre land. Omleggingen av reguleringsregimet vil fremdeles innebære at postselskapene skal underlegges kontroll, og fremdeles vil driften være basert på lisenstildeling (konsesjon).

Den internasjonale reguleringen av postmarkedet

Norge er gjennom EØS-avtalen pliktig til å følge EUs regelverk. EU har prioritert regulering av postmarkedet innenfor sitt område, og dette resulterte i EU-direktivet 97/67EC *On common rules for the development of the internal market of Community postal services and the improvement of quality of service* (postdirektivet). Postdirektivet setter minstekrav til hvilke tjenester medlemslandene skal sikre. Videre gir postdirektivet medlemslandene mulighet til å reservere noen posttjenester for den som er tilbyder av de leveringspliktige tjenestene, dersom det anses nødvendig for å sikre en forsvarlig drift.

EU legger opp til en gradvis liberalisering av postmarkedet. I Directive 2002/39 EC Amending Directive 97/67/EC with regard to further opening to competition of Community Postal services (endringsdirektivet) er det fastsatt en trinnvis nedtrappingsplan for eneretten fram mot 2009. Innen dette året skal EU ha vurdert om postmarkedet bør liberaliseres fullt ut, men det er ikke fastsatt noen endelig dato for full liberalisering. Som et ledd i dette ble enerettens vekt- og prisgrense for brev senket til 100 gram og 3 ganger grunntaksten i direktivet i januar 2003. (Post- og teletilsynet, 2003). EUs videre planer er gradvis å innskrenke ytterligere de statlige selskaperes enerett.

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, vektgrenser og kvalitetskrav.

I tillegg har direktivet et krav om universelle tjenester "Universal Service Obligation" (USO) framsatt i EU-direktivet 97/67, og også framsatt i den senere revideringen. Dette pålegger landene å sikre brukerne likeverdige posttjenester i hele landet til akseptable priser (affordable

prices) basert på nærmere angitte kvalitetskriterier. Disse posttjenestene skal omfatte brev, aviser, tidsskrifter i abonnement og pakkepost. Denne USO-forpliktelsen er i tillegg regulert av nasjonale forordninger.

Reguleringsregimet i Norge

I Norge brukes betegnelsen leveringspliktige tjenester på USO. Disse leveres i dag av Posten og er basert på bestemmelsene i Postloven. Postloven omfatter formidling av landsdekkende postsendinger mot vederlag. Postloven bruker betegnelsen postsending for brevpost inntil 2 kg, aviser og blad i abonnement inntil 2 kg og lettgoods (det vi i dagligtale kaller pakker) på inntil 20 kg.

Som formidling regnes innsamling, sortering, transport og/eller utlevering av postsendinger. Loven definerer videre operatørene i denne virksomheten som enhver som i ervervs- virksomhet formidler landsdekkende postsendinger. En slik vid definisjon av postvirksomhet innebærer at svært mange virksomheter kan falle inn under begrepet, selv om mange av disse ikke vil anses som postoperatører i andre sammenhenger. Flere av disse virksomhetene opererer innenfor markeder som tradisjonelt ikke anses som postvirksomhet. I praksis vil dette være en avgrensning som bare inkluderer sortert post og som ellers utelukker elektronisk kommunikasjon. Videre er det ofte vanlig å skille mellom registrerte og uregistrerte sendinger. I forhold til andelen omsetning i totalmarkedet for post (inkludert andre operatører enn Posten Norge AS), utgjør adresserte brev hele 67 prosent. (Post- og teletilsynet, 2002b).

Postloven og postforskriften krever at tilbyder av tjenester som er underlagt enerett må ha konsesjon. Det kan gies unntak fra eneretten dersom det antas ikke å ville redusere Postens overskudd fra enerettsområdet i nevneverdig grad. To postaktører, Statens forvaltningstjeneste og lokalPosten, har fått konsesjon og dispensasjon fra eneretten. Posten er tildelt konsesjon for enerettsområdet. Som motytelse stilles det krav om oppfyllelse av konsesjonspålagte oppgaver som er nærmere angitt i disse bestemmelsene, med gyldighet fra 1. oktober 2001 t.o.m. 31 desember 2005.

Konsesjonen fremstår som et virkemiddel slik at myndighetene får tilgang på relevant informasjon om utviklingen i kvaliteten på de landsdekkende posttjenestene. Samtidig bidrar konsesjonen til å regulere ansvarsforhold og formalisere roller. Statens kontrollinstans er Post- og teletilsynet.

I konsesjonen fastsettes mange sentrale forpliktelser med hensyn til levingspliktige tjenester, tilgang og kvalitet på tjenester, samt regler for å hindre krysssubsidiering og sikre kostnadsbaserte priser. Konsesjonen inneholder dessuten nærmere spesifikasjoner om rapporteringsrutiner med hensyn til å kunne måle og dokumentere at disse kriteriene blir overholdt.

I forbindelse med den pågående konsesjonsrevideringen i 1999, la Norge opp til å tilpasse seg EU-direktivets endringer. Dette var også bakgrunnen for at Regjeringen 21.2, 2003 la fram forslag til endringer i postloven, slik at Postens enerettsområde reduseres til brevpost inntil 100 gram og med en pris inntil tre ganger grunntaksten fra 1. juli 2003. Fra samme tidspunkt legges det også opp til full konkurranse på post til utlandet. Endringen i postloven betyr at Postens enerettsområde gradvis reduseres. På denne måten følger Regjeringen EUs tempoplan for liberalisering og reduksjon i enerettsområdet fra 350 til 100 gram nå, og ytterligere reduksjon til 50 gram fra 2006.

USO-byrden vil variere meget fra land til land. Rurale områder vil innebære betydelige USO-kostnader¹. Nasjoner med stor andel rural bosetting vil derfor ha langt større vanskeligheter med å oppfylle USO-forpliktelsene enn land som har en mer urban bosettingsstruktur. Rurale områder vil imidlertid være mindre attraktive for eventuelle nye aktører på markedet. Land med betydelige urbane/rurale kontraster vil med andre ord være mer utsatt for ”fløteskumming” enn land hvor regionale forskjeller er mindre framtrædende. Norge er ett av Vest-Europas tynneste befolkede land. Lange avstander, betydelige topografiske kontraster og et svært utfordrende klima setter landet i en særstilling i forhold til å kunne oppfylle kravet til

¹ European Commission (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 nærings-strukturen. Følgende faktorer vektlegges spesiell betydning:

- 1) **Befolknings tetthet**- jo høyere befolknings tetthet, 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 tjeneste-virksomhet generer relativt mye post sammenlignet med andre næringer. Jo høyere denne tjenesteandelen blir, jo lavere kan en forvente at leveringskostnadene vil bli.

likeverdige posttjenester i hele landet. En bør ha disse geografiske elementene i tankene både når en drøfter reguleringsregime og operatørens muligheter til å dekke merutgiftene gjennom egen inntjening.

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 internasjonal 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 USO gjennom inntekter fra eneretten, mens i andre land blir disse kostnadene som følge av betydelige tynt befolkede områder, for store sett i forhold til inntektsgrunnlaget. For disse sistnevnte landene må det til betydelige tilleggsbevilgninger for å klare utgiftene.

I internasjonal reguleringslitteratur finnes det teoretiske betraktninger for hvordan eneretten skal finansieres. Crew og Kleindorfer (1998) hevder at eneretten burde ideelt sett vært dimensjonert slik at den akkurat dekker USO-forpliktelsene. Hvis dette skulle kunne realiseres, vil størrelsen på eneretten klart måtte variere fra land til land. I en OECD-sammenligning av urban/rural bosetting for 1990 er for eksempel Norges andel av befolkningen bosatt i de mest urbane områdene² oppgitt til 11 prosent, Sverige 19 prosent, mens Belgia med 80 prosent og Nederland med 85 prosent representerer den andre enden av skalaen (Fjell et. al. 2000). En tilpasset dimensjonering ville i så fall komme i konflikt med EUs-regulering, som i betydelig grad legger opp til en felles standard i forhold til hvilke produktkategorier som skal inngå. Disse betraktningene påpeker utfordringene knyttet til urbane/rurale kontraster, men gjør ikke noe eksplisitt poeng av at USO-byrden og tilsvarende muligheter for å oppnå inntjening alle steder og likeledes konkurransesituasjonen varierer svært mye fra land til land.

² Dette omfatter kommuner eller tilsvarende administrative inndelinger hvor mindre enn 10 prosent av innbyggerne bor spredtbygd. Nedre grense for tettbygd strøk er 150 innbyggere per km². Unntaket er Japan hvor nedre tetthetsgrense er satt til 500 innbyggere. For mer detaljer henvises til Fjell et. al. 2000.

Uansett hvilken 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 1. Kostnadsstruktur og konkurranseforhold i et sentrum/periferi perspektiv

Finansieringen av landsdekkende posttjenester i Norge

Hva har vært formålet og effektene av å gi konsesjonsinnehaver enerett? Bosettingsmønsterets utforming og implisitt dermed 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, med andre ord også sikre tjenester i de områder som isolert sett ikke er lønnsomme. Hvordan sikrer så reguleringsregimet at så faktisk skjer? I Norge er de leveringspliktige tjenestene (USO) nedfelt i konsesjonen gitt til Posten. USO-forpliktelsene reiser spørsmålet om finansiering, ikke minst i forhold til de områdene av landet hvor det hadde vært postekspedisjoner om virksomheten utelukkende hadde vært styrt etter bedriftsøkonomiske prinsipper og uten noen form for regulering. I henhold til direktivet kan USO enten finansieres gjennom kryss-subsidier basert på inntekter fra eneretten eller i form av betaling av et kompensasjonsfond som er administrativt uavhengig av aktøren som er tildelt enerett. Merkostnader ved å opprettholde et servicenivå ut over det som er bedriftsøkonomisk lønnsomt, dekkes i Norge gjennom inntekter fra enerettsområdet og gjennom statlige kjøp av posttjenester.

Overskudd fra enerettstjenester i lønnsomme områder skal benyttes til å dekke underskudd i samme tjeneste i ulønnsomme områder. Annen anvendelse av overskuddet fra enerettsområdet kan bare gjøres der hvor krysssubsidieringen (sammen med bevilgningen fra staten til

kjøp av posttjenester) er et ledd i finansieringen av leveringspliktige tjenester som er bedriftsøkonomiske ulønnsomme for Posten.

Beregningsgrunnlaget for statlige kjøp av posttjenester er merkostnader i postnettet minus monopoloverskuddet. Omfanget av de statlige kjøpene av posttjenester har vært i gjennomsnitt om lag 455 millioner kr pr år i perioden 1993-1998. For årene 1997 og 1998 utgjorde dette henholdsvis 3,7 prosent og 4,7 prosent av Postens omsetning (Fjell, et. al., 2000). Riksrevisjonen, 1999 s, 5) uttaler: ”Tilskuddsbeløpene har hvert år vært lavere enn Postens kostnadsoverslag for opprettholdelse av de ulønnsomme posttjenestene.” *Inntil nå har det derfor ikke vært direkte kobling mellom den offentlige betalingen og det kostnadsanslagene skulle tilsi.*” Dette blir imidlertid i følge Fjell., et.al. 2000, et tolknings spørsmål i og med at Posten i den samme perioden har mottatt såkalt restruktureringstøtte, og at disse to beløpene i sum gir overdekning.

I tildelingsbrevet for Statsbudsjettet 2003 ble det vedtatt å bevilge 305 millioner kr for betaling av ulønnsomme posttjenester. Samtidig ble lagt til grunn at det skal betales et utbytte på 30 prosent av selskapets overskudd etter skatt. I post 80 i tildelingsbrevet til Posten Norge er dette budsjettet til 54 mill. NOK. Endelig utbytte vil imidlertid bli fastsatt av generalforsamlingen i Posten. I forbindelse med omdanningen til et aksjeselskap i 2002 ba Posten om at staten tok ansvar for den underdekningen som var oppstått i selskapets pensjonsordning i Statens pensjonskasse på 1475 mill NOK. På bakgrunn av dette vedtok Stortinget å øke egenkapitalen i Posten med 600 mill NOK. I følge Posten er lønnskostnader og dertil økninger i kostnader i pensjoner en meget viktig kostnadsdriver og overgår de besparelsene som skjer gjennom nedbemanning og økt effektivisering. En ytterligere merkostnad er at denne etaten som en del andre områder av arbeidslivet sliter med høyt sykefravær.

Konkurransesituasjonen i postmarkedet i Norge

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 bedrifter

(under bedrifter inngår også andre kategorier som for eksempel offentlig forvaltning)

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. Bosetningstettheten 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 eneboliger.

Det kan dessuten være grunn til å nyansere mellom type adresser. Næringsvirksomhet vil som regel produsere og motta større postmengder enn det som er vanlig for en enkelt privathusholdning. 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 rettidighet (det at forsendelsen verken kommer for sent eller for tidlig i forhold til kampanjeperioden). For en industribedrift som leverer eller bestiller reservedeler er det om å gjøre at transporten skjer så raskt som mulig og samtidig sikkert.

Transportkostnadene knyttet til postdistribusjon vil være noe avhengig av avstand og forsendelsens størrelse, men forholdet mellom de to komponentene er på ingen måte lineære. 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 sorteringssentral 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 dette når det lokale distribusjonsnett og den lokale mottageren (Fjell et. al, 2000).

Ervervsvirksomhet enten det dreier seg om privat eller offentlig sektor, utgjør en stor kundegruppe. Dessuten kan en anta at folk i arbeid i større grad etterspør posttjenester privat enn de som er ute av arbeidsstyrken. Eldre vil ofte være den gruppen som ”henger igjen” i forhold til å ta i bruk moderne formidlingsformer. Det er spesielt i forhold til denne gruppen at en har mange inn- og utbetalinger over skranke framfor bruk av brevgiro eller nettbank. I visse bydeler eller grisgrendte strøk med høy andel eldre vil postoperatøren kunne stå overfor et visst samfunnsmessig press i forhold til å opprettholde ekspedisjonstjenester som det rent bedriftsøkonomisk ville vært hensiktsmessig å legge ned. Samtidig er det lett å tenke seg at omstilling i form av 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 postoperatøren. Posten har i løpet av de senere år redusert sine egne ekspedisjonssteder, men har i stedet erstattet disse med en rekke post-i-butikk løsninger. Det er rimelig å anta at antallet er påvirket av konsesjonens bestemmelse om faste ekspedisjonssteder i alle landets kommuner. Samdrift mellom post og butikk har nok dessuten reddet noen nærbutikker fra nedleggelse.

Moderne teknologi har gitt rasjonelle besparelser på mange områder innen tjenesten alt fra postsortering til betalingstjenester. Samtidig har IKT klart påvirket etterspørselsmønsteret av posttjenester. Den teknologiske utviklingen har gjort det mulig å sende raskt informasjon elektronisk verden over, og dette har bidratt til en utvikling hvor stadig mindre brevmengder sendes per post. I 2001 utgjorde adresserte brev omtrent halvparten av omsetningen i totalmarkedet for post i Norge (omfatter også alle aktører). Samtidig kan vi komme til å se en utvikling hvor pakkepostmarkedet viser økning, blant annet som følge av handel over internett. Posten har utviklet nye elektroniske tjenester innenfor kommunikasjonsområdet bl.a.

elektronisk fakturering, og de har en forventning om at dette produktområdet kan kompensere for noe inntektsbortfallet som skyldes at det ordinære brevvolumet går ned.

Det er også av betydning hvordan Posten kan utnytte ny teknologi og for den del ”gripe fatt i” nye markedsmuligheter. Samferdselsdepartementet presiserer i denne sammenheng at satsing på nye produktområder er en fordel som sikrer Posten ”flere ben å stå på.” Det forutsettes imidlertid at dette bidrar til å øke lønnsomheten for konsernet, og ikke går på bekostning av Postens samfunnsplågte ansvar for etablerte produkter og tjenester (St. meld nr. 16 (1998-99) *Om virksomheten til Posten Norge BA*, s 25).

Postmarkedet har fra gammelt av vært i en særstilling ved at Statens postselskap har hatt enerett på store deler av markedet, men etter hvert har rammebetingelsene for postområdet endret seg med mer presise grenser om hva som skal omfattes av denne eneretten. Samtidig har det vokst fram nye tjenester utenfor det tradisjonelle enerettsområdet. Eksempler er salg av konsertbilletter og utførelse budtjenester. På denne måten har postmarkedet blitt mer åpen for konkurranse med andre aktører. Samtidig reiser det nye problemstillinger når det gjelder avgrensningen av eneretten, framtidig regulering og tilrettelegging for like vilkår og konkurranse i postmarkedet (Post- og teletilsynet, 2002).

For postmarkedet totalt sett har Posten, basert på omsetning, en markedsandel på rundt 85 prosent. Bortsett fra delmarkedet brev, hvor størstedelen omfatter Postens enerettsområde, er Postens markedsandel målt i omsetning fremdeles i overkant av rundt 70 prosent. Det betyr at Posten har klart å skaffe seg, eller beholde en svært sterk posisjon også på de mest konkurranseutsatte områdene. De viktigste grunnene er nok samdriftsfordeler knyttet til enerettsområdet, samt generelle og ikke lovbestemte reguleringshindringer.

Post- og teletilsynet har foretatt en analyse av postmarkedet i Norge, men den geografiske dimensjonen er utelatt. De påpeker imidlertid at det nok finnes lokale monopoler og forskjeller i markedsandeler mellom regioner. Den generelle trenden er i følge denne rapporten at Postens konkurrenter konsentrerer sine virksomheter rundt de mest befolkningstette områdene av landet (Post- og teletilsynet, 2002).

Betingelsene på postområdet bør imidlertid ikke bare vurderes i forhold til en enkelt operatør. Selv i land med postmonopol vil en finne nisseoperatører innenfor produktområder som

kurer-, eksprespost- 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. De ”nye aktørene” 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 inntektsgrunnlaget 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 ”fløte-skumming.” Nettopp dette har vært brukt som argument for å opprettholde monopol-situasjonen.

Kommersialiseringen og de endrede rammevilkårene som følge av omorganisering medfører at selskapene må synliggjøre kostnadene i tjenesteproduksjonen og kvaliteten på tjenestene, og i praksis representerer dette som regel noe nytt for selskapene. Sett i sammenheng med norske forhold, er synliggjøring av kostnadsnivå og kvalitetsnivå på postområdet i tråd med reformarbeidet knyttet til effektivisering og tjenestekvalitet innen offentlig sektor som har pågått de siste 10-15 årene.

Litt om den internasjonale konkurransesituasjonen

Noen land har valgt å regulere sitt postmarked raskere enn det EU har lagt opp til. I Norden gjelder dette Sverige og Finland hvor eneretten opphørte i allerede 1993. I Finland står Posten Finland AB fortsatt for det meste av postdistribusjonen. I forhold til de som tildeles lisens for brev opptil 2 kg stilles det krav om daglig innsamling og utdeling i hele landet. Dette innebærer at det skal være innsamlingssteder i rimelig avstand til alle borgere. Kravet om landsdekning til de som innehar lisens er nok en betydelig årsak til at de private aktørene riktignok (257 virksomheter i 1998), bare betjener visse posttjenester og visse geografiske områder. I Sverige har Post- og Telestyrelsen siden 1994 hatt kontrakt med Posten AB om å ivareta de forpliktelsene om landsdekning. I 1997 var det ca 70 aktive aktører i brevmarkedet. De fleste driver kun lokal postvirksomhet og har samlet en markedsandel på et par prosent. En enkelt aktør CityMail AB, konkurrerer om storkunder i Stockholm, Gøteborg og Malmø, dvs de som sender minst 500 brev av gangen, og som selv sorterer etter postnummer. Svensk Direktreklam konkurrerer over hele Sverige på markedet for adresseløs reklame og adresserte regninger, forsendelser fra offentlige myndigheter og lignende (Nordisk Ministerråd, 2001).

Nettopp det at reguleringsregimet er forskjellig i de nordiske land har bidratt til at de store postselskapene i Europa (Deutsche Post, TPG, Royal Mail og La Poste) har vært litt avventende med å gå inn i det nordiske markedet. Landene i Norden betraktes utenfra som ett marked. De postselskapene har likevel vært litt avventende til å satse her, noe som i følge Posten kan ha sammenheng med at reguleringsregimet ikke er den samme overalt i denne regionen.

Den mest attraktive brevflyten for konkurrenter i et fullt liberalisert marked vil for øvrig være business-til-business og urban-til-urban. Denne flyten karakteriseres av lav innsamlingskostnader pga. mange postsendinger innsamlet per adresse og/eller lav distribusjonskostnader pga. høy konsentrasjon ved levering. Nye aktører som kommer inn, vil forsøke å unngå volumer med høy nettverkskostnad, slik som distrikt-til-distrikt, slik at denne postflyten ventes å forbli hos den respektive universelle tjenestetilbyderen. I følge DnB Markets (DnB Markets mars 2003). som nylig har utarbeidet en verdiangivelse av Posten Norge AS vil ved en full liberalisering av det europeiske postmarkedet kunne innebære at:

- Land med høy befolkningstetthet og høye priser vil være meget attraktive for konkurrenter (inntrengere). Ett eksempel er Tyskland.
- Hovedstadsområder vil også være meget attraktive satsingsområder for nye konkurrenter
- Distrikter, som preger betydelige deler av markedet i Norden, deler av Irland og den iberiske halvøy, vil derimot framstå som mindre attraktive.

Posten Norge AS har kjøpt 57 prosent av aksjene i det svenske CityMail i Sverige i mars 2002. Gjennom denne satsingen blir Posten Norge mer internasjonalt, og får samtidig erfaringer med å operere i et liberalisert postmarked (DnB Markets, 2003).

Hva innebærer et landsdekkende likverdig tjenestetilbud

Nordisk Ministerråds gjennomgang av posttjenestene i de ulike nordiske land (Nordisk Ministerråd, 2001), konkluderer med at denne tjenesten holder en høy kvalitet, og at de nordiske land derfor ikke har problemer med å oppfylle postdirektivets bestemmelser.

Det er i konsesjonen til Posten stilt krav om at denne skal utarbeide en årlig rapport til Post- og teletilsynet over virksomhetens oppfyllelse av konsesjonsvilkårene. Vi vil i denne

gjennomgangen drøfte noen nøkkelbegreper i konsesjonen spesielt med henblikk på regionale effekter og kommentere noen sider ved virksomhetens oppfyllelse av konsesjonsvilkårene med basis i denne nevnte rapporten. Ny konsesjon for Posten trådte i kraft 1. oktober 2001. Hovedendringene pålegger Posten å gi bedre informasjon, å etablere gode ordninger for klagerettigheter, og sørge for bedre tilgang til posttjenester.

God kvalitet

Hva kjennetegner tjenester av god kvalitet? Konsesjonen gir ingen klare retningslinjer for hvordan begrepet skal tolkes. Nedenfor har vi listet opp en rekke generelle kvalitets-egenskaper som det er naturlig å vurdere tjenesteytende bedrifter opp mot. Avhengig av tjenestetype vil noen dimensjoner utvilsomt ha større betydning enn andre. Jeg vil senere i dette notatet i all hovedsak fokusere på kvalitetsmessige sider ved Postens tjenestekvalitet som kan grupperes under tilgjengelighet, framsendingstid og pålitelighet. Sentrale kvalitetsdimensjoner knyttet til holdninger, kompetanse og samspill mellom personalet og kundene, måles først og fremst gjennom brukerundersøkelser. Målingene foretas vanligvis av en uavhengig måleoperatør og skjer i form av telefonintervju.

Et viktig forhold som kompliserer diskusjonen om hva som er god kvalitet eller ikke, er om det er mulig eller ønskelig å fastsette et objektivt mål og foreta en objektiv vurdering av tjenestekvaliteten. Kundens *subjektive* oppfatning av kvaliteten på en tjeneste blir til gjennom den samlede erfaringen som kunden har, dvs. et samspill mellom hva hun mottar sett i sammenheng med hvordan hun opplever prosessen som leder fram til tjenesten. Kvalitet er dermed ikke lenger bare begrenset til fysisk produktkvalitet slik det blir synliggjort overfor kunden. I organisasjonslitteraturen omtales sluttresultater av tjenester som *teknisk kvalitet*. Et eksempel i forhold til posttjenester vil være en kunde som mottar en pakkepostmelding, henter forsendelsen på postkontoret, og oppdager at varene er skadet som følge av hardhendt behandling. I dette tilfellet opplever hun en forringelse av den tjenesten Posten har levert. Den *funksjonelle kvaliteten* er derimot egenskaper knyttet til hvordan kunden opplever prosessen som leder fram til at hun får forsendelsen i hendene. For å være konkret: Hvor lenge hun må stå i kø på postkontoret eller i postskranken i butikken, og hva slags behandling hun får av personalet når hun kommer fram til skranken, vil være elementer som inngår i dette. Kvalitet er også knyttet til egenskaper ved virksomhetens *organisasjonsprofil* og image. Har f.eks. kundene i sin alminnelighet en grunnleggende og rimelig erfaringsbasert tiltro til at det de sender, kommer raskt og sikkert fram? Det tradisjonsrike slagordet om at «*Posten skal fram*»,

og hvordan og i hvilken grad den enkelte ansatte forsøker å etterleve denne målsettingen, er egenskaper som inngår i virksomhetens organisasjonsprofil. Det er derfor grunn til å mene at vurderingen av total kvaliteten på tjenesten blir til ved en mer eller mindre bevisst vurdering av delelementene nevnt over.

Kvalitet fremstår dermed ikke som noe absolutt begrep, men må relateres til individers eller grupper av individers preferanser og prioriteringer. Fra tjenesteprodusentens ståsted må valg av kvalitetsnivå på tjenesten sees i sammenheng med lønnsomhet, ressurstilgang og strategiske vurderinger. Den enkelte kundes behov eller ideelle krav til standarder, kan ikke imøtekommes til enhver pris. Tjenesteleverandører har generelt sett en utfordring i å forene kundens behov og eventuelle profesjonelle standarder (som kan avvike fra kundenes behov) til lavest mulig kostnad. For Posten innebærer det å finne fram til riktig kvalitet mht. til å opptre effektivt, være konkurransedyktig, og samtidig oppfylle den samfunnsmessige oppgaven som leverandør av landsdekkende posttjenester.

‘God kvalitet’ er med andre ord et sammensatt og ”vanskelig” begrep. Det er i så måte forståelig at myndighetene ikke har lagt sterke og klare føringer på hva som skal legges i begrepet.

Likeverdig tilbud

Konsesjonen er tilsynelatende utvetydig når det gjelder kravene som settes til Posten og oppfyllelsen av et likeverdig tilbud i alle deler av landet. Flere forhold peker imidlertid i retning av at Posten kan ha eller vil kunne få motivasjon til å tillempe dette kravet.

Posten skal i henhold til konsesjonen sørge for at Postens basistjenester og Postbankens grunntjenester er tilgjengelig for befolkningen i hele landet gjennom et landsdekkende postnett. Tilbudet skal være godt og likeverdig i alle deler av landet og overfor ulike kundegrupper (privatpersoner, bedrifter, offentlige etater og andre virksomheter). En umiddelbar tolkning av konsesjonen tilsier at Posten, enten gjennom postsentra, postkontor, filialer eller gjennom landpostbudtjenesten, skal yte alle basistjenestene og samtlige grunntjenester til Postbanken. Konsesjonen legger imidlertid opp til noen variasjoner i tjenestetilbudet gjennom følgende formulering i konsesjonen: ”Posten skal tilby formidling av følgende adresserte sendinger ved alle faste ekspedisjonssteder og i alle landpostruter:

- *Prioritert brevpost inntil 2 kg*
- *Uprioritert brevpost inntil 2 kg*
- *Lettgoods inntil 20 kg*

Sendinger som nevnt i første punktum skal tilbys til og fra utlandet. Posten kan stille krav om et minste antall sendinger ved formidling av uprioritert post.” Post i butikk tilbyr forsendelse av utenlandspakker. Tidligere dispensasjoner gjaldt kun tidligere konsesjon. Posten har i følge Post- og teletilsynet ikke søkt om unntak fra denne plikten vedrørende post i butikk.

- **TILTRO**
at kunden kan stole på organisasjonen
- **SAKKUNNSKAP**
Personalets kompetanse er god
- **PÅLITELIGHET**
nøyaktighet, liten feilmargin
- **TJENESTEVELLIGHET**
beredskap og vilje til å yte god service
- **TILGJENGELIGHET**
lett å komme til tjenesten, lett å oppnå kontakt, korte ventetider, bekvemme åpningstider
- **VENNLIGHET**
imøtekommenhet, individuelle hensyn, tilkjennevisning av «gamle» kunder
- **KOMMUNIKASJONSFLYT**
holde kunden informert om saksgangen
anvende et språk som kunden forstår
forklare hva tjenesten går ut på
- **SIKKERHET**
ingen fysisk, økonomisk eller på annen måte risiko ved anvendelse av tjenesten
- **MATERIELLE TING**
fysiske egenskaper relatert til tjenesten, lokaliteter, emblem, dokumenter, informasjonsaviser

Kilde: Basert på Armistead 1994

Tjenesten tilbys derfor mange flere steder enn tidligere. Dermed er det nok nå antagelig langt flere som har kortere avstand enn lenger avstand til innleveringssted for utenlandspakker. Ellers synes inntrykket å være at post i butikk tilbyr et større og mer standardisert spekter av tjenester enn det som tidligere ble tilbudt av postfilial/kontraktspostkontor, i tillegg til at

åpningstidene er lengre. I tillegg har Poste et større støtteapparat (opplæring, rådgivning mv.) til disposisjon for sine partnere nå sammenlignet med de første årene med kontraktpostkontor.

Tilgjengelighet

Landsdekkende posttjenester kan grovt sett deles inn i henholdsvis tjenester knyttet til ekspedisjonsnettet (basistjenester og postbankens grunntjenester) og distribusjonstjenester (innlevering og utlevering av brevpost og pakker). Ekspedisjonsnettet består av postkontorer, postsentra, filialer og landpostbudtjenesten. Det bør nevnes at postsentra er postkontorer med et utvidet tjenestetilbud i forhold til det som er pålagt gjennom konsesjonen. Postsentraene har et tilbud spesielt rettet mot bedriftskundemarkedet, og er som oftest lokalisert til de større byene. Likevel kan kunder flest nyttiggjøre seg av at postsentraene ofte har lengre åpningstider enn postkontorer ellers. Filialer refererer til de tilfeller hvor Posten har satt ut drift av postkontortjenester til eksterne samarbeidspartnere, og dreier seg dermed ikke om mindre underordnede postkontor drevet av Posten selv. Disse ekspedisjonsstedene er ofte såkalt post-i-butikk. Distribusjon besørges med unntak av filialene, av de ekspedisjonsenhetene vi allerede har nevnt. I tillegg omfatter distribusjonsleddet dvs. postkasser for inn- og utlevering av post, postbokser, hente- og bringetilbud for brevpost og pakker, postterminaler, lokale omdelingsruter og landpostruter.

Post- og teletilsynet, årsrapport 2001 hevder at post-i-butikk etableringene har i hovedsak gått greit og ført til bedre posttjenester for forbrukerne. Blant annet har disse ekspedisjonsstedene gitt bedre åpningstider enn i hver fall det som kunne tilbys ved mange av filialene. ”Omleggingen av Postens ekspedisjonsnett til stadig flere kontraktpostkontorer, innebærer at de fleste nye ekspedisjonsstedene vil ha vesentlig lengre åpningstid enn Postens egendrevne ekspedisjonssteder” (Post- og teletilsynet, 2002).

Tilgjengelighet til posttjenestene er alt i alt en svært viktig kvalitetsdimensjon, som noen ganger har sammenheng med hvor stor fysisk avstand det er mellom kunde og betjeningsenhet, samtidig som det har å gjøre med hvilke dager, hvor ofte og hvilke tidsrom tjenesten er tilgjengelig. Tilgjengeligheten til den individuelle bruker, vil være vanskelig å måle direkte og kvantitativt uten å ha detaljkunnskap om den enkeltes bevegelsesrom. Ideelt sett burde målingene inkludert hvor kundene bor, hvor de har sine arbeidsplasser, når de er på arbeid, hvor de gjør sine daglige innkjøp og hva slags type framkomstmidler som benyttes. Hvor god tilgjengeligheten er, fanges blant annet opp av Postens ”unntaksrapportering.” Blant

annet må den redegjøre for hvor mange husstander som ikke får levert Post i henhold til standarden som er 6 dager. For eksempel framgår det av rapporten over utviklingen av servicenivå for Postens leveringspliktige tjenester for 2001 at det var 13 husstander som fikk post utlevert sjeldnere enn 3 dager per uke i de fleste tilfeller på grunn av svært dårlige kommunikasjoner eller lange avstander. Unntaket fra 6 dagers utlevering er 1173 husstander i 2001, mens Post- og teletilsynet her har satt et tak på 1250 (Post- og Teletilsynet, 2002c).

Det at postverkene er blitt omdannet til postselskaper er en klar forberedelse på økt konkurranse og dermed også økt krav til lønnsomhet. I Norge som ellers i Europa er det dermed en klart trend som har gått i retning av å redusere antall postkontor i tradisjonell forstand og isteden satse på ulike former for franchise løsninger (Hagen et., al 1998).

Kravet om geografisk dekning er spesifisert og opprettholdt på samme nivå i den nye konsesjonen: *”Det skal være minst ett fast ekspedisjonssted i hver kommune. Ekspedisjonsstedene skal være åpne alle hverdager (alle dager unntatt søn- og helligdager). Åpningstidene skal tilpasses det lokale behov.”*

Post- og teletilsynet har riktignok anledning til å gi dispensasjon fra kravene i første ledd dersom det etter en helhetsvurdering vil medføre en urimelig byrde for Posten å ha et ekspedisjonssted i hver eneste kommune.

For myndighetene vil det være relevant å teste om nedleggelse av postkontor eller omlegging av tjenestetilbudet innebærer et servicenivå som er akseptabelt for innbyggere og næringsliv i alle deler av landet. Ikke minst blir det viktig for myndighetene å vurdere om kvalitetsnivået er akseptabelt i forhold til delmarkeder hvor Posten i liten grad møter konkurranse fra andre. Ikke minst gjelder dette i forhold til kvalitative målinger av tjenestekvalitet.

Tabell 1. Oversikt over faste ekspedisjonssteder for utvalgte år for perioden 1915-2002

| Antall | 1915 | 1935 | 1955 | 1975 | 1995 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Postkontor/-handel | 3623 | 4294 | 4946 | 3051 | 2100 | 1269 | 910 | 881 | 875 | 431 | 304 |
| Kontraktspostkontor | 0 | 0 | 0 | 0 | 128 | 265 | 370 | 376 | 378 | 897 | 1146 |
| Sum | 3623 | 4294 | 4946 | 3051 | 2228 | 1534 | 1280 | 1257 | 1253 | 1328 | 1450 |

Kilde: Post- og teletilsynet, 2002,
Posten Norge, Pressemelding 25.2.2003.

Kvantitativt er det imidlertid langt lettere å følge utviklingen. Post- og teletilsynet konkluderer i sin gjennomgang av situasjonen for 2001 at konsesjonens krav til at det skal være et fast ekspedisjonssted i hver kommune er oppfylt. Utenfor tettbygd strøk betjenes brukerne (privatkunder og bedrifter) gjennom en kombinasjon av faste poststeder og landpostruter. I 2001 var det i følge Posten 422 000 husstander som ble betjent av et landpostbud, mens tilsvarende antall var ca 500.000 i 1995. (I 1995 var dekningsgraden 500.000 husstander i 2001 er dette antallet blitt redusert til 422.000), en reduksjon som må sees i lys av at stadig mindre andeler av befolkningen bor utenom tettbygde strøk.³ Landpostruter etableres der grunnlag for faste salgs- og serviceenheter ikke er tilstede. I praksis betyr det at landpostbudtjenesten finnes utenfor byer og tettsteder. Tjenesten omfatter i følge Posten: utveksling av bokførte sendinger (rek/verdisendinger, pakker og postoppkrav), giro inn- og utbetalinger, innskudd, åpning av postgirokonto for personmarkedet og uttak avslutning av konto. Prioritert brevpost utleveres alle hverdager, inklusive lørdager. Dersom det foreligger ekstraordinære omstendigheter eller særlige geografiske forhold kan utleveringen begrenses til færre dager per uke. Utbetalingskort legges i adressatens postkasse den dagen sendingene foreligger til omdeling. Pakker, rekommanderte sendinger og verdisendinger levers ved bopel. Når det foreligger slike sendinger til kunder som bor mer enn 1000 m fra rutetraseen, underrettes adressaten med meldeseddel som legges i postkassen. Dersom sendingene ikke kan leveres ved kundes bolig, legges meldeseddel i postkassen. Kundene kan tilkalle landpostbudet for oppdrag ved hjelp av "gul brikke" en gang per uke mandag-fredag. Forutsetningen er at kunden ikke bor mer enn 1000 m fra rutetraseen. Kundene kan ellers få utført oppdrag ved oppmøte ved postkassen/traseen. Landpostbudtjenesten er en gratis tjeneste. Dør-til-dør tjenester i de store byene er en tilgjengelig tjeneste som utføres mot betaling bedriftspakke leveres. Norgespakke og servicepakker fastpris utlevert hjemkjørt 59 kr per kolli og 28 NOK per kolli. Betingelsene er at dette er innenfor budtjenestenes ordinære dekningsområde.

Nedgangen skyldes generell fraflytting i områder med landpostbudtjeneste, samtidig som flere er betjent fra faste ekspedisjonssteder fordi disse har økt i antall. I følge Post- og teletilsynet er det mottatt få klager i forhold til antall brukere som har mistet landpostbudtjenesten (Post- og teletilsynet, 2002).

³ I 1990 ble befolkningsandelen bosatt i spredtbygde strøk angitt til 28 prosent, i år 2000 23 prosent. Det er riktignok en ny metode for avgrensning av tettsteder som kan påvirke sammenlignbarheten med tall fra årganger før 1999 (Statistisk sentralbyrå, 2002).

I følge Post- og teletilsynet har også tilgjengeligheten til ekspedisjonstjenestene blitt bedret som følge av økning i antall ekspedisjonssteder og lengre åpningstider. Kvaliteten på skranketjenestene synes imidlertid å være noe svekket ved at ventetiden er blitt lengre og at den postfaglige kompetansen er blitt svekket som følge av større andel kontraktspostkontor med ansatte med ikke-postfaglig personale.

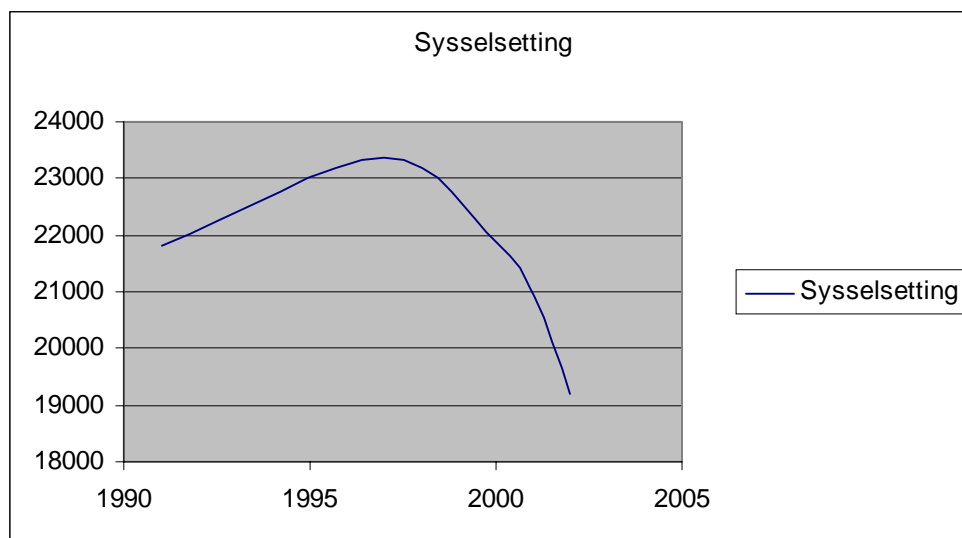
Hvor lang tid en kunde må vente for å få bli betjent ved en postekspedisjon er ytterligere et element i vurderingen av tilgjengelighet ved tjenesten. Lange køer er et problem ved enkelte postkontorer, særlig i de større byene. Konesjonen har per i dag ingen spesifikke formuleringer hva angår akseptabel køtid. Dermed foreligger det heller ingen referanseramme eller ekstern norm som gir publikum rettigheter i de tilfeller ventetiden blir lang. En kan også kanskje stille spørsmålstejn om det oppfattes som en kvalitetshevning og måtte stå i kø fordi de foran deg skal ha pakket inn lego eller skal bestille konsertbilletter, mens du selv skal få utført ordinære posttjenester. I forhold til post i butikk, kan det i tillegg oppstå interessekonflikter mellom de som står i kassakø og de som står i køen for å få utført posttjenester fordi personalet som skal betjene de to funksjonene ofte er de samme.

Posten som arbeidsplass

I forhold til en drøfting av offentlig politikks betydning for regional utvikling relatert til gjennomgangen på postområdet, er det også relevant å nevne sysselsettingsutviklingen for Posten. Endret markedssituasjon, økt krav til offentlig effektivitet og rasjonaliseringsgevinster som skyldes ny teknologi er alle årsaker til at antallet ansatte innen Posten går ned, noe som er illustrert gjennom figur 1.

Lønnsutgiftene utgjør en stor del av kostnadene. Bemanningen var vel 19 000 ansatte i tredje kvartal 2002. Tallet på årsverk vokste i perioden 1991-97 med 3 %, mens det i perioden 1997-2000 var en tilbakegang på 6 % (Lie, 2002). Hele reduksjonen i Postverket på 1990-talet har dermed kommet etter omdanningen til Posten Norge BA i 1996 og skyldes flere forhold. Det å jobbe for å få en mer kostnadseffektiv organisasjon har dels sammenheng med den økte fokus dette generelt har hatt i offentlig sektor de senere årene. Kravene til det å drive effektivt blir samtidig kraftig skjerpet ved at konkurransen skjerpes. Omleggingen av virksomheten er i tillegg i betydelig grad etterspørselsdrevet. Ikke minst skyldes dette at behovet for en del skranketjenester er redusert. Samtidig har en del operasjoner som for eksempel betalings-

tjenester og en del av postsorteringen i betydelig grad er effektivisert gjennom bruk av moderne teknologi.



Figur 1 Utviklingen i tallet på årsverk 1991-2002 i Postverket/Posten Norge BA og Posten Norge A/S (kilde: Statens tjenestemannsregister (SST) med tall gjenigitt i Lie, 2002 og Posten Norge, 2002).

Tabell 2. Utvikling i tallet på årsverk 1991-2000 i Postverket/Posten Norge BA fordelt etter sentralitet.

| Regioner etter sentralitet | Årsverk 1991 | Årsverk 1997 | Årsverk 2000 | Endring årsverk 1991-97 | Endring årsverk 1997-00 | Endring årsverk 1991-00 |
|--------------------------------|--------------|--------------|--------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Sentralitet 0, bygd og bygdeby | 2731 | 2586 | 2235 | -9 % | -14 % | -21 % |
| Sentralitet 1, småbyregionar | 1778 | 1749 | 1576 | -6 % | -10 % | -15 % |
| Sentralitet 2, byregionar | 4830 | 5157 | 4400 | 3 % | -15 % | -12 % |
| Sentralitet 3, landsdelsentra | 4679 | 4912 | 4421 | 1 % | -10 % | -9 % |
| Osloregionen | 7796 | 8962 | 9263 | 10 % | 3 % | 14 % |
| Totalt | 21814 | 23365 | 21895 | 3 % | -6 % | -4 % |

Kilde: Statens sentrale tjenestemannsregister (SST)/Lie (2002).

Bemanningsreduksjonen har kommet på alle sentralitetsnivå med unntak av Osloregionen som hadde svak vekst i denne perioden. I 1991-97 var veksten størst i Osloregionen, mens det var lite vekst i landsdelsentra og byregioner, og nedgang i småby, bygdeby- og bygde-regionene. I begge periodene er det altså Osloregionen som har hatt den gunstigste utviklingen rent sysselsetningsmessig, mens landsdelsentra og byregionene relativt sett kom bedre ut enn før. Totalt sett har tallet på årsverk vokst med en fjerdedel siden 1980. Veksten

har vært større enn gjennomsnittet i Osloregionen og småbyregionene, omtrent på gjennomsnittet i byregionene, mens landsdelssentra og bygd- og bygdebyregionene har hatt svak vekst. Dette har i praksis medført ei sentralisering på to nivå, til Osloregionen og til småbyregioner, men da i hovedsak småbyregioner i Trøndelag og Nord-Norge. Ved siden av dette har Stavanger og Østfoldbyene hatt stor økning i antallet årsverk. Posten Norge har fremdeles stor geografisk spredning, men fordelingen målt i sysselsetting har endret seg noe (Lie, 2002). Andelen årsverk utført i Osloregionen har økt fra 38 % i 1980 til 42 % i 2000, mens andelen årsverk i landsdelssentra har gått tilbake fra 24 % i 1980 til 20 % i 2000. Andelen har videre vært stabil på 20 % i byregionene, økt fra 6 % i 1980 til 7 % i 2000 i småbyregionene, men gått tilbake fra 12 % i 1980 til 10 % i 2000 i bygd- og bygdebyregionene. Målt i sysselsetting er dermed hovedtendensen en utvikling preget av en viss grad av sentralisering (Lie, 2002). Vi har ikke nyere regionaliserte tall enn de fra 2000 men det er grunn til å tro at den omfattende omleggingen fra postkontor til postkontor i butikk ikke i vesentlig grad har endret på hovedmønsteret som vi her har skissert. Det er heller ikke slik at redusert bemanning hos Posten nødvendigvis innebærer at denne type jobber forsvinner i et lokalsamfunn, men mer snakk om skifte av arbeidsgiver. Samdrift mellom post- og butikk har nok dessuten i enkelte lokalsamfunn vært et viktig bidrag til fortsatt å kunne opprettholde detaljhandel på stedet.

Pris

Likeverdighet bør også sees i sammenheng med pris. Skal så prisen være lik for alle innbyggerne i hele landet, eller skal prisen i mer eller mindre grad reflektere hva tjenestetilbudet koster å opprettholde? Med dette ser vi mange paralleller til den pågående diskusjonen om transportstøtte til distriktene. Portotakstene for prioritert post er den samme for hele landet. Det foreligger imidlertid ikke noe eksplisitt krav om enhetsporto i selve konsesjonen. Prisfastsettelsen baseres på at Samferdselsdepartementet godkjenner Postens portotakster for prioriterte brev innenlands I St. meld. nr. 41 (1995-96) *Om Postvirksomheten i Norge*, fastholdes prinsippet om at det skal være enhetsporto. Slik dette har vært praktisert innebærer en slik godkjennelse både en sikring av at prisene for prioriterte sendinger er geografisk enhetlige og rimelige. Dermed er det i prinsippet mulig å differensiere portotakstene for andre typer enn prioriterte sendinger. Prisene for andre forsendelseskategorier fastsettes av Posten ut fra en markedsmessig vurdering. 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.

En diskusjon om prissetting bør i utgangspunktet knyttes til de faktiske kostnadene ved å frembringe tjenesten, men det finnes flere andre sammenlikningsgrunnlag. Prisene som Posten fastsetter for sine basistjenester kan i prinsippet vurderes i forhold til tidligere priser på tjenesten, utviklingen i det generelle prisnivået, i forhold til internasjonale priser på sammenliknbare tjenester, i forhold til kundenes verdsetting av tjenesten, og/eller i forhold til det underskudd (eventuelt overskudd) som driften av tjenesten skaper. Rekken av sammenlikningsgrunnlag kan i prinsippet brukes uten å knytte prissettingen av tjenesten direkte opp mot kostnadene ved å frembringe enkelttjenester. Det er likevel opplagt å foretrekke at kunnskap om kostnadsforhold er en sentral brikke i prisfastsettelsen. Retningslinjer og spesifikasjoner i internasjonale overenskomster peker da også i den retning. I denne sammenheng er det også hensiktsmessig at Post- og teletilsynet har produktregnskaper som er så detaljert utformet at det sikrer kontrollen med at inntekter fra enerettsområdene ikke subsidierer konkurranseutsatte tjenester.

Portoen for innenriks prioriterte brev godkjennes av Samferdselsdepartementet etter forslag fra Postens styre. Denne prisfastsettelsen har i praksis virkninger for Postens prising av andre tjenester (eksempelvis basistjenestene). I så måte er det grunn til å tro at kostnadsmessige

forhold i større grad enn tidligere er med som faktorer i prisfastsettelsen, samtidig som det er grunn til å anta at andre hensyn enn de rent bedriftsøkonomiske fortsatt veier tungt når prisstrukturen skal legges.⁴

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

⁴ At myndighetene har vedtatt at merkostnadene ved de samfunnspålagte oppgavene skal finansieres ved bidrag fra Postens enerettsoverskudd og bevilgning fra staten til kjøp av posttjenester, understreker den politiske viljen til å opprettholde et tjenestespekter og et tjenesteomfang som ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomt. Denne viljen kommer klart til uttrykk i konsesjonens formulering om at privatpersoner, bedrifter og offentlige virksomheter skal sikres et godt likeverdig tilbud i alle deler av landet.

ha geografisk uniforme portopriser innen postområdet. Av de europeiske landene er det bare Spania som har geografisk differensierte priser for sendinger innenlands (Fjell et.al., 2000). Ordningen med Enhetsporto ble i Norge innført etter tilråding fra Anton Martin Schweigaard⁵ i 1858. (Sørensen 1988). Portotakstene for prioritert post er den samme for hele landet. Det foreligger imidlertid ikke noe eksplisitt krav om krav om enhetsporto i selve konsesjonen. Prisfastsettelsen baseres på at Samferdselsdepartementet godkjenner Postens portotakster for prioriterte brev innenlands. I St. meld. nr. 41 (1995-96) *Om Postvirksomheten i Norge*, fastholdes prinsippet om at det skal være enhetsporto. Myndighetene har gjennom en slik ordning sikret seg at prisene for prioriterte sendinger har vært geografisk enhetlige og rimelige. Prisene for andre forsendelseskategorier fastsettes av Posten ut fra en markeds-messig vurdering. I henhold til Ot. prp. nr. 18 *Om lov om endringer i postloven* (s. 5), er det også få av disse tjenestene hvor prisene hittil varierer geografisk. Med krav om at pris i større grad skal reflektere reelle utgifter, kan ordningen med enhetsporto 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 dessuten være betydelige politiske innsigelser mot å pålegge at lokal post i rurale områder blir dyrere enn langdistanse 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. En mer kostnadsorientert prising og dermed geografisk differensiering ville lett ha kommet i konflikt med kravet om å gi et landsdekkende tilbud til rimelig pris og god kvalitet. I St. meld. nr. 16 (1998-99) *Om virksomheten til Posten Norge BA*, fastslås det at myndighetene har som målsetting å unngå større geografiske prisforskjeller. Det er heller ikke anledning til å utforme prispolitikken på

⁵ 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).

en slik måte at kostnader ved konkurranseutsatte tjenester dekkes av inntektene fra enerettsområdet.

Kvalitetskrav knyttet til framsendingstid

Prioritert brevpost skal i henhold til konsesjonen være framme hos mottager dagen etter innlevering når offentlige kommunikasjoner tillater det. Det er spesifisert et krav om at 85 prosent av den prioriterte brevposten skal foreligge hos mottager senest dagen etter innlevering. Posten har i deler av 2001 og i første del av 2002 ikke oppnådd dette nivået, men i total målingen for 2002 var de godt over målkravet med 86,7 prosent.

Tilsynsmessige utfordringer

Det vil 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 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.

Det er myndighetenes oppgave å føre tilsyn med at Posten yter et samfunnspålagt posttilbud som tilfredsstillende de fastsatte servicekrav. Ved regulering av markedet for formidling av landsdekkende postsendinger, ønsker Samferdselsdepartementet å fastsette postmottakernes rettigheter på en slik måte at oppfyllelsen av disse kan etterprøves (St. meld. nr. 41 (1995-96) *Om postvirksomheten i Norge*).

Kontroll- og overvåkningsoppgaven er tillagt Post- og teletilsynet, som ble opprettet 1. juni 1997. ”På postområdet fungerer tilsynet som uavhengig nasjonal reguleringsmyndighet med ansvar for å føre tilsyn med postoperatører i Norge. Tilsynsoppgavene består blant annet i å påse at servicenivået er tilfredsstillende, at konsesjoner og konsesjonsvilkår oppfylles, at andre postoperatører ikke overtrer Postens enerettsområde, og at Posten ikke bruker inntekter fra enerettsområdet til å kryss-subsidiere aktiviteter på områder hvor det er fri konkurranse” (Ot. prp. nr. 18 (1998-99) *Om lov om endringer i postloven*, s. 3). Tilsynet er underlagt Samferdselsdepartementets generelle instruksjonsmyndighet.

Etableringen av Posten som et A/S er fra myndighetenes side ment å gi selskapet den frihet og de rammevilkår som er nødvendig for å kunne møte teknologiske og markedsmessige utfordringer på en rask og effektiv måte. Samtidig legges det opp til at denne omleggingen skal sikre en nødvendig samfunnsmessig styring basert på to hovedforutsetninger:

- (i) at konsesjonslovgivingen vil fungere og
- (ii) at konkurransesituasjonen virker skjerpene.

I forhold til en situasjon med monopol har praktisering av ”straff” f.eks. i form av bøtelegging for avvik fra leveringskravet, antagelig begrenset virkning i og med det egentlig ikke eksisterer noen reell trussel om at oppdraget kan tildeles en annen. Justering av grensene for eneretten, og dermed tillate at markedskreftene takler ”service performance” kan derfor være en løsning. Ved å åpne opp for konkurranse kan i prinsippet behovet for prisregulering kanskje dempes siden dette vil bli ivaretatt av markedet. Likevel vil det med flere aktører i stedet bli et skjerpet krav i forhold til kvalitetskontroll. De betydelige kostnadene slik regulering vil måtte innebære, blir en utfordring som bør taes i betraktning i valg av reguleringsregime. Utfordringene går spesielt på å kunne gi en presis beskrivelse av service produktet og kvalitetsnivået slik at dette kan inngå som en kontraktforpliktelse og i neste omgang bli gjenstand for evaluering. Mangel på presise og operasjonelle kriterier vil på den annen side åpne opp for tolkningsvarianter hos ulike operatører, brukere, politikere og kontrollmyndigheter.

På grunn av økende konkurranse i tjenesteområder både innenfor og utenfor basistjenestene, vil Posten i langt sterkere grad enn tidligere ha motivasjon til å vurdere kundesammensetningen, også innenfor enerettsområdet. På den ene siden vil Posten ha incitament til å differensiere tjenestetilbudets omfang og kvalitet mellom grupper av brukere som ledd i en kostnadsreducerende strategi. Kunder eller kundegrupper som fremstår som marginale på inntektssiden og/eller relativt tunge på kostnadssiden vil være utsatt i en slik sammenheng. Slike kunder kan forvente et relativt sett mer nøkternt servicetilbud sammenliknet med kundegrupper som er betydningsfulle på inntektssiden og/eller relativt sett ”lettere” i forhold til kostnadssiden. En streng tolkning av konsesjonen vil være at slik differensiering ikke skal forekomme, men konsesjonen har ingen eksplisitte føringer som kan forhindre en slik

differensiering, så lenge Posten opprettholder et ”minstenivå” som er felles for alle.⁶ Konesjonen kan heller tolkes som om det er rom for både individuelle og lokale tilpasninger, og med bakgrunn i stortingsmeldinger og proposisjoner synes da også det å være hensikten. I Postens fortolkning og praktisering av det å gi et likeverdig tilbud til ulike kundegrupper i alle deler av landet, ser man også en slik oppfatning.

Konklusjon

Posten har fra gammelt av vært en landsdekkende tjeneste for bygd og by og verken reguleringsregime eller tjenestens karakter gjør det særlig sannsynlig at dette vil endre seg i årene framover. I motsetning til hva som var tidligere situasjonen for Postverket er Posten Norge AS økonomisk og rettslig skilt fra Staten. Fremdeles er det imidlertid slik at den tidligere forvaltningsbedriften her som i en rekke andre land, har beholdt en monopolsituasjon på visse avgrensede tjenestoområder. Kommersialiseringen og de endrede rammevilkårene som følge av omorganisering medfører at selskapet å synliggjøre kostnadene i tjeneste-produksjonen og kvaliteten på tjenestene. De empiriske testene som utføres langs flere dimensjoner tyder på at Posten klarer kravene som innebærer at de skal gi et landsdekkende likeverdig tjenestetilbud. Det varierer imidlertid både i forhold til tjenestetype og geografi om posten velger å drifte hele tjenesten selv, eller om de har valgt å overlate noen oppgaver til andre. Med likeverdighet menes i praksis et minstenivå av tjenester og kvalitet som er felles for alle. Likeledes er praksis hittil at portotaksene for prioritert post er den samme over hele landet. En mer kostnadsorientert prising basert på en geografisk differensiering vil dessuten lett ha kommet i konflikt med kravet om å gi et landsdekkende tilbud til rimelig pris og god kvalitet slik formuleringen i konsesjonen tilsier. De internasjonale USO-forpliktelsene blant annet gjengitt i EU-direktivet og tilsvarende nedfelt i nasjonale forordninger, sikrer ytterligere at tjenestene også regionalt holder mål. Statens kontrollinstans Post- og teletilsynet synes også å være meget bevisst på den regionale dimensjonen i sin overvåkning. Norge i likhet med de andre nordiske land med betydelige urbane/rurale urbane kontraster har en posttjeneste godt over EUs krav. Riktignok har det i befolkningen i de senere årene vært en diskusjon på blant annet hvor langt fra husstanden postkassen kan være plassert, men denne debatten synes nå i betydelig grad ha lagt seg etter at Posten har lempet på noen av sine kriterier for intern effektivitet i møte med kundenes kvalitetskrav.

⁶ Et annet forhold i den forbindelse er hvor vidt konsesjonen er ment å ivareta individuelle brukerrettigheter. Det vil i så fall være en svært vanskelig oppgave for Post- og teletilsynet å kontrollere om konsesjonen er oppfylt på det nivået.

I forhold til dekningen av postkontortjenester, har det vært regionalpolitisk begrunnet at en gjennom konsesjonen pålegger postoperatøren å ha minst en slik enhet i alle landets kommuner. Dette kravet har til tross for omfattende omlegginger av ekspedisjonsnettene blitt opprettholdt. Etter 2000 har faktisk det totale antallet ekspedisjonsheter økt med 14 prosent og utgjør dermed omtrent 3 ganger så mange som antallet kommuner. Samtidig ser vi at det mobile tilbudet dvs. landpostbudtjenestene bare i mindre grad er blitt redusert sammenlignet med det nivået det var på i 1995.

Dermed blir det bare i forhold til Posten som arbeidsplass at en over tid måler negative regionale effekter. Lies oversikt over sysselsettingsutviklingen utover 1990-tallet viser at storbyområdene inkludert Osloregionen har økt sin relative andel av sysselsettingen fra 57 prosent til 62 prosent av det totale antallet sysselsatt av Posten. I absolutte tall utgjør dette en økning på 1209 personer, men denne tilveksten har utelukkende kommet i Osloregionen.

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 minstestørrelse for kundegrundet som kreves for å oppnå fortjeneste. Et større volum post distribuert til en adresse, vil dermed innebære lavere enhetskostnader enn tilfeller hvor volumet er lavt. Sett i sammenheng med kapasitetsutnyttelse vil store variasjoner i produksjonsvolum gi større driftsmessige kostnader enn situasjoner hvor postmengden over en periode er mer stabil. Dessuten vil det 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 vil dessuten 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.

Et alternativ til eneretten eventuelt kombinert med denne, vil være å åpne opp for adgang også for andre postoperatører. Betingelsene kan da være 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. Implikasjonene av å redusere eneretten i Norge i forhold til konkurransesituasjonen vil sannsynligvis ikke gi altfor store utslag sammenlignet

med land med en langt tettere befolkning. Fordi landet vårt er lite og relativt tynt befolket vil det etter all sannsynlighet ikke være særlig mange nye aktører som finner det attraktivt å satse her.

Hvis konkurransen imidlertid skulle begynne å slå mer i gjennom, kan dette innebære at Posten vil velge å gjøre en ekstrainsats for å beholde de mest attraktive brukerne (bedriftskundene i sentrale strøk). Dette vil kunne innebære at disse vil få en bedre service, mens servicenivået hos de minst attraktive kundene blir dårligere. En kan også tenke seg en prisdifferensiering som vil slå ut i disfavør hos den sistnevnte gruppen.

Ytterligere et strategisk viktig målepunkt i forhold til posttjenestenes kvalitet er framsendelsestid, hvor også Posten med et par unntak, holder god margin i henhold til kravet. Det er av og til presseoppslag om at Posten spesielt fra periferi til periferi over lange avstander bruker uforholdsmessig tid. Denne type hendelser synes imidlertid å være av for lite omfang til at det gir utslag på måleresultatene. Post- og teletilsynet synes heller ikke å motta nevneverdig mange klager som går på sen postgang. Generelt scorer posttjenester relativt godt i kundeundersøkelser selv etter omleggingen til mange kontraktpostkontorer. Ikke minst har det gitt en bedre tilgjengelighet til tjenesten. I hvilken grad køene i juletrafikken blir lengre fordi mange skal kjøpe cd, lego og julekort, vet vi vel likevel ikke. Tilsvarende vil postkompetansen hos butikkpersonalet sammenlignet med postpersonale ikke alltid være på full høyde. Slike forhold vil kunne gi seg utslag i lokale forskjeller i tjenestens kvalitet, men neppe systematiske regionale forskjeller.

Posten har etter omleggingen fått tydeliggjort både de forretningsmessige kravene som stilles, og kravene om samtidig å ivareta samfunnspålagte oppgaver. De to målsettingene kan være vanskelig å forene. Posten kan isolert sett ønske å tilpasse kostnadsnivået på en slik måte at selskapet er konkurransedyktig i de delene av markedet som er av sentral bedriftsøkonomisk betydning. Kostnadsmotiverte reduksjoner i antall postkontor, for å bli mer konkurransedyktig i de delene av markedet som har (eller vil få) størst bedriftsøkonomisk betydning, kan komme i konflikt med hensynet til å opprettholde servicenivået overfor inntektsmessig sett marginale brukergrupper.

For Posten innebærer utfordringene i årene framover å finne fram til riktig kvalitet i forhold til det å drive effektivt, være konkurransedyktig og samtidig oppfylle den samfunnsmessige oppgaven som leverandør av landsdekkende posttjenester (Rusten og Kjerstad, 1999). Fallende brevvolum har fått selskapet til å sette fokus på en rekke kostnadseffektiviserende tiltak, spesielt innenfor produksjon og distribusjon.

Det trenger imidlertid ikke være en slik negativ sammenheng mellom kostnadseffektivitet og kvalitet, selv ikke for de brukergruppene som inntjeningsmessig betyr lite eller ingenting. En kan nemlig tenke seg at utviklingen av et mer kostnadseffektivt postnett nettopp kan være det som skal til for fortsatt å kunne opprettholde, og kanskje til og med heve kvalitetsnivået på tjenestene. Dette vil i så fall komme alle brukergrupper til gode.

Litteratur

- Armistead, C.G. (1994): *The Futures of Services Management*. Cranfield University, School of Management, Kogan Page.
- Crew, M.A. og P.R. Kleindorfer (1998): *Efficient Entry, Monopoly, and the Universal Service Obligation in Postal Service*. *Journal of Regulatory Economics*; 14 103-125.
- DnB Markets (2003): *Verdivurdering av Posten Norge AS*.
- European Commission (1995): *Study on the impact of liberation of inward cross-border mail on the provision of the universal postal service and the options for progressive liberation*. Final report.
- Fjell, K., Bjorvatn, A., Hagen, K.P., Rusten, G., (2000): *Samfunnsøkonomiske virkninger av den statlige virkemiddelbruken på postområdet*. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Bergen.
- Hagen, I.M., Skule, S., og M. Bråten (1998): *Nye tjenester på postkontorene*. Forskningsstiftelsen FAFO, rapport 249, Oslo
- Hansen, J.C. og T. Selstad (1999): *Regional omstilling -strukturbestemt eller styrbar?* Universitetsforlaget, 315 s.
- Lie, I. (2002): *Regionale endringer i statleg sector. Sysselsettingsendringer i staten 1980-2000 Fordelt på regionar langs en sentrum-periferi-dimensjon*. Kommentirutgåve Effektutvalget 7.10.02.
- Nordisk Ministerråd (2001): *Liberalisering af postmarkedet. Risici og muligheder for forbrugerne*. TemaNord 2001:556., Nordisk Minsterråd, København.
- OECD (1996): *Territorial Indicators of Employment. Focusing on Rural Development*.
- Post- og teletilsynet (2002a): *Rapport over utviklingen i servicenivå for Postens leveringspliktige tjenester for 2001*.
- Post- og teletilsynet (2002b): *Det norske postmarkedet*. 19. november 2002.
- Post- og teletilsynet (2002c): *Unntak fra krav om utleveringshyppighet*. Brev til Posten Norge 13. september 2002.
- Posten Norge (2002a): *Oss mennesker i mellom*. Et magasin for Posten Norge, nr. 2, 2002
- Posten Norge (2002b): *Posten Norge Kvartalsrapport, 2 kvartal 2002*.
- Rusten, G. og E. Kjerstad (1999): *Kvaliteten på landsdekkende posttjenester*. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, rapport 3/99.

Statistisk Sentralbyrå (1994): Standard for kommuneklassifisering 1994, Norges offisielle Statistikk, hefte C 192, Oslo-Kongsvinger.

Statistisk Sentralbyrå (2002): Statistisk Årbok, Oslo-Kongsvinger.

Sørensen, Ø. (1988): Anton Martin Schweigaards politiske tenkning. Universitetsforlaget.