

Leveringsplikt på postområdet



Utarbeidet for
Samferdselsdepartementet

Leveringsplikt på postområdet

Utarbeidet for
Samferdselsdepartementet

Innholdsfortegnelse

| | |
|---|-----------|
| Sammendrag | 1 |
| Resymé | 1 |
| Problemstilling | 1 |
| Konklusjoner | 2 |
| 1 Bakgrunn og problemstilling | 6 |
| 2 Forventet markedsutvikling for Posten | 9 |
| Postvolumene faller og elektroniske banktjenester overtar..... | 9 |
| Hvor store deler av Postens leveringspliktige tjenester blir ulønnsomme i fremtiden? | 12 |
| Sammenheng mellom fall i inntekter og statlig kjøp - et regneeksempel..... | 13 |
| 3 Konsekvenser av at brevmarkedet liberaliseres | 16 |
| Økt konkurranse reduserer Postens inntekter | 16 |
| Mulige konsekvenser for statlig kjøp av ulike konkurransescenarioer..... | 19 |
| 4 Beregning av statlig kjøp i fremtiden med Postens modell | 26 |
| Beskrivelse av modellen | 26 |
| Hvordan vil statlig kjøp påvirkes av at økt konkurranse og fremtidig markedsutvikling? | 31 |
| 5 Hvor mye post- og banktjenester får vi for 518 millioner kroner i fremtiden? | 42 |
| 6 Konklusjon | 45 |
| Litteratur og kilder | 46 |

Sammendrag

Resymé

Hvis Postens leveringspliktige post- og banktjenester skal være av samme omfang i fremtiden som i dag, vil behovet for statlig kjøp øke betydelig. Hovedårsaken er den fallende etterspørselen etter leveringspliktige tjenester. Anslag på fremtidig etterspørselsutvikling tilsier at statlig kjøp kan øke til nesten 2,5 milliarder kroner i 2020, dersom leveringshyppigheten skal holdes på dagens nivå. Innføring av det tredje postdirektivet vil sannsynligvis svekke Postens inntektsgrunnlag og øke behovet for statlig kjøp ytterligere, men effekten avhenger av hvor sterk konkurranse Posten får. Hvis dagens bevilgningsnivå til statlig kjøp holdes fast, vil antall omdelingsdager i hele landet sannsynligvis reduseres til 3 dager i 2020 samtidig som A-post avvikles og ulønnsomme postkontor legges ned.

Problemstilling

Posten utfører en rekke leveringspliktige tjenester i henhold til kravene i Postens konsesjon. Plikten innebærer blant annet seks dagers postomdeling i hele landet, krav om levering over natten for A-post og plikt til å tilby grunnleggende banktjenester i hele landet. En del av tjenestene er ikke bedriftsøkonomisk lønnsomme og Posten kompenseres for å produsere de ulønnsomme tjenestene gjennom Statlig kjøp-ordningen.

Etterspørselen etter de leveringspliktige tjenestene har blitt betydelig redusert de siste årene. Fra år 2000 til i dag har de adresserte brevvolumet falt med ca. 30 prosent. Etterspørselen etter banktransaksjoner over disk har også falt betydelig. Det er lite som tyder på at trenden med fallende etterspørsel skal snu. I tillegg vil innføringen av det tredje postdirektivet, som innebærer full liberalisering av postmarkedene, trolig medføre lavere etterspørsel etter Postens tjenester.

Staten kompenserer i 2010 Posten med ca. 500 millioner kroner for tilbudet av ulønnsomme leveringspliktige tjenester. Det er stor grunn til å forvente at Postens inntekter fra de leveringspliktige tjenestene vil reduseres betydelig i fremtiden. Dersom Postens kostnader ved å tilby de leveringspliktige tjenestene ikke reduseres, vil behovet for statlig kjøp øke i takt med fremtidige inntektsreduksjoner.

På oppdrag fra Samferdselsdepartementet har Oslo Economics i samarbeid med COWI utredet følgende spørsmål:

1. Hvordan vil behovet for statlig kjøp utvikle seg ved innføringen av tredje postdirektiv dersom omfanget av leveringspliktige tjenester opprettholdes på dagens nivå?
2. Hva vil omfanget av leveringsplikten kunne være ved innføring av tredje postdirektiv dersom dagens bevilgningsnivå på rundt 500 millioner kroner videreføres?
3. Hvilke andre faktorer enn liberaliseringen gjennom tredje postdirektiv påvirker størrelsen på statlig kjøp av post- og banktjenester.

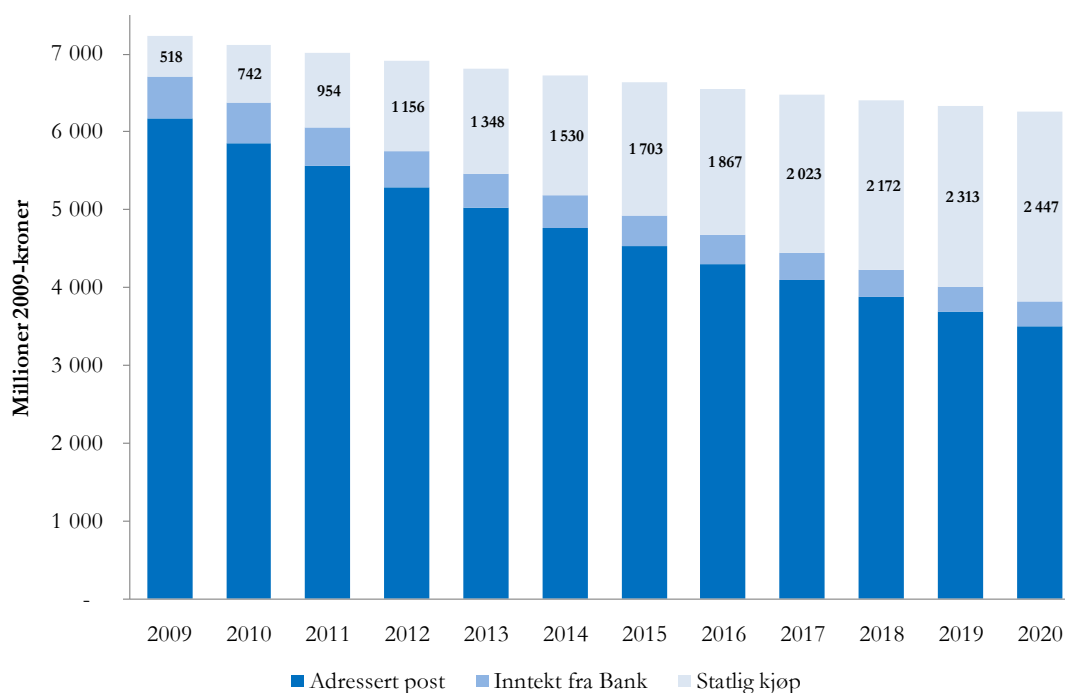
Konklusjoner

Statlig kjøp av leveringspliktige post- og banktjenester vil etter all sannsynlighet øke, både som følge av den generelle markedsutviklingen og som følge av en innføring av det tredje postdirektivet.

Konsekvenser av den generelle markedsutviklingen

Figuren nedenfor viser et regneeksempel på hvordan statlig kjøp påvirkes av fremtidig generell markedsutvikling. Vi tar utgangspunkt i dagens nivå på statlig kjøp og ser deretter på virkningen av en 5 prosent årlig reduksjon i inntektene fra leveringspliktige tjenester. Summen av inntekter og statlig kjøp blir mindre år for år, fordi vi har lagt til grunn at lavere postvolum også gir kostnadsreduksjoner i tråd med Postens historiske erfaringer.

Regneeksempel - Utviklingen i behovet for statlig kjøp som følge av den generelle markedsutviklingen



Kilde: Postens årsrapport 2009, regneeksempel gjennomført av Oslo Economics

Som det fremgår av figuren vil statlig kjøp øke til nesten 2,5 milliarder kroner i 2020 dersom kravene til leveringsplikten holdes fast.

Konsekvenser av å innføre det tredje postdirektivet

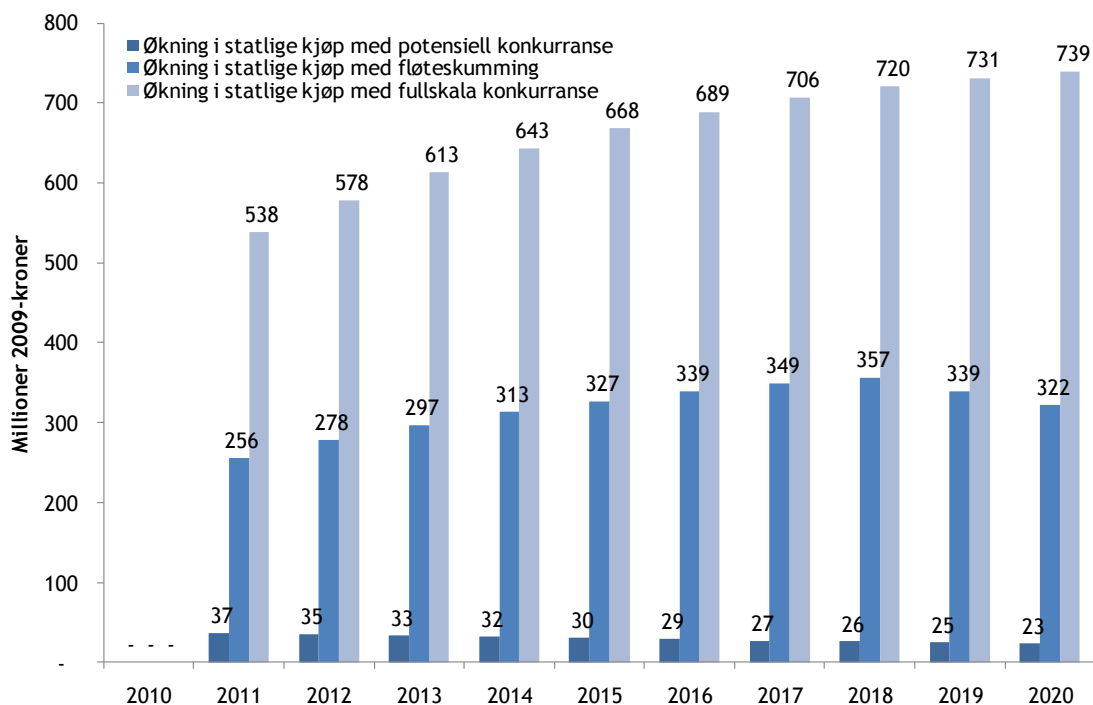
Hvordan Postens inntekter fra de leveringspliktige tjenestene påvirkes av at det tredje postdirektivet innføres, avhenger av hva slags konkurranse Posten får. Vi har valgt å se nærmere på tre scenarier for fremtidig konkurranse:

1. Det skjer ingen faktiske nyetableringer, men Posten står overfor potensiell konkurranse
2. En ny aktør etablerer seg i massebrevmarkedet gjennom avtaler med store kunder i B2B- og B2C-markedet
3. En ny totalleverandør etablerer seg, med virksomhet innen alle postsegmentene.

Effekten på etterspørselen etter Postens tjenester og prisene som Posten kan ta ut vil være større jo sterkere etableringen er. Tilsvarende er effekten på statlig kjøp. Jo sterkere etablering, jo større blir behovet for statlig kjøp. Figuren nedenfor

oppsummerer våre anslag på hvordan statlig kjøp utvikler seg gitt de tre scenarioene for økt konkurranse.

Økt statlig kjøp ved ulike antagelser om endringer i konkurransesituasjonen som følge av det tredje postdirektivet



Kilde: Postens årsrapport 2009 og Oslo Economics

Fremtidsutsiktene til postmarkedene er dystre og det er grunn til å stille spørsmål ved hvor attraktivt postmarkedet fremstår for nye aktører. Erfaringer fra nyetableringer i andre land hvor postsektoren er fullt liberalisert, har vist at etablering i postmarkedet har vært lite lønnsomt. Postens datterselskap, City Mail, som har utfordret tidligere postmonopol i Sverige og Danmark trakk seg nylig ut av det danske markedet. I Sverige har City Mail oppnådd en markedsandel på ca 10 prosent av totalmarkedet etter 15 års drift.

Basert på erfaringene fra nyetableringer i postmarkeder i sammenlignbare land og fremtidsutsiktene til postsektoren som sådan er vår vurdering at en liberalisering i Norge ganske sikkert ikke vil medføre fullskalaetableringer. Til det er kostnaden for høy og den potensielle gevinsten for lav. Det er også usikkert om noen aktører tar sjansen på å etablere seg som såkalt fløteskummer. At City Mail trakk seg ut av Danmark kan virke avskrekkende. Et økt konkurransepress som følge av potensiell konkurranse er derimot svært sannsynlig.

Dette innebærer at konsekvensene for statlig kjøp av det tredje postdirektivet trolig er langt mindre enn konsekvensene av den generelle markedsutviklingen.

Omfanget av leveringsplikten for et gitt bevilgningsnivå på 500 millioner kroner.

Hva slags omfang av leveringsplikten som kan forventes med et gitt bevilgningsnivå på 500 millioner kroner avhenger av hvilket år som studeres. Den generelle markedsutviklingen tilsier at omfanget av leveringsplikten vil bli mindre år for år om bevilgningene holdes fast. Etableringen av en ny aktør som tar markedsandeler fra Posten vil ytterligere redusere omfanget. Posten har anslått hva slags kostnadsbesparelser som kan oppnås ved ulike kutt i leveringsplikten. Det er ikke gjort analyser av inntektsvirkninger kuttene kan gi. En reduksjon fra seks dagers omdeling til 5 dagers omdeling i hele landet anslås å gi en kostnadsreduksjon på ca. 365 millioner kroner i 2020. En avvikling av kravene til A-post som standardprodukt vil redusere kostnadene med ytterligere ca. 315 millioner. En videre reduksjon av omdelingen fra 5 til 3 dager i hele landet vil gi kostnadsbesparelser på ytterligere ca. 430 millioner kroner. Videre er konvertering av ytterligere 110 til 130 egendrevne postkontor til Post i butikk eller liknende anslått å redusere behovet for statlig kjøp med ca. 200 millioner kroner.

Endringer i dagens modell for statlig kjøp av at Postens inntekter svekkes

Beregningen av statlig kjøp skjer med utgangspunkt i en modell som Posten har utviklet. Modellen beregner merkostnader i omdelingen, merkostnadene i bankvirksomheten/postkontornett og merkostnader knyttet til andre ordninger som lik porto på Svalbard og gratis blindeskriftsendinger.

Vi har med utgangspunkt i modellen sett på hvordan merkostnader i postomdelingen vil påvirkes av redusert fremtidig inntekt, både som følge av den generelle markedsutviklingen og økt konkurranse. Analyser med utgangspunkt i eksisterende modell viser at det i 2020 i verste fall ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomt med mer enn 1 dags postomdeling i hele landet. Merkostnadene i bankvirksomheten/postkontornett vil øke av den generelle markedsutviklingen, men vil ikke påvirkes av økt konkurranse i postmarkedene.

1 Bakgrunn og problemstilling

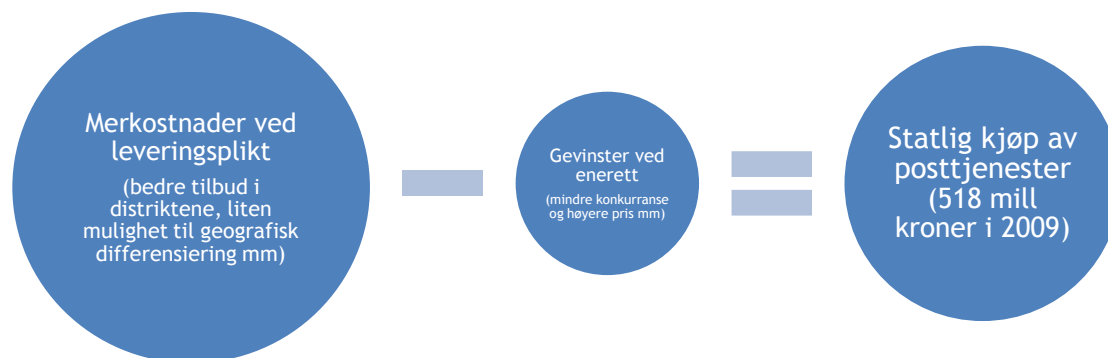
Posten Norges AS utfører i henhold til sin konsesjon en rekke leveringspliktige tjenester.¹ Leveringsplikten omfatter en rekke krav, blant annet leveranse av prioritert og uprioritert brevpost inntil 2 kg, formidling av aviser og blader, utlevering seks dager i uken til alle postmottakere, ett fast ekspedisjonssted i hver kommune med mer.

De fleste posttjenester er i dag konkurranseutsatt, men innføringen av det tredje postdirektivet vil medføre en liberalisering av områder som Posten i dag har enerett på. I all hovedsak er eneretten knyttet til distribusjon av post under 50 gram.² Eneretten gir Posten et monopol med tilhørerne bedriftsøkonomiske privilegier. Som en motytelse skal Posten utføre posttjenester som er bedriftsøkonomisk ulønnsomme. For at nytten skal stå i forhold til kostnaden, er det gjort beregninger for å fastslå hva Postens faktiske gevinster av enerett ("enerettsoverskuddet") og Postens faktiske kostnader ved leveringsplikt er. For 2010 tilsier forhåndsberegningene at Postens merkostnader er drøye 500 millioner kroner større enn gevinstene. Dette beløpet overføres fra Staten til Posten og omtales som statlig kjøp av posttjenester. Figur 1-1 nedenfor illustrerer logikken bak systemet med statlig kjøp.

¹ Se Postens konsesjon for en fullstendig oversikt over leveringspliktige tjenester.

² Postens enerettsområder fremgår av postloven. Det har foregått en prosess i EU for å avvikle de resterende enerettsområdene for de nasjonale postselskapene. I EU direktiv 97/67 legges det opp til at de resterende enerettsområdene skulle avvikles i medlemslandene fra 1. januar 2009. Denne tidsplanen er senere blitt endret. I endringsdirektiv 2008/6/EC (også omtalt som det tredje postdirektiv) fastsettes at det resterende enerettsområdet skal avvikles senest innen 31. desember 2010, selv om det under visse betingelser åpnes for å utsette tidspunktet i ytterligere to år.

Figur 1-1 Statlig kjøp av posttjenester er differansen mellom kostnaden ved å tilby leveringspliktige tjenester og gevinsten ved enerett til distribusjon



Kilde: Oslo Economics

I denne rapporten blir følgende spørsmål utredet:

1. Hvordan vil behovet for statlig kjøp utvikle seg ved innføringen av tredje postdirektiv dersom omfanget av leveringspliktige tjenester opprettholdes på dagens nivå?
2. Hva vil omfanget av leveringsplikten kunne være ved innføring av tredje postdirektiv dersom dagens bevilgningsnivå på rundt 500 millioner kroner videreføres?
3. Hvilke andre faktorer enn liberaliseringen gjennom tredje postdirektiv påvirker størrelsen på statlig kjøp av post- og banktjenester?

Rapporten er organisert slik at vi først redegjør for den generelle markedsutviklingen innen postområdet i kapittel 2 og konsekvenser av en liberalisering av postmarkedet i kapittel 3. Deretter foretar vi i kapittel 0 beregninger av hvordan henholdsvis markedsutviklingen og økt konkurranse vil påvirke størrelsen på statlig kjøp av leveringspliktige tjenester. I kapittel 0 gir vi til slutt en oversikt over hva slags leveringspliktige tjenester som kan kjøpes for ca 500 millioner kroner.

I prosjektet har vi gjennomført fem møter med Posten og to med Samferdselsdepartementet. I tillegg har vi hatt ett møte med Postkom, som er den største arbeidstakerorganisasjonen for postansatte. Posten har også lest gjennom rapporten for å kvalitetssikre faktagrunnlaget.

2 Forventet markedsutvikling for Posten

Postvolumene faller og elektroniske banktjenester overtar

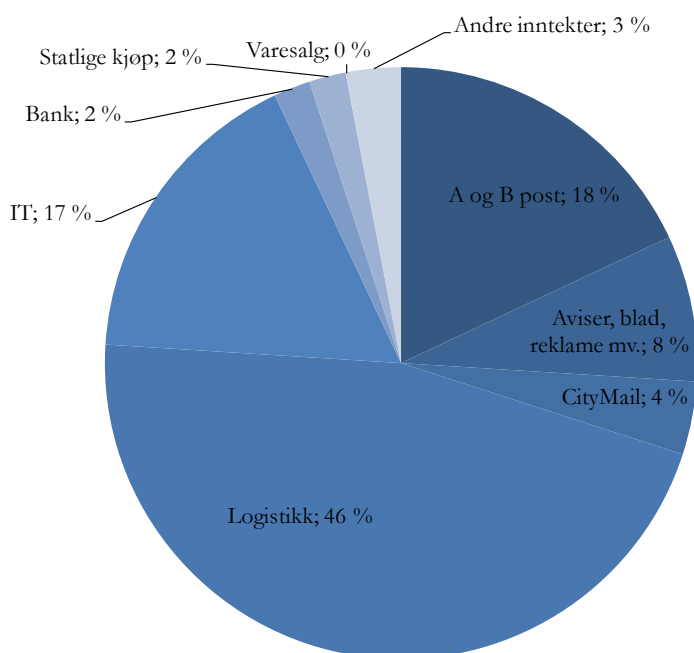
Markedet for brevpost har i lang tid opplevd en fallende etterspørsel. Den teknologiske utviklingen har redusert behovet for fysisk distribusjon av brev. Kostnadene for distribusjon av brev er i stor grad faste, særlig fordi forpliktelsene i konsesjonen hindrer Posten i å redusere hyppigheten på distribusjonen. Lite tyder i dag på at trenden med fallende postvolum skal snu.

Storkunder (bank, forsikring etc) utgjør godt over halvparten av omsetningen i adressert brevpost-markedet, mens små og mellomstore bedrifter utgjør rundt en tredjedel. Det er grunn til å tro at kontoutskrifter, forsikringspapirer og annen informasjon fra finansinstitusjonene etter hvert i all hovedsak vil sendes elektronisk, og dette vil stå for en vesentlig del av volumfallet.

Dette betyr at etterspørselen etter de leveringspliktige posttjenestene, på grunn av e-substitusjon (e-post, e-faktura, nettbank mv.), trolig vil reduseres betydelig også i årene fremover. På grunn av substitusjonsmulighetene fra elektronisk distribusjon er dessuten mulighetene til å øke prisene begrenset. Økt porto kan bidra til å akselerere volumfallet ytterligere. Postens inntekter fra enerettsområdet vil derfor mest sannsynlig reduseres, uavhengig av en liberalisering.

I 2009 ble omsetningen i Posten-konsernet 27 104 mill kroner, en nedgang på 5,4 prosent fra 2008. A og B post utgjorde i 2009 18 prosent av postens inntekter, mens banktjenester utgjorde 2 prosent. I tillegg utgjorde statlig kjøp av ulønnsomme bank- og posttjenester 2 prosent av inntektene. Fordelingen av Postens inntekter i 2009 er illustrert i figuren nedenfor.

Figur 2-1 Inntektsfordelingen i 2009 til Posten Norge (i prosent)



Kilde: Postens årsrapport 2009

Til sammen 40 prosent av Postens inntekter i 2009 kom fra oppkjøpt virksomhet gjennom de siste fire årene.

Antallet sendinger som ble distribuert som adressert brevpost økte gjennom hele 80- og 90-tallet. Utviklingen i adressert brevpost fra 2000 til 2009 for Posten Norge viser en volumnedgang på nesten 30 prosent. Størst nedgang ser vi for A-post og B-post.

Ifølge Posten forventes det et fortsatt betydelig volumfall i adressert brevpost frem mot 2020. [SLADDET PÅ GRUNN AV FORRETNINGSHEMMELIGHETER SLADDET PÅ GRUNN AV FORRETNINGSHEMMELIGHETER]. Den eneste innholdskategorien i adressert brevpost som forventes å øke er "varer".³

Med utgangspunkt i volumtallene for adressert brevpost i 2008, kan det totalt sett forutses en reduksjon på 50 prosent frem til 2020. Det tilsier en nedgang i antall

³ Ifølge scenarieanalyser Posten har gjort.

sendinger fra rundt 1,3 milliarder sendinger i 2008 til rundt 700 millioner sendinger i 2020.

I intervjuer har Posten fremhevet at mange kunder vrir etterspørselen mot produkter med lavere pris. For eksempel går mange over fra A-post til B-post, som har lavere pris. Dette bidrar til å redusere gjennomsnittsprisen på Postens sendinger. Postens inntekter svekkes derfor både av at det etterspørres færre sendinger og av en vridning mot billigere produkter.

Selv om størstedelen av kostnaden ved å tilby posttjenester i tråd med leveringsplikten er faste, kan enkelte kostnader reduseres når postvolumet reduseres. Posten har over lang tid effektivisert produksjonen av posttjenester. Erfaringer fra effektiviseringsprosesser i Posten har vist at Posten har vært i stand til å kutte kostnadene med rundt 3,5 prosent på et volumfall på rundt 10 prosent. Det er imidlertid usikkert om sammenhengen mellom volumfall og kostnadsreduksjoner vil være den samme i fremtiden, siden det er grenser for hvor mye kostnader det er mulig å kutte i et postnett med dagens leveringskrav.

Posten har historisk sett også gjennomført betydelige strukturrasjonaliseringer, det vil si gjennomført kostnadskutt i form av automatisering i produksjonen og gjennom endringer i terminalstrukturen. I intervjuer har Posten gitt uttrykk for at potensialet for videre strukturrasjonaliseringer er begrenset.

Når det gjelder de leveringspliktige banktjenestene, har etterspørselen etter grunnleggende banktjenester også gått ned. Nordmenn benytter i stadig større grad nettbank, minibank og kontantuttak i butikker fremfor manuelle banktjenester på postkontoret. Banktransaksjoner over disk utgjør nå bare 12 prosent av banktransaksjonene i forhold til 1995-nivå. På 15 år har altså nesten 90 prosent av denne type transaksjoner forsvunnet. Antall kundebesøk i postkontornettet gikk ned med 6 prosent i 2009 og med 20 prosent fra 2003, mens antall banktransaksjoner falt med 10 prosent.⁴ Det er grunn til å tro at også denne utviklingen vil fortsette, og at etterspørselen etter de leveringspliktige banktjenestene vil fortsette å falle, ettersom flere og flere går over til elektroniske løsninger.

⁴ Se Postens årsrapport for 2009

Hvor store deler av Postens leveringspliktige tjenester blir ulønnsomme i fremtiden?

I dag tilbyr Posten seks dagers omdeling i hele landet med normalt levering over natten for prioritert post (A-post). Til grunn for statlig kjøp-bevilgningen de senere år er det forutsatt at Posten uten kravene i konsesjonen kun ville tilbudt seks dagers omdeling til anslagsvis 80 prosent av landets husholdninger/virksomheter. I de resterende 20 prosentene av husholdninger/virksomheter ville Posten tilbudt en mindre hyppig omdeling.⁵

De fallende postvolumene gjør at Postens vurdering av hva som er bedriftsøkonomisk rasjonell tilpasning endrer seg over tid. Posten har for eksempel allerede uttrykt et ønske om å redusere postomdelingen fra seks til fem dager.⁶ Det kan også tenkes at det ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomt med leveranse over natten (A-post) som standardprodukt. For å oppfylle dette kravet sendes det i dag betydelige volum med fly, noe som kunne vært erstattet med landtransport dersom kravet om leveringstid ble senket.

Hvor store deler av Postens postvirksomhet som vil være ulønnsom i fremtiden gitt dagens tilbud, er vanskelig å estimere. Omfanget av ulønnsom postdrift vil avhenge av konsesjonskravene til de leveringspliktige tjenestene og markedsutviklingen. Hvis kravene i nivået på tjenestene holdes fast, er det grunn til å tro at større og større deler av tilbudet vil være ulønnsomt.

Posten anser ikke bankvirksomhet som en del av kjernevirksomheten, og disse tjenestene ville blitt avviklet dersom krav om grunnleggende banktjenester ble fjernet fra konsesjonen. Som en konsekvens av at etterspørselen etter de grunnleggende banktjenestene i ekspedisjonsnettverket sannsynligvis blir mindre, vil Postens merkostnad av å tilby denne tjenesten øke.

⁵ Ifølge prinsipper for beregning av statlig kjøp av posttjenester

⁶ I henhold til Posten Norges plan for Postens virksomhet 2010-2012 - 10-planen 2010

Sammenheng mellom fall i inntekter og statlig kjøp - et regneeksempel

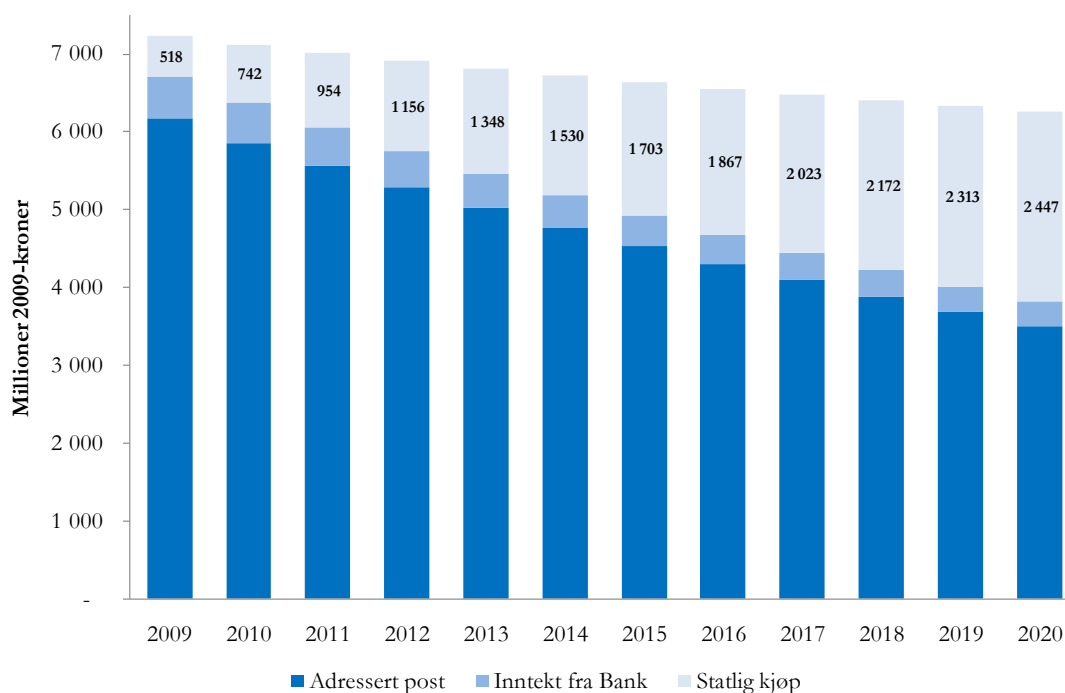
Dersom tilbudet på leveringspliktige post- og banktjenester ikke tilpasses endringen i etterspørsel, kan det forventes at det blir behov for en betydelig økning i statlig kjøp.

La oss gjøre et regneeksempel som viser hvilken betydning den generelle markedsutviklingen kan ha for behovet for statlig kjøp. Vi legger i eksempelet til grunn at inntjeningen både fra banktjenester og fra postomdeling reduseres med 5 prosent hvert år frem til 2020, som betyr en 43 prosents nedgang i hele perioden.⁷

Vi legger videre til grunn at Posten kan redusere kostnadene i takt med reduksjonen i etterspørselen. I eksemplet antar vi for enkelthets skyld at en inntektsreduksjon motsvares av kostnadsreduksjoner som til sammen utgjør en tredjedel av inntektsreduksjonen. Det innebærer at 1 kroners inntektsreduksjon gir et kostnadskutt på 0,33 kroner. Figur 2-2 nedenfor viser hvordan størrelsen på statlig kjøp vil utvikle seg hvis nevnte antagelser leges til grunn.

⁷ Med postomdeling menes her adressert post, det vil si A- og B-post, blad, avis og adressert reklame.

Figur 2-2 Regneeksempel - Utviklingen i behovet for statlig kjøp som følge av den generelle markedsutviklingen hvor Posten har mulighet til å redusere kostnadene i tråd med tidligere erfaring⁸



Kilde: Postens årsrapport 2009, regneeksempel gjennomført av Oslo Economics

Hvis våre antagelser om inntektsreduksjon og kostnadsutt vil legges til grunn, vil Postens inntekter i 2020 ha falt med 43 prosent sammenlignet med 2009 og behovet for statlig kjøp være ca. 2,4 milliarder kroner. Kostnadene vil i perioden være redusert med ca 1 milliarder kroner.

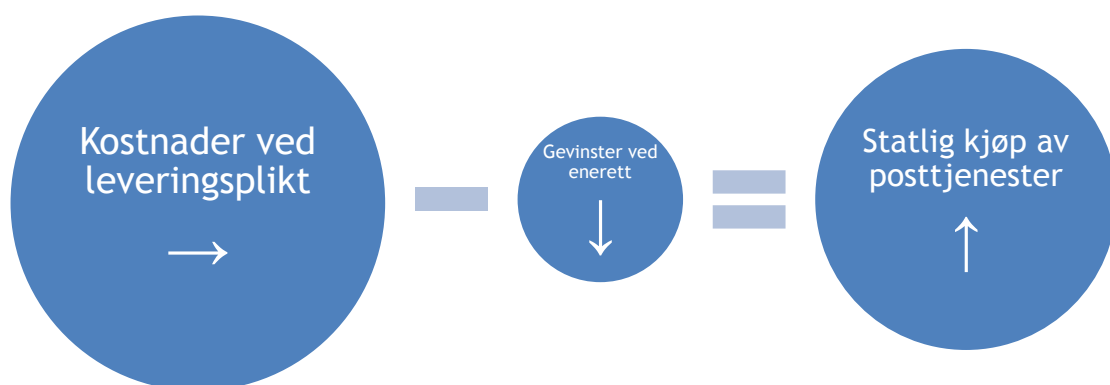
Legger man til grunn andre antagelser om inntektsreduksjon blir også effekten på statlig kjøp forskjellig. En årlig inntektsreduksjon på 3 prosent medfører for eksempel at inntektene faller med 28 prosent i 2020 sammenlignet med 2009 og at behovet for statlig kjøp i 2020 i dette eksemplet blir 1,8 milliarder kroner. Hvis den årlige inntektsreduksjonen derimot er 7 prosent, vil inntektene i 2020 ha falt med 55 prosent sammenlignet med 2009 og behovet for statlig kjøp i 2020 være ca 3 milliarder kroner.

⁸ Postens realiserede større kostnadsreduksjoner i 2009 enn forutsatt i bevilgningen av statlig kjøp for 2009. Etterberegningen av statlig kjøp vil derfor kunne vise et lavere nivå. Det fremtidige behovet for statlig kjøp i figuren vil i så fall vise et lavere nivå.

Regneeksemplene viser at Posten vil stå overfor en vesentlig svekkelse av resultatet de neste årene. Svekkelsen er knyttet til at inntektene reduseres kraftig som følge av fallende volumer, samtidig som det er begrensede muligheter for å kutte kostnader gjennom strukturelle tiltak uten å endre leveringshyppigheten.

Konsekvensene for statlig kjøp blir dermed som oppsummert i figuren nedenfor.

Figur 2-3 Den generelle markedsutviklingens konsekvenser for statlige kjøp



Kilde: Oslo Economics

I kapittel 4 har vi gjort mer detaljerte beregninger for hvordan statlig kjøp kan påvirkes.

3 Konsekvenser av at brevmarkedet liberaliseres

Økt konkurranse reduserer Postens inntekter

Full liberalisering av postmarkedene har stått på den politiske agendaen i lang tid. Opprinnelig skulle markedene for brev under 50 gram liberaliseres med virkning fra 2007, men prosessen har ved flere anledninger blitt utsatt. Virkningen av at direktivet innføres har derfor også blitt studert flere ganger, senest i SNF-rapport nr. 3/09 - *Effekter ved en liberalisering av det norske postmarkedet* og i tilleggnotatet SNF-arbeidsnotat nr. 23/09 - *Liberalisering av postmarkedet i Norge - utdypning av enkelte problemstillinger*. Andre relevante analyser er London Economics (2003): *Liberalisation of the Postal Market in Norway* og ECORYS Country Sheet (2006-2008): *Main developments in the postal sector*.

Vi vil i dette kapitlet gjennomgå og oppsummere de vurderingene som er gjort i nevnte analyser med særlig fokus på mulige konsekvenser for statlig kjøp av posttjenester.

SNF-rapport 3/09 og arbeidsnotat 23/09

SNF har i sin rapport utredet konsekvensene ved en liberalisering av markedet for posttjenester, under en premis om at liberaliseringen ikke skal føre til endringer i nivået på det landsdekkende tjenestetilbudet.

SNF mener at en liberalisering vil føre til at det kommer til flere postselskaper i Norge. Dette vil trolig være selskaper som etablerer seg for å kunne tilby nordiske løsninger. Posten vil ifølge rapporten oppleve konkurranse om å distribuere brev under 50 gram, men trolig også økt konkurranse om andre posttjenester. Det er størst sannsynlighet for økt konkurranse om masseutsendinger i sentrale strøk. Konkurransen om postomdeling i distriktene vil trolig ikke påvirkes av liberaliseringen.

En følge av økt konkurranse i sentrale strøk er at prisene vil gå ned, og dermed at Postens inntekter vil reduseres. Økt konkurranse bidrar også til økt effektivitet og et bredere spekter av tjenester i det norske postmarkedet.

Når det gjelder konsekvensene for størrelsen på statlig kjøp, trekker ikke SNF noen klar konklusjon. De slår fast at merkostnaden knyttet til de ulønnsomme posttjenestene ikke vil bli påvirket av liberaliseringen, hvilket tilsier at behovet for statlig kjøp heller ikke vil bli vesentlig påvirket. Når det gjelder spørsmålet om

inntektene fra enerettsområdet vil bli påvirket, skriver SNF at inntektene/overskuddet over tid vil kunne reduseres på grunn av økt konkurranse (tap av markedsandeler og press på prisnivået) i dette markedssegmentet. SNF understreker at det etter liberaliseringen imidlertid ikke vil være mulig å definere statlig kjøp som differansen mellom merkostnader og enerettsoverskudd. SNF anbefaler at statlige kjøp etter en liberalisering fastsettes som merkostnadene ved å opprettholde pålagte krav, og at merkostnadene defineres som tidligere.

Konsekvensene for næringsliv og forbrukere vil være mer kostnadsbaserte priser, som igjen kan bety høyere priser for sendinger til kunder i høykostområder. Dette følger av liberalisering og økt konkurranse i sentrale strøk, dersom også enhetsportoene oppheves. Kostnadsbaserte priser kan også ha negative konsekvenser for distriktene, men SNF forventer ikke slike konsekvenser. Årsaken er at Post-i-butikk allerede har tatt ned kostnadene betydelig i ekspedisjonsnettene, at det uansett forventes en finansiering av driftsøkonomisk ulønnsomme tjenester og på grunn av at det forventes at enhetsportoene opprettholdes.

I Arbeidsnotat 23/09 utdyper SNF enkelte av problemstillingene knyttet til en liberalisering. Dette dreier seg om lønns- og arbeidsvilkår i postmarkedet ved en liberalisering, konsekvenser for miljøet, muligheten for finansiering av driftsøkonomisk ulønnsomme tjenester ved kompensasjonsfond og en utdypning av betydningen for bedrifter i distriktene av en liberalisering. Konsekvenser for størrelsen på statlig kjøp berøres ikke direkte i arbeidsnotatet.

ECORYS Country Sheet (2006-2008)

ECORYS Nederland har på oppdrag fra for European Commission, DG Internal Market and Services, skrevet en rapport om utviklingstrekk i postsektoren i perioden 2006-2008. ECORYS tar for seg utviklingen i det regulatoriske rammeverket og implementeringen av dette, utvikling i markedsstruktur og konkurranse, teknologisk utvikling, samt utvikling i sysselsetting, lønn og andre arbeidsvilkår. Videre presenterer ECORYS resultatene av en undersøkelse og kundetilfredshet og -behov.

Til slutt i rapporten har ECORYS et kapittel om forholdet mellom regulering og markedsutvikling. ECORYS konstaterer at det er en klar sammenheng mellom graden av regulering og hvordan markedet har utviklet seg i de forskjellige landene.

I tabellen nedenfor har vi tatt med et sammendrag av kartleggingen som ECORYS har gjort når det gjelder grad av regulering og markedsutvikling i Sverige, Finland, Danmark og Norge.

| Country | Historic development/ specific issues/country characteristics | Development of competition (market share of competitor postal operators) |
|---------|---|--|
| Sweden | Full market opening in 1993; Sweden is a large country with low population density. Most of the inhabitants live in southern Sweden. The regulatory framework became more supportive to the development of competition since the end of the 1990s. | CityMail (owned by Norwegian Post) is the main competitor operating a two times per week delivery network in the main urban areas in Sweden. CityMail's market share steadily increased to 9% in 2007. The joint market share of competitor postal operators in 2007 was 9.3%. |
| Finland | Full market opening in 1991; Finland is a large, sparsely populated country with difficult geographic conditions for mail delivery; a licence requirement is that all universal services must be provided throughout Finland; a fee should be paid (of 5-20% of turnover) if delivery only takes place in high density areas. | There is no competition in the addressed mail market. Apart from Itella, one competitor postal operator had a licence to provide universal services, but this expired in 2003 and was not renewed. |
| Denmark | Direct mail <50g is only open to competition if the packaging is transparent, if not it is considered as items of correspondence. The VAT exemption of Post Danmark includes the conveyance of direct mail, magazines and periodicals up to 2kg. | A small number of competitor postal operators are active in addressed mail delivery (no estimated market share); some of the direct mail is delivered by competitor postal operators (in transparent packaging). Bladkompagniet is active in the delivery of magazines and subscription newspapers (total ca. 275m items in 2007). |
| Norway | | Until the present date, no competition of any significance has developed in the addressed mail market. |

Kilde: ECORYS

ECORYS konkluderer at det har hatt svært liten betydning for markedsutvikling og konkurranse i de europeiske landene som har gått ned fra 100 gram til 50 gram når det gjelder nedre vektgrense på hvilke forsendelser det kan konkurreres om (åpne opp ytterligere 7 prosent av markedet for adressert post).

Liberalisering av forskjellige segmenter av markedet for adressert post derimot, bidrar til utvikling av konkurransen. Liberalisering av segmenter som direkteklame (Tjekkia, Estland, Italia, Nederland), "intra-city mail" (Spania) og utstedelse av D-lisenser (tillater utfordrere i Tyskland for å tilby "value added next

day delivery services” inntil hele markedet er åpnet for konkurranse) har bidratt til økt konkurranse, særlig når det er andre store hindringer for konkurranse i markedet.

London Economics (2003)

London Economics’ rapport ble skrevet på oppdrag fra Samferdselsdepartementet i 2003 og beskriver postmarkedet i Norge og liberaliseringen av postmarkedet i hele Europa. Tilsvarende som SNF gjorde i 2009, utredet London Economics konsekvensene av liberalisering for de ulike aktørene som kan tenkes å bli påvirket.

Når det gjelder konsekvensene for statlige kjøp forventer ikke London Economics at disse vil øke som følge av liberalisering, selv ikke ved maksimal ”fløteskumming” fra nye konkurrenter.

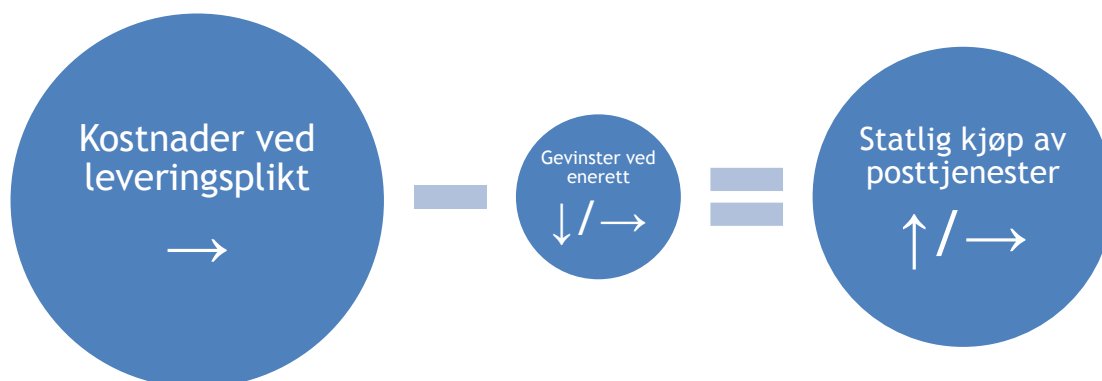
Totalt sett forventer London Economics at gevinstene av full liberalisering vil veie opp for kostnadene. En av de viktigste gevinstene av liberalisering forventes å være økt økonomisk effektivitet.

Mulige konsekvenser for statlig kjøp av ulike konkurransescenarioer

Basert på tidligere analyser kan det forventes konsekvenser av liberalisering på flere områder. Konsekvensene følger direkte og indirekte av økt konkurranse i sentrale strøk av landet.

Når det gjelder konsekvenser for statlige kjøp konkluderes det i ulike retninger. En gjennomgående oppfatning er likevel at statlig kjøp i liten grad vil bli påvirket av en liberalisering, fordi verken kostnadene ved leveringsplikt eller gevinstene ved enerett påvirkes i særlig grad. SNF indikerer imidlertid at gevinstene ved enerett over tid kan reduseres som følge av liberalisering. Konsekvensene for statlige kjøp kan dermed oppsummeres i Figur 3-1 nedenfor.

Figur 3-1 Konsekvenser av liberalisering for statlige kjøp - oppsummering av tidligere rapporter



Kilde: Oslo Economics

Rapportene som er oppsummert i forrige kapittel peker alle i retning av at en liberalisering medfører at Posten vil oppleve økt konkurranse i deler av markedet.

Det er flere mulige konsekvenser av økt konkurranse i postmarkedet. Konsekvensene avhenger av om konkurransen kun er potensiell eller om det faktisk etablerer seg nye aktører i markedet, og konsekvensene avhenger av hvilke produkter og i hvilke geografiske områder konkurransen vil øke. Vi har valgt å se nærmere på tre ulike scenarier for fremtidig konkurranse:

1. Det skjer ingen faktiske nyetableringer, men Posten står overfor potensiell konkurranse
2. En ny aktør etablerer seg i massebrevmarkedet og får et visst fotfeste gjennom avtaler med noen store kunder i B2B og B2C markedet
3. En ny totalleverandør etablerer seg, med virksomhet innen alle postsegmenter

Scenario 1 - Potensiell konkurranse

I en situasjon der markedet er liberalisert vil konkurransetrykket øke, selv om det ikke etablerer seg nye aktører i markedet. Det kan for eksempel tenkes at store kunder oppnår bedre betingelser ved å "true" med å hjelpe nye aktører til å

etablere seg. Potensiell konkurranse kan derfor innebære et økt press på Posten til å holde prisene nede.

Lavere priser kan igjen føre til et ytterligere økt fokus på kostnadsbesparelser for Posten, slik at det er regningsssvarende å drive posttjenesten også med lavere priser. I og med at Posten i dag står overfor sterk konkurranse fra elektronisk distribusjon kan det imidlertid diskuteres om potensiell konkurranse i seg selv gir Posten ytterligere incentiver til å kutte kostnader.

En mulig strategi for Posten i en situasjon med potensiell konkurranse er å bygge opp etableringsbarrierene for nye aktører. Høye etableringsbarrierer gjør markedet mindre attraktivt og demper den potensielle konkurransen. En nærliggende måte å forfølge denne strategien på, vil være å opprettholde/bygge en overkapasitet, for eksempel med hyppigere omdeling enn det som er bedriftsøkonomisk lønnsomt. Med overkapasitet kan Posten møte ethvert forsøk på etablering med å dumpe prisene overfor de mest konkurranseutsatte kundene. Statlige kjøp kan i den sammenhengen bidra til dette, gjennom å finansiere et ulønnsomt landsdekkende nettverk og en ulønnsom hyppig distribusjon. I markedet for omdeling av aviser er det for eksempel grunn til å tro at dette vil gi Posten et konkurransefortrinn. Det er imidlertid usikkert om en slik strategi vil være lønnsom for Posten, blant annet fordi selskapet som dominerende aktør sannsynligvis vil ha leveringsplikt for nye aktører som ønsker distribusjon i Postens nett.

Det er etter vår vurdering sannsynlig at potensiell konkurranse vil svekke Postens lønnsomhet, men trolig i et begrenset omfang. Det innebærer at behovet for statlige kjøp vil øke noe.

Scenario 2 - Fløteskumming

Et annet scenario er at en liberalisering medfører nyetableringer i de mest lønnsomme delene av markedet. En ny aktør kan tilby omdeling av post innenfor avgrensede geografiske områder, typisk i sentrale strøk av landet. Slike etableringer kan skje ved at den nye aktøren får store bedrifter som kunder, med store brevvolum. Disse bedriftene vil kunne sortere posten slik at utvalgte postnumre i sentrale strøk sendes med den nye aktøren, mens den øvrige posten sendes med Posten.

Etablering av såkalte fløteskummere i brevmarkedet, kan også lede til økt konkurranse i de delene av markedet som allerede er liberalisert. Dette er en

vurdering som også SNF gjør i sin rapport. Dersom virksomheter med store brevvolum, som banker og forsikringselskap, bruker en annen aktør enn Posten til postomdeling i sentrale strøk, er det også nærliggende at de bruker den samme aktøren når de sender ut tyngre brev, pakker etc. til de samme kundene.

I ytterste konsekvens kan Posten i dette scenarioet ende med å bare utføre de tjenestene ingen andre aktører finner lønnsomt å tilby.

Hvis Posten møter konkurranse i store deler av brev- og pakkemarkedene med tilhørende svekket lønnsomhet, kombinert med at som kravene til levering holdes utforandret, er konsekvensen at statlige kjøp av posttjenester øker betydelig.

Scenario 3 - Konkurranse i alle markeder

Et tredje scenario kan være at det etablerer seg en ny aktør som tilbyr postomdeling og et stort utvalg posttjenester i et bredt geografisk område i Norge. Posten vil da oppleve økt press på marginene og ha et lavere omsatt volum i alle deler av postmarkedet.

Merkostnadene for bedriftsøkonomisk ulønnsom drift vil gå opp av samme grunn som beskrevet i fløteskummingsscenarioet. Effekten vil være sterkere enn i fløteskummingsscenarioet, fordi Posten mister monopolet på alle områder innen postsektoren. Konsekvensene er at behovet for statlige kjøp øker betydelig gitt at tilbudet opprettholdes.

Tallfesting av scenarioene

Tabellen nedenfor oppsummerer scenarioene for markedsvirkninger av en full liberalisering i postsektoren. For å synliggjøre hva slags virkninger de ulike scenarioene har for behovet for statlig kjøp, har vi foretatt noen enkle regneøvelser. Basert på en skjønnsmessig vurdering har vi i Tabell 3-1 nedenfor stilt opp antatte pris- og volumvirkninger for Posten i de tre scenarioene for økt konkurranse.

Tabell 3-1 Antatte pris- og volumvirkninger for Posten av ulikt konkurransetrykk

| Scenario | Volumvirkninger for Posten | Prisvirkninger for Posten |
|------------------------|----------------------------|--|
| Potensiell konkurranse | Ingen effekt for Posten | Gjennomsnittlig prisreduksjon på 1 prosent i segmentene hvor konkurranse er sannsynlig (40 prosent av totalmarkedet) - 0,4 prosent i snitt |

| | | |
|-----------------------------|---|--|
| Fløteskumming | Ny aktør får over tid en 30 prosent andel i segmentene hvor konkurranse er sannsynlig (40 prosent av totalmarkedet) - til sammen 12 prosent volumtap for Posten | Prisreduksjon på 5 prosent i segmentene med ny aktør (40 prosent av totalmarkedet) - 2 prosent i snitt |
| Konkurranse i alle markeder | Ny aktør vil over tid oppnå en markedsandel på 30 prosent av hele postmarkedet | Prisreduksjon på 5 prosent i hele markedet |

Kilde: Oslo Economics

Vi har antatt at Posten til en viss grad kan kutte kostnader i tråd med inntektsbortfallet. I beregningen har vi for enkelhets skyld lagt til grunn at 1 krone inntektsbortfall gir et kostnadskutt på 0,33 kroner.

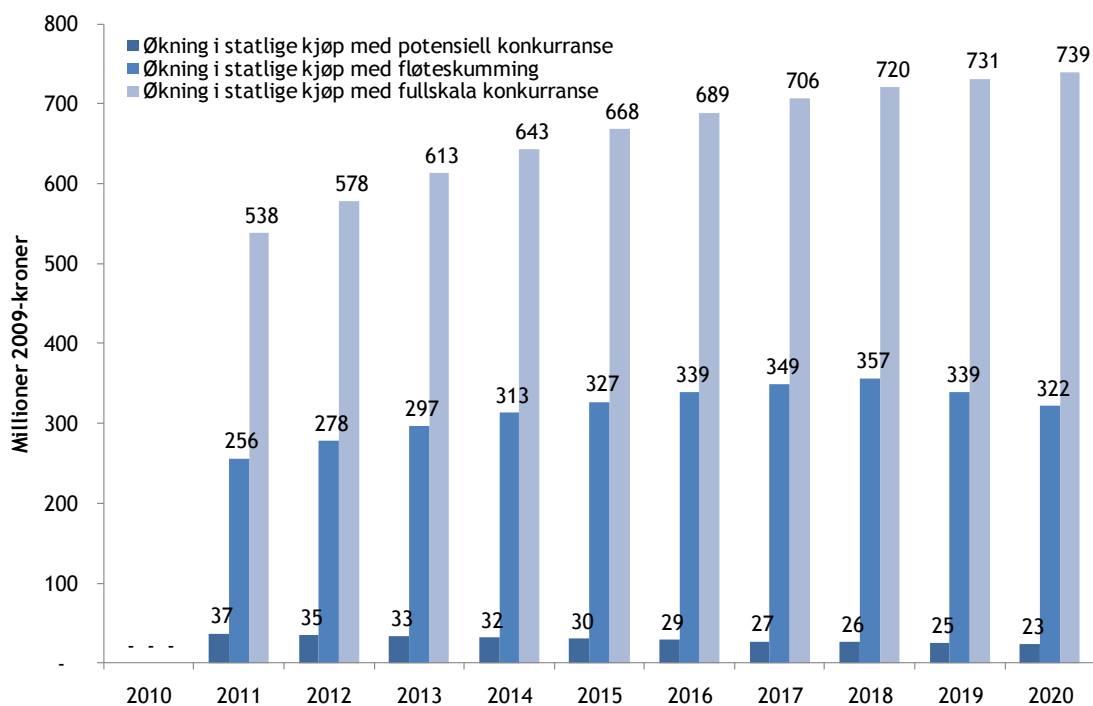
Det tredje postdirektivet antas å ha virkning fra 1. januar 2011. Vi har lagt til grunn at virkningene av "potensiell konkurranse"- og "fløteskummings"-scenarioene begrenser seg til områdene der nyetablering er mest sannsynlig [SLADDET PÅ GRUNN AV FORRETNINGSHEMMELIGHETER]. I beregningene har vi lagt til grunn at dette segmentet utgjør 40 prosent av totalmarkedet.⁹ Vi har videre lagt til grunn at en ny aktør vil oppnå en markedsandel på 5 prosent i "fløteskumming"-scenarioet og 10 prosent i "fullskala"-scenarioet umiddelbart (i 2011) og at videre vekst skjer gradvis.¹⁰

Figur 3-2 nedenfor viser hvor mye statlig kjøp øker i de tre scenarioene. Vi understreker at beregningene er basert på usikre antagelser om fremtiden og et forenklet markedsbilde.

⁹ [SLADDET PÅ GRUNN AV FORRETNINGSHEMMELIGHETER].

¹⁰ I "fløteskumming"-scenarioet vokser den nye aktøren med ett prosentpoeng i året fram til aktøren når 12 prosent i 2017. I "fullskala"-scenarioet vokser markedsandelen til den nyetablerte med to prosentpoeng per år fram til aktøren når 30 prosent i 2021.

Figur 3-2 Økt statlig kjøp (i forhold til foreløpige tall for 2010) ved ulike antagelser om etableringsomfanget ved innføring av det tredje postdirektivet - noen illustrerende regneeksempler



Kilde: Postens årsrapport 2009 og Oslo Economics

Oversikten viser at effekten på statlig kjøp av økt konkurranse i stor grad avhenger av etableringsomfanget. Hvis ingen nye aktører etablerer seg og det økte konkurransetrykket kun er et resultat av potensiell konkurranse, vil statlig kjøp i denne modellen øke med fra 37 millioner kroner i 2011, med 35 millioner kroner i 2012 og så videre. Med en ny aktør som bare skummer fløten gir modellen økt statlig kjøp på 256 millioner kroner i året i 2011, 278 i 2012 og så videre. En fullskalaetablering innebærer i modellen økt statlig kjøp på 538 millioner kroner i 2011, 578 millioner kroner i 2012 og så videre.

Sannsynlighetsvurdering av scenarioene

Fremtidsutsiktene til postmarkedene er dystre. Som vi har redegjort for i kapittel 2, må det forventes at etterspørselen etter tradisjonelle posttjenester vil fortsette å falle i årene som kommer. Scenarieanalyser fra Posten viser at markedet kan bli halvert om 10 år. Med dette bakteppet er det grunn til å tro at postmarkedet fremstår lite attraktivt for nye aktører. Erfaringer fra nyetableringer i andre land hvor postsektoren er fullt liberalisert, har vist at etablering i postmarkedet har vært lite lønnsomt. Postens datterselskap, City Mail, som har utfordret tidligere

postmonopol i Sverige og Danmark, trakk seg nylig ut av det danske markedet. I Sverige har City Mail oppnådd en markedsandel på ca 10 prosent av totalmarkedet etter 15 års drift.

Basert på erfaringene fra nyetableringer i postmarkeder i sammenlignbare land og fremtidsutsiktene til postsektoren som sådan, er vår vurdering at en liberalisering i Norge ganske sikkert ikke vil medføre fullskalaetableringer. Til det er kostnaden for høy og den potensielle gevinsten for lav. Det er også usikkert om noen aktører tar sjansen på å etablere seg som såkalt fløteskummer. At City Mail trakk seg ut av Danmark kan virke avskrekkende.

Det mest sannsynlige scenarioet er derfor etter vår vurdering at det ikke etablerer seg nye aktører som følge av liberaliseringen. Økt konkurransepress som følge av potensiell konkurranse er dermed det mest sannsynlige, hvilket isolert sett tilsier en beskjeden økning i statlig kjøp i forhold til i dag.

4 Beregning av statlig kjøp i fremtiden med Postens modell

Størrelsen på statlig kjøp fastsettes med utgangspunkt i en modell som Posten har utviklet. Beregningene oppdateres jevnlig og i denne rapporten skal vi legge til grunn modellbeskrivelsen for statlig kjøp i 2011.¹¹ Vår vurdering av hvordan henholdsvis økt konkurranse og den generelle markedsutviklingen påvirker behovet for statlig kjøp skal i det følgende gjøres med utgangspunkt i denne modellen.

Det kan argumenteres for at dagens modell har enkelte svakheter, men det ligger utenfor rammen av denne rapporten å ta stilling til om den eksisterende modellen for statlig kjøp bør endres.

I dette kapitlet beskrives først modellen. Deretter analyserer vi, dels empirisk og dels kvalitativt hvordan komponentene i modellen påvirkes av henholdsvis økt konkurranse og den generelle markedsutviklingen.

Beskrivelse av modellen

Modellen tar utgangspunkt i at Posten ville hatt en mindre hyppig postomdeling og ikke tilbudt banktjenester, dersom selskapet hadde tilpasset seg på en bedriftsøkonomisk optimal måte. I tillegg beregnes merkostnaden av at Posten har et ulønnsomt tilbud på Svalbard og at Posten tilbyr gratistjenester for blindeskriftsendinger.

Ekstrakostnadene Posten har på grunn av den suboptimale bedriftsøkonomiske tilpasningen beregnes i modellen. Samtidig gjøres det fratrukk for eventuelle fordeler som Posten har på grunn av enerett på distribusjon av adressert post under 50 gram. Komponentene i modellen er som illustrert i figuren nedenfor.

¹¹ Posten (2009): *Modellbeskrivelse - Statlig kjøp 2011*, internt arbeidsdokument.

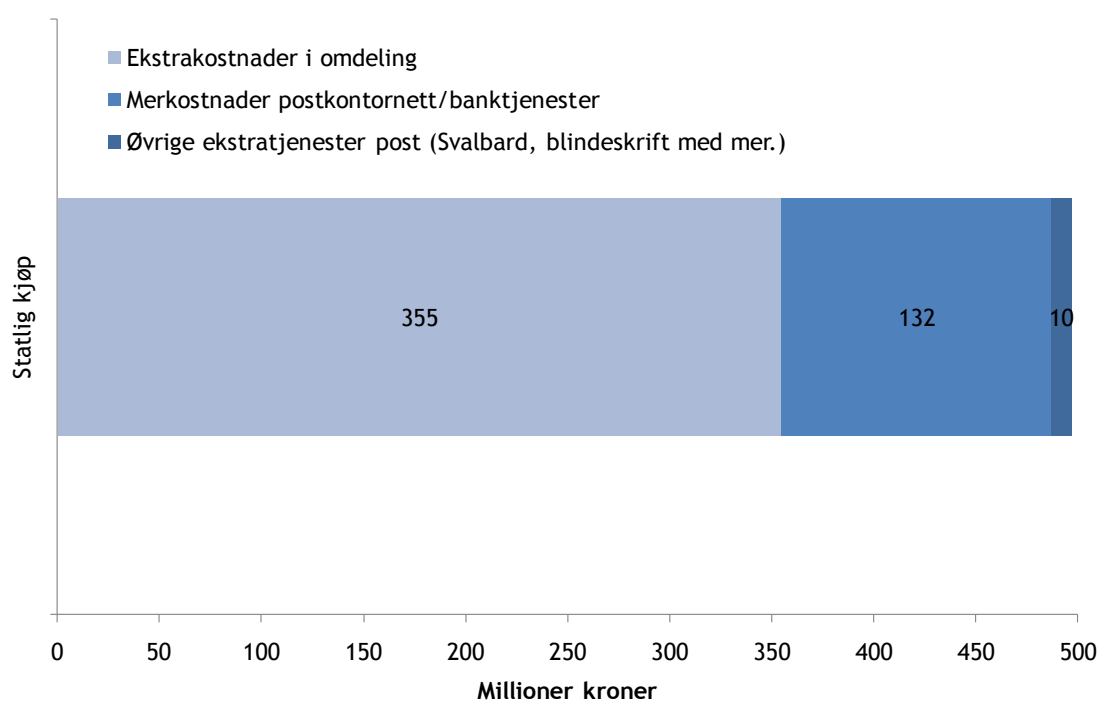
Figur 4-1 Komponentene i modellen for beregning av statlig kjøp



Kilde: Posten og Oslo Economics

Størrelsen på hver enkelt komponent varierer lite fra år til år, bortsett fra enerettsoverskuddet da små endringer i forutsetningene på inntekts- og kostnadssiden har relativt stor betydning for resultatet. For 2010 er størrelsen på elementene som inngår i beregningsgrunnlaget for statlig kjøp som vist i Figur 4-2 nedenfor.

Figur 4-2 Størrelsen på elementene i statlig kjøp-ordningen i 2010



Kilde: Statsbudsjettet for 2010

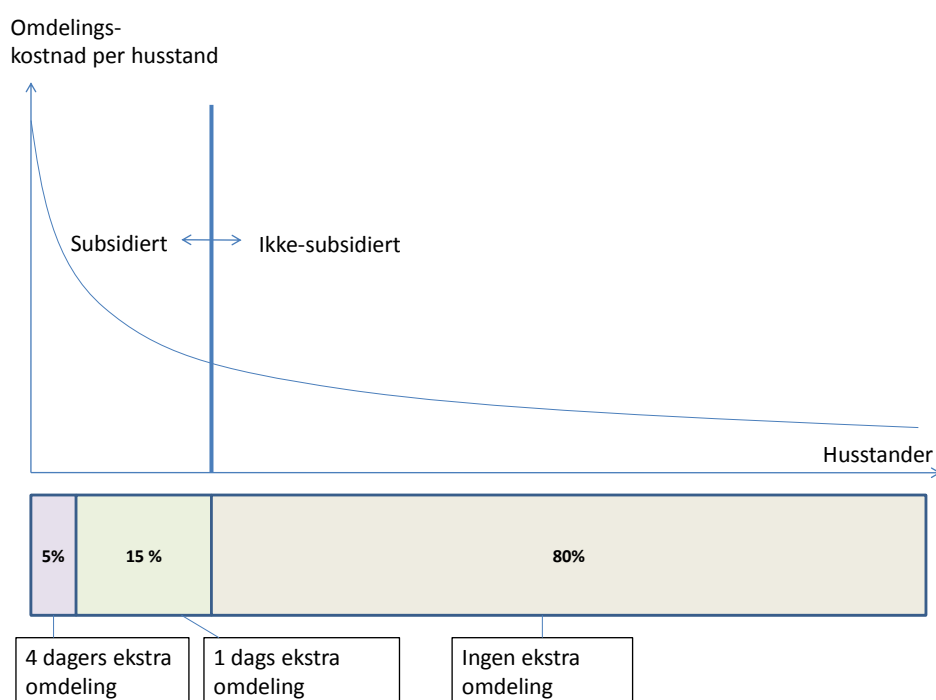
I 2010 forventes det at enerettsresultatet blir 0 kroner, altså at inntektene fra salg av tjenestene i enerettsområdet balanserer kostnadene når enerettsområdets andel av merkostnadene trekkes ut fra kostnadssiden. Merkostnaden av å ha lørdagsomdeling i 15 prosent av landets husstander er estimert til 106 millioner kroner, mens kostnaden ved å tilby 4 dagers ekstra omdeling i 5 prosent av landets husstander er beregnet til 249 millioner kroner. Tilbudte banktjenester i landposttjenesten inngår i merkostnaden for bankplikt/postkontorstruktur. De øvrige leveringspliktige posttjenestene som tilbys gir en merkostnad i 2010 på 10 millioner kroner, mens merkostnaden knyttet til dagens postkontornett og tilbudet av grunnleggende banktjenester er beregnet til 132 millioner kroner.

Nedenfor gis det en oversikt over hvordan komponentene i gjeldende modell fastsettes.

Merkostnader i omdelingen

Posten har seks dagers omdeling av post til alle landets husstander. I 2010-beregningen har Posten lagt til grunn et det ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomt å tilby seks dagers omdeling til mer enn 80 prosent av husstandene/virksomhetene. For 20 prosent av husstandene/virksomhetene er det bedriftsøkonomisk optimalt å redusere omdelingen. Det er videre lagt til grunn at man ville begrenset omdelingen til to dager i uken for 5 prosent av husstandene/virksomhetene til fem dager for 15 prosent av husstandene/virksomhetene. Figur 4-3 viser hvordan subsidieringen av postomdelingen er utformet.

Figur 4-3 Ekstra postomdeling subsidieres i områder med høye omdelingskostnader



Kilde: Oslo Economics

I figuren har vi lagt til grunn at omdelingskostnaden per husstand varierer og at en rangering av enhetskostnaden vil gi en fallende kurve hvis husstandene med høyest enhetskostnad plasseres først. For en gjennomsnittlig husstand vil det finnes en øvre grense for hvor høy omdelingskostnaden kan være før det er bedriftsøkonomisk ulønnsomt med seks dagers omdeling. I Postens statlig kjøp-beregning er det lagt til grunn at 20 prosent av husstandene har for høye omdelingskostnader til at seks dagers omdeling er bedriftsøkonomisk lønnsomt.

Posten har en beregningsmetode for å komme frem til hva slags merkostnader Posten påføres av å tilby ulønnsom omdeling. Først legger Posten til grunn at de mest ressurskrevende husstandene/virksomhetene er rutene med lengst avstand per stopp og definerer disse som bedriftsøkonomisk ulønnsomme. Videre tas det utgangspunkt i hva kostnaden for omdelingen i de konkrete rutene er, det vil i hovedsak si kostnaden knyttet til de ekstra årsverkene som er nødvendig for å ha seks dagers omdeling på postrutene i stedet for å ha henholdsvis 5 og 2 dagers omdeling.

Videre gjøres det beregninger av ekstrakostnader knyttet til bil og administrasjon av postomdelingen som skyldes at Posten har seks dagers omdeling i stedet for henholdsvis 5 og 2 dagers omdeling.

Til slutt gjøres det fratrukk for bedriftspakkeprodukter der avsender betaler for leveranse hjem til mottaker.

Merkostnader i postkontornett og banktjenester

Posten er i henhold til siste Eiermelding pålagt å opprettholde driften av 179 egendrevne postkontor. Denne forpliktelsen er blant annet begrunnet i Postens leveringsplikt av grunnleggende banktjenester.

Posten legger nå til grunn at ca 50 av postkontorene ville vært drevet videre uten forpliktelsene i Eiermeldingen. De øvrige 129 postkontorene ville blitt konvertert til Post-i-butikk.

Merkostnadene Posten har ved å opprettholde den ulønnsomme postkontorstrukturen beregnes i en egen modell. For 2011 er det beregnet at merkostnaden utgjør ca 200 millioner kroner.

Merkostnader i øvrige tjenester

Posten har tidligere fått kompensasjon for merkostnader knyttet til frakt av brev med fly til og fra Svalbard. Merkostnadene er relativt små, og Posten får ekstraintekter av portosalget på Svalbard, og det antas derfor at frakt til Svalbard i dag ikke gir grunnlag for statlig kjøp.

Posten distribuerer dessuten sendinger med blindeskrift kostnadsfritt. I 2002 ble det foretatt en analyse av hva dette kostet Posten. Omfanget av sendinger med blindeskrift lagt til grunn i beregningen, har siden blitt oppdatert jevnlig med volumanslag fra store avsendere.

Enerettsresultatet

Så lenge det tredje postdirektivet ikke er implementert i Norge har Posten enerett på distribusjon av adresserte lukkede sendinger under 50 gram. Normalt er det en bedriftsøkonomisk fordel å være skjermet for konkurranse, og en eventuell fordel av eneretten skal komme til fradrag ved fastsettelse av statlig kjøp. I praksis vil imidlertid denne fordel bli av stadig mindre betydning fremover. Det er flere grunner til det. For det første er prisene på salg av tjenester innenfor

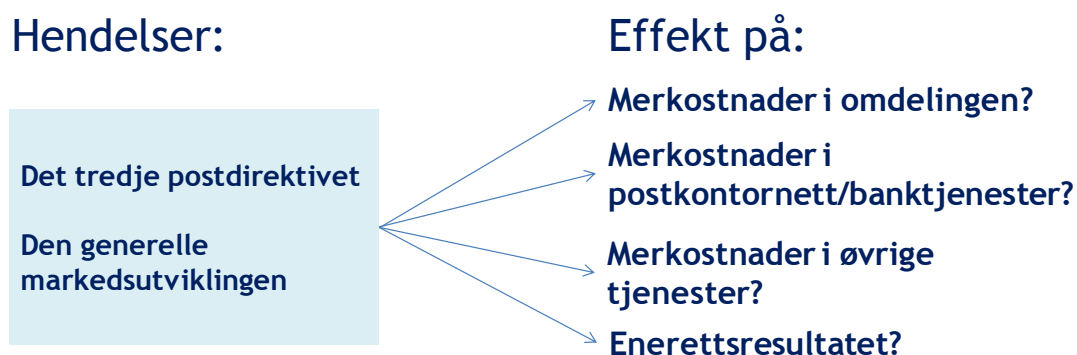
enerettsområdet delvis er regulert, noe som begrenser inntektspotensialet. For det andre har etterspørselen etter tjenester innefor enerettsområdet falt betydelig de siste årene og påvirket inntektene negativt.

Postens fordel med å tilby tjenester som ikke er konkurranseutsatt beregnes med utgangspunkt i forventede inntekter og kostnader knyttet til enerettsområdet. Deretter foretas det en etterregning når de faktiske resultatene foreligger. For 2010 er det lagt til grunn at enerettsresultatet blir 0 kroner. Det innebærer at Postens inntekter går i balanse med Postens kostnader på enerettsområdet når enerettsområdets andel av merkostnadene trekkes fra.

Hvordan vil statlig kjøp påvirkes av at økt konkurranse og fremtidig markedsutvikling?

I dette avsnittet vurderes fremtidig virkning på statlig kjøp av den generelle markedsutviklingen og av en innføring av det tredje postdirektivet. Vi vil studere virkningene av disse ”hendelsene” isolert fra hverandre.

Figur 4-4 Virkninger på statlig kjøp av den generelle markedsutviklingen og at det tredje postdirektivet innføres



Kilde: Oslo Economics

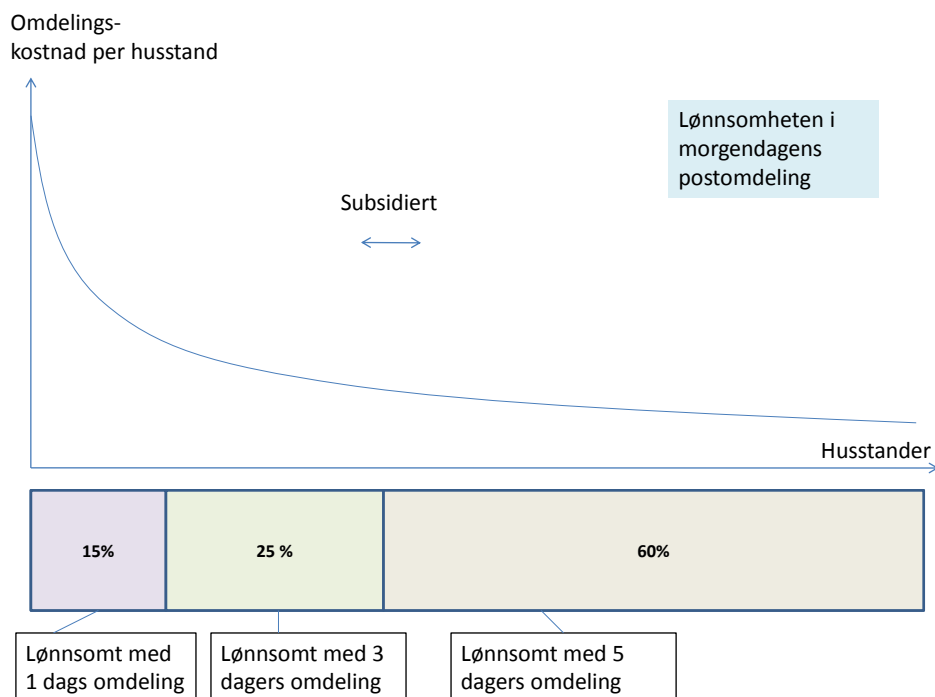
Hoveddelen av analysen er på knyttet til merkostnader i omdelingen. Denne komponenten er klart størst og vi har også best tallgrunnlag til å estimere denne størrelsen. Analysene av de øvrige komponentene er korte og i stor grad kvalitative.

Hvordan vil merkostnadene i omdelingen påvirkes i fremtiden?

Som vi har redegjort for ovenfor, antas det i eksisterende beregningsmodell at Posten har fire dagers ekstra omdeling i 5 prosent av landet og én dag ekstra omdeling i 15 prosent av landet i forhold til en bedriftsøkonomisk tilpasning.

Lavere etterspørsel etter posttjenester og økt konkurranse tilsier at Postens bedriftsøkonomiske vurdering av hva som er lønnsomt og hva som er ulønnsomt vil endre seg. Figur 4-5 viser et tenkt eksempel på hva slags omdeling som kan være bedriftsøkonomisk lønnsomt for Posten i fremtiden.

Figur 4-5 Lønnsomheten i morgendagens postomdeling - et eksempel



Kilde: Oslo Economics

I fremtiden kan det tenkes at det ikke vil være bedriftsøkonomisk lønnsomt med mer enn én dags omdeling i 15 prosent av landet, tre dagers omdeling i 25 prosent av landet og fem dagers omdeling i 60 prosent av landet. En slik endring i Postens lønnsomhet vil i henhold til våre analyser få store konsekvenser for statlig kjøp dersom dagens leveringskrav holdes fast.

I dette avsnittet skal vi analysere hva slags vridninger postomdeling som er sannsynlig i fremtiden fra et bedriftsøkonomisk lønnsomhetsperspektiv.

Dagens modell for beregning av statlig kjøp har to parametere som kan bli endret som følge av den generelle markedsutviklingen og det tredje postdirektivet:

- Antall husstander/virksomheter som er bedriftsøkonomisk ulønnsomme ved seks dagers omdeling, i figuren illustrert med en økning fra henholdsvis 5 til 15 prosent og fra 15 til 25 prosent.

- Antall omdelingsdager som det er bedriftsøkonomisk lønnsomt å tilby, i figuren illustrert med en reduksjon fra to til én dag i de mest kostbare områdene (heretter omtalt som ”utkant”-områder) og fra fem til tre dager i den midterste kategorien (heretter omtalt som ”suburbane” områder).

Modellen som Posten i dag bruker til å definere den bedriftsøkonomisk lønnsomme leveringshyppigheten er ikke direkte basert på faktiske kostnadsforskjeller i omdelingen i ulike deler av landet. Vi har derfor behov for en prosedyre for å vurdere hvor mye fremtidig fall i postvolum og økt konkurranse vil kunne påvirke det som er bedriftsøkonomisk lønnsom leveringshyppighet.

Vår tilnærming tar utgangspunkt i Postens egen modell, som beregner lønns- og kjørekostnader for hver omdelingsenhet. I figuren har vi plottet disse kostnadene og samtidig markert hvilke omdelingsenheter som i dag er klassifisert som enheter hvor det er bedriftsøkonomisk lønnsomt med to, fem eller seks dagers distribusjon.

[SLADDET PÅ GRUNN AV FORRETNINGSHEMMEIGHETER].

Figuren viser at de beregnede kostnadene i omdelingsenhetene i snitt er høyest i ”utkant”-områdene (to dager), noe lavere i de ”suburbane” områdene (fem dager) og lavest i de sentrale områdene (seks dager).

I Postens modell er det ikke direkte sammenheng mellom beregnede kostnader per omdelingsenhet og hvilke enheter som er definert som bedriftsøkonomisk ulønnsomme. Grunnen er at Posten i sin modell benytter et annet nøkkeltall (kilometer per stopp) som kostnadsindikator. Når Posten ikke benytter påløpte kostnader for å definere hva som er bedriftsøkonomisk ulønnsomme enheter, kan dette henge sammen med at Posten ikke har gode volumdata for hver enkelt omdelingsenhet. I fravær av et presist uttrykk for hva som er enhetskostnadene på hver enkelt rute, har Posten derfor vurdert kilometer per stopp som den beste indikatoren for hvilke områder som faktisk er mest kostnadskrevende å betjene.

Den generelle markedsutviklingens påvirkning på merkostnadene i omdelingen

Vi har tatt utgangspunkt i påløpte kostnader per husstand/virksomhet og analysert hvordan disse blir påvirket av et lavere postvolum. I Postens eksisterende modell er ulønnsomme omdelingsenheter indirekte definert på følgende måte:

- Omdelingsenheter i ”utkanten” har i gjennomsnitt kostnader som er høyere enn [SLADDET PÅ GRUNN AV FORRETNINGSHEMMELIGHETER]. per husstand/virksomhet
- Omdelingsenheter i det ”suburbane” området har i snitt kostnader mellom [SLADDET PÅ GRUNN AV FORRETNINGSHEMMELIGHETER]. per husstand/virksomhet

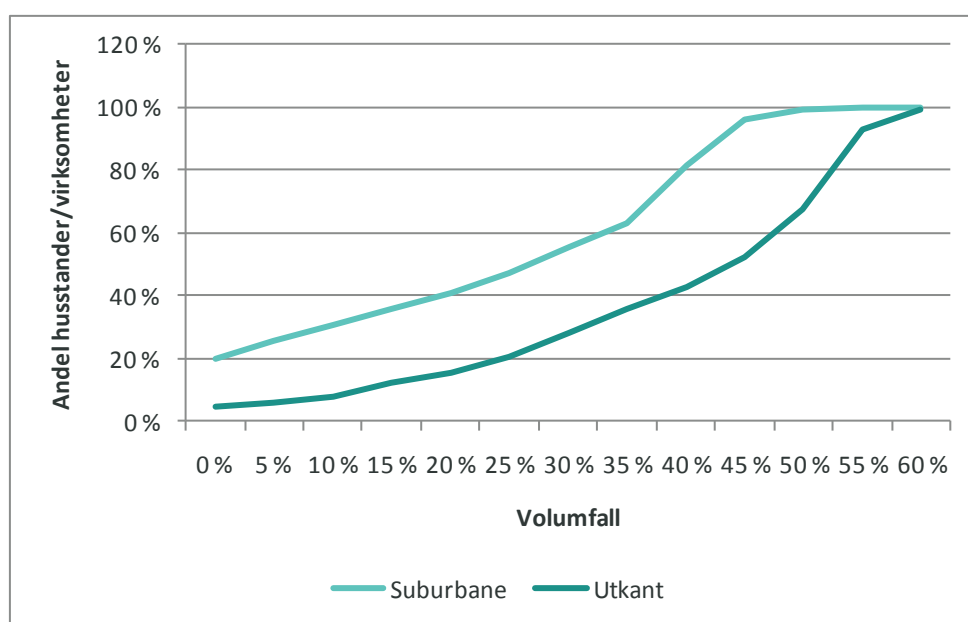
Dersom Posten mister inntekter, for eksempel på grunn av volumfall, innebærer det at kostnadene som Posten kan pådra seg i omdelingen må reduseres. Det innebærer at innslagspunktet som definerer de bedriftsøkonomisk ulønnsomme enhetene endres. Dersom det blir en svekkelse av resultatet med 10 prosent, kan vi beregne hvor stor andel av husstandene/virksomhetene som skal ha redusert leveringshyppighet ved å anta at innslagspunktene reduseres med 10 prosent, det vil si at:

- Omdelingsenheter i ”utkanten” defineres som enheter med høyere kostnader enn [SLADDET PÅ GRUNN AV FORRETNINGSHEMMELIGHETER]. i gjennomsnitt.

- Omdelingsenheter i det ”suburbane” området defineres som enheter med kostnader mellom [SLADDET PÅ GRUNN AV FORRETNINGSHEMMELEIGHETER]. i snitt

Ved å følge trendlinjen i figuren kan vi ved hjelp av en slik prosedyre ”lese av” hvor stor andel som skal ha redusert omdelingshyppighet som en konsekvens av endringer i volum, priser og kostnader. Når vi gjør en beregning med ulike forutsetninger om volumfall, får vi en sammenheng mellom volumfall og andel husstander/virksomheter med redusert leveringshyppighet som angitt i Figur 4-5 nedenfor.

Figur 4-6 Andel husstander/virksomheter med redusert leveringshyppighet som funksjon av volumfall



Kilde: COWI

Figuren viser at dersom volumene halveres vil ca to tredjedeler av husstandene/virksomheter komme i kategorien ”utkant”, mens nær alle de resterende omdelingsenhetene vil komme i kategorien ”suburban”. Dersom volumfallet kun blir 15 prosent, vil drøyt 12 prosent av enhetene kunne klassifiseres som ”utkant”, mens 24 prosent av enhetene vil komme i kategorien ”suburban”.

Så langt har vi kun sett på andelen husstander/virksomheter som vil få redusert omdelingshyppighet dersom den generelle markedsutviklingen vil innebære redusert inntjening for Posten. I tillegg må vi ta stilling til hvor mange

omdelingsdager Posten faktisk kan tilby i områdene hvor det er bedriftsøkonomisk ulønnsomt med seks dagers utlevering i uken. For å hjelpe oss med dette har vi laget følgende matrise:

[SLADDET PÅ GRUNN AV FORRETNINGSHEMMELEIGHETER].

I tabellen har vi beregnet omfanget av statlig kjøp med ulike forutsetninger for omdelingshyppigheten i henholdsvis "utkant" og "suburbane" strøk. Basert på beregningen over er det antatt at "utkant"-områdene dekker 67 prosent av alle husstander/virksomheter og at de "suburbane" utgjør nesten alle de resterende husstandene/virksomhetene, 32 prosent.

I kolonnene i tabellen vises antall omdelingsdager i de "suburbane" områdene, mens radene i tabellen viser antall omdelingsdager i "utkant"-områdene. I selve tabellen vises beregnede merkostnader i Postens omdeling i forhold til 6 dagers omdeling i hele landet. Tabellen skal forstås slik at om dagens modell med henholdsvis 2 og 5 dagers omdeling beholdes, men "utkant" og "suburbane" områder utvides til henholdsvis 67 prosent og 32 prosent av alle husstander og virksomheter, så vil beløpet til statlig kjøp bli 1859 mill NOK (det "blå" tallet i tabellen).

Regneeksemplet i Figur 2-2 indikerte et behov for statlig kjøp på rundt 2,45 mrd kroner i 2020, inkludert merkostnader til banktjenester/postkontornett. Hvis vi kun ser på markedet for brevpost utgjør behovet for statlig kjøp om lag 2,1 mrd kroner. Tabellen viser at dersom den bedriftsøkonomisk lønnsomme leveringshyppigheten defineres til 2 dag i "utkant" og 3 dager i "suburbane" områder, så vil dagens metode for beregning av statlig kjøp gi et beløp tilsvarende 2092 mill kroner (jfr. det "røde" tallet i tabellen). Sagt på en annen måte; uten ordningen med statlig kjøp ville den bedriftsøkonomisk lønnsomme omdelingshyppigheten være henholdsvis 2 og 3 dagers omdeling til henholdsvis 67 og 32 prosent av husstandene. Inntektseffekter av en slik tilpasning er ikke hensyntatt her.

Det understrekes at måten vi her har benyttet modellen for å beregne statlig kjøp går utover modellens opprinnelige formål. Vi oppfatter at Posten har valgt å definere "utkant" og "suburbane" områder på en måte som sikrer at inntektseffekter av redusert omdelingshyppighet skal bli minst mulig. Man designet derfor en modell slik at et begrenset antall husstander/virksomheter kom innenfor beregningen av statlig kjøp.

De anslåtte inntektsmessige virkningene av reduserte volumer er imidlertid så store at hele beregningsmodellen kan bli utformet på nytt av Posten. Posten har som nevnt allerede foreslått å redusere omdelingshyppigheten til 5 dager i uken i hele landet. I takt med ytterligere volumreduksjoner kan det være aktuelt å avvikle ordningen med A-post, det vil si fremføring over natten. Videre vil en ytterligere reduksjon i leveringshyppigheten til 3 dager per uke også kunne være aktuelt. Til sammen indikerer Posten at disse tre tiltakene innebærer en kostnadsbesparelse på ca 1,1 milliarder NOK.

Det tredje postdirektivets påvirkning på merkostnadene i omdelingen

I kapittel 3 er mulige konsekvenser av økt konkurranse analysert. Her skal vi se nærmere på hvordan merkostnadene i omdelingen påvirkes i "fløteskummings"-scenarioet". Vi har her kun studert "fløteskummings"-scenarioet, fordi konsekvensen av potensiell konkurranse er begrenset og fordi "fullskala"-scenarioet er lite sannsynlig.

Nedenfor skal vi anslå hvor mye økt konkurranse vil påvirke merkostnadene knyttet til omdeling.

Dersom eneretten avvikles og Posten får økt konkurranse i fremtiden, vil behovet for statlig kjøp øke. Grunnen er at Postens inntekter vil bli redusert som følge av lavere volum og lavere priser. Lavere volum og priser som følge av konkurranse vil påvirke statlig kjøp på akkurat samme måte som reduserte inntekter på grunn av fallende volumer. Med dette menes at reduksjon i Postens inntekter som følge av konkurranse vil endre "innslagspunktene" for hvilke områder som vil få redusert leveringshyppighet på akkurat samme måte som forklart over.

Forutsetningene om 12 prosent volumtap og 2 prosent prisreduksjon som følge av konkurranse innebærer at beregnet andel omdelingsenheter i "utkant"-området øker fra 67 til 88 % og at det "suburbane" området dekker landet for øvrig.

Regneeksemplene fra kapittel 2 og 3 indikerer en resultatsvekkelse for Posten tilsvarende 2,45 mrd kroner i 2020 som følge av volumfall (inkludert bank/postkontornett) og 322 millioner kroner i 2020 som følge av konkurranse ("fløteskumming"), til sammen nesten 2,8 mrd kroner. Av dette er ca 2,5 milliarder kroner relatert til postvirksomheten. Tabellen under viser beregnet statlig kjøp forutsatt at utkantområdene utgjør 88 prosent av landets husstander og virksomheter, mens "suburbane" områder utgjør det resterende.

[SLADDET PÅ GRUNN AV FORRETNINGSHEMMELIGHETER].

Tabellen viser at med henholdsvis 1 og 3 dagers omdeling, så er det beregnede beløpet for statlig kjøp tilstrekkelig til å dekke et svekket resultat tilsvarende 2,5 milliarder kroner. Inntektseffekter av en slik tilpasning er ikke hensyntatt. Hvis inntektseffekter hensyntas, illustrerer analysen at Posten vanskelig kan drive et minimum av landsdekkende postformidling uten ekstern finansiering.

Hvordan vil merkostnader i postnett/banktjenester påvirkes i fremtiden?

I dette avsnittet skal vi kort vurdere hvordan merkostnadene i postnettet/banktjenester vil påvirkes av at det tredje postdirektivet innføres og av den generelle markedsutviklingen. Som redegjort for i avsnitt 0 ovenfor blir statlig kjøp til opprettholdelsen av ulønnsomme postkontor/grunnleggende banktjenester fastsatt med utgangspunkt i en modell som beregner ekstrakostnadene Posten har fra ulønnsomme egendrevne postkontor.

Det tredje postdirektivets påvirkning

Et postkontor tilbyr i dag pakkeutlevering, banktjenester, salg av ulike typer billetter, salg av musikk og filmer, kontorrekvisita med mer. Felles for disse tjenestene er at de tilbys i markeder som er fullt ut konkurranseutsatt. En

ytterligere liberalisering av postmarkedet ved innføring av det tredje postdirektivet vil derfor ikke påvirke salget av tjenester i Postens egendrevne postkontorer.

Den generelle markedsutviklingens påvirkning

Hvis etterspørselen etter tjenestene som tilbys på Postens egendrevne postkontorer faller, vil merkostnadene av å drive de ulønnsomme kontorene øke, noe som igjen vil øke behovet for statlig kjøp.

Som vi har redegjort for i kapittel 2 tyder mye på at etterspørselen etter banktjenester på postkontor vil bli redusert i årene som kommer. Samme utvikling spås om salg av musikk og film i form av CD'er og DVD'er. Når det gjelder etterspørselen etter øvrige tjenester som tilbys på postkontorene, er det vanskeligere å vurdere fremtiden. I sum er det imidlertid lite som tyder på at Postens egendrevne postkontorer vil bli mer lønnsomme enn i dag. Vår vurdering er derfor at behovet for statlig kjøp til å opprettholde ulønnsomme postkontorer/banktjenster vil øke i fremtiden gitt at antallet postkontorer som skal opprettholdes ikke endres.

Hvordan vil øvrige merkostnader påvirkes i fremtiden?

Statlig kjøp-ordningen er som nevnt også med på å sikre at blindeskriftsendinger skjer kostnadsfritt, og at porto til/fra Svalbard er den samme som i resten av landet.

Det tredje postdirektivets påvirkning

Økt konkurranse innen postsektoren kan påvirke ordningen med gratis blindeskriftsendinger. Hvis minst to aktører tilbyr postdistribusjon til alle landets hustander/virksomheter, kan myndighetene anbudsutsette ordningen med gratis bindeskriftsendinger. Aktørene vil da kunne konkurrere om å tilby tjenesten til lavest mulig pris. Hvordan en eventuell anbudskonkurranse påvirker behovet for statlig kjøp av gratis blindeskriftsendinger avhenger av betingelsene i tilbudet som vinner.

Merkostnader knyttet til lik porto til/fra Svalbard vil trolig i liten grad bli påvirket av økt konkurranse.

Den generelle markedsutviklingens påvirkning

Det er grunn til å tro at etterspørselen etter blindeskriftsendinger og etter post til/fra Svalbard utvikler seg i takt med det øvrige postmarkedet. Isolert sett vil dette trekke ned merkostnaden, slik den er definert i dagens ordning (tapte portoinntekter per sending).

Det er videre sannsynlig at lik porto til/fra Svalbard kan gi Posten merkostnader i fremtiden, dersom etterspørselen etter posttjenester faller.

Hvordan vil enerettsresultatet påvirkes i fremtiden?

Enerettsresultatet inngår i statlig kjøp-ordningen som en mulig fradragspost i perioder hvor Posten klarer å ta ut priser som sikrer god lønnsomhet i postmarkedet. Jo flere områder Posten klarer å tjene penger, jo større er muligheten for at enerettsresultatet blir positivt og at det samlede statlige kjøpet blir redusert.

Det tredje postdirektivet påvirkning på enerettsresultatet

Økt konkurranse vil sannsynligvis redusere Postens mulighet til å ta ut priser som gir gode marginer. Enerettsresultatet til Posten vil derfor svekkes. Svakere enerettsresultat innebærer at statlig kjøp vil øke.

Innføring av det tredje postdirektivet innebærer for øvrig at Postens enerett forsvinner. Begrepet "enerettsresultatet" bør i så fall erstattes med "dominerende stilling-resultat" eller liknende.

Den generelle markedsutviklingens påvirkning på enerettsresultatet

Fallende etterspørsel vil sannsynligvis også redusere mulighetene til å oppnå gode marginer. Postens muligheter til å øke prisene i takt med fallende etterspørsel er som nevnt begrenset på grunn av kundenes muligheter til å benytte andre distribusjonsformer (e-substitusjon). Det er derfor grunn til å forvente at enerettsresultatet blir svakere i fremtiden, noe som vil innebære økt statlig kjøp.

Oppsummering

I Tabell 4-1 nedenfor er virkningen på komponentene i statlig kjøp-modellen av henholdsvis økt konkurranse og den generelle markedsutviklingen oppsummert.

Tabell 4-1 Oversikt over hvordan økt konkurranse og den generelle markedsutviklingen vil påvirke komponentene i statlig kjøp-ordningen

| Komponenter i statlig-kjøp modellen | Økt konkurranse | Generell markedsutvikling |
|--|-----------------|---------------------------|
| Merkostnader i omdeling | + | + |
| Merkostnader postkontor/banktjenester | Ikke påvirket | + |
| Øvrige merkostnader (blindeskrift, Svalbard) | ÷/+ | ÷/+ |
| Enerettsresultatet | ÷ | ÷ |

Kilde: Oslo Economics

5 Hvor mye post- og banktjenester får vi for 518 millioner kroner i fremtiden?

Vi er bedt om å ta stilling til hva omfanget av leveringsplikt kan være ved innføring av det tredje postdirektiv, dersom dagens bevilgningsnivå på rundt 500 millioner kroner holdes fast.

I kapittel 2 til 4 analyserte vi hvordan behovet for statlig kjøp vil utvikle seg som følge av den generelle markedsutviklingen og som følge av økt konkurranse gjennom innføring av det tredje postdirektivet. Analysene viste at behovet for statlig kjøp vil øke kraftig i fremtiden dersom dagens krav til leveringsplikt holdes fast. Hovedårsaken til det økte behovet er lavere etterspørsel etter posttjenester, men økt konkurranse vil også kunne øke behovet for statlig kjøp.

Våre simuleringer i kapittel 3 viste at innføringen av det tredje postdirektivet vil øke behovet for statlig kjøp med 37 millioner kroner i 2011, dersom ingen nye aktører etablerer seg. Dersom liberaliseringen betyr at en ny aktør etablerer seg i massebrevmarkedet, vil behovet for statlig kjøp øke med 256 millioner kroner i 2011.

Når behovet for statlig kjøp gitt en bestemt leveringshyppighet overstiger bevilgningene til statlig kjøp, går ikke regnestykket opp. Er behovet for statlig kjøp større enn bevilgningstaket på ca 500 millioner kroner, må leveringskravet reduseres. Spørsmålet blir derfor hva som kan spares ved å redusere leveringshyppigheten på grunnleggende post- og banktjenester? Nedenfor skal vi gi en oversikt.

De mest sentrale delene av Postens leveringsplikt knytter seg til antall omdelingsdager, krav til leveringstid for postleveranser og opprettholdelsen av ulønnsomme egendrevne postkontorer. Tabellen nedenfor gir en oversikt over hva endringer i ulike deler av Postens leveringsplikt koster. Anslagene er basert på beregninger foretatt av Posten.

Tabell 5-1 Oversikt over Postens anslåtte kostnadsbesparelser ved reduksjon i leveringshyppigheten

| Tiltak | Kostnadsbesparelse |
|---|----------------------|
| Èn omdelingsdag mindre (lørdag) | 365 millioner kroner |
| Kutte A-post | 315 millioner kroner |
| Fra fem til tre omdelingsdager | 430 millioner kroner |
| Legge ned ulønnsomme egendrevne postkontorer (til 50 -70 enheter) | 200 millioner kroner |

Kilde: Anslag gjort av Posten og Oslo Economics

Ifølge Postens beregninger vil kostnadsbesparelsen av å kutte lørdagsomdelingen være rundt 365 millioner kroner per år i 2020 målt i 2010-kroner.¹² Dersom kravet om leveringstiden for A-post (over natten) kuttes vil dette gi en ytterligere kostnadsbesparelse på 315 millioner kroner ifølge Posten. En ytterligere reduksjon i omdelingsdager fra fem til tre vil gi en besparelse på anslagsvis 430 millioner kroner i henhold til Postens vurdering. Til sammen utgjør tiltakene innen postvirksomheten en potensiell kostnadsbesparelse på 1110 millioner kroner i 2020. Tilsvarende beregninger med utgangspunkt i volumtall for 2010 gir kostnadsbesparelser på ca. 1400 millioner kroner.

I dag utgjør det statlige kjøpet for å opprettholde 129 ulønnsomme postkontor 132 millioner kroner. Posten anbefaler i sine planer en ytterligere omstilling av postkontornettet ned til 50 til 70 egendrevne postkontor.¹³ En slik tilpasning vil gi en samlet besparelse på 200 millioner kroner per år sammenlignet med dagens situasjon.

Hvis bevilgningsrammen på 500 millioner kroner ligger fast og økt konkurranse i postmarkedet gir en umiddelbar økning i behovet for statlig kjøp på ca. 300 millioner kroner, kan leveringskravene endres enten ved å kutte A-post eller ved å kutte ut lørdagsomdelingen.

¹² Beregningene er gjort med utgangspunkt i postvolumene som er forventet i 2020.

¹³ I henhold til Posten § 10-plan.

Hvis behovet for statlig kjøp er ca. 1,9 milliarder 2010-kroner i 2020¹⁴, vil en bevilgningsramme på 500 millioner kroner ikke være tilstrekkelig til innfri et leveringskrav på 3 dagers omdeling der A-post er kuttet ut og ulønnsomme egendrevne postkontor er nedlagt. Det vil fortsatt være en underdekning av behovet på 90 millioner kroner.¹⁵

¹⁴ Vårt anslag på statlig kjøp i 2020 på ca 2,4 milliarder kroner fra regneeksemplet i kapittel 2 er i 2020-kroner. Omregnet til 2010 kroner blir statlig kjøp ca 1,9 milliarder kroner hvor en diskonteringsrente på 2,5 prosent legges til grunn.

¹⁵ 1900 millioner kroner fratrukket kostnadskutt i postsektoren på 1110 millioner kroner, 200 millioner i bank/postkontornett og 500 millioner kroner i statlige bevilgninger er lik 90 millioner kroner

6 Konklusjon

Hvis Postens leveringspliktige post- og banktjenester skal være av samme omfang i fremtiden som i dag, vil behovet for statlig kjøp øke betydelig. Hovedårsaken er den fallende etterspørselen etter leveringspliktige tjenester. Anslag på fremtidig etterspørselsutvikling tilsier at statlig kjøp kan øke til nesten 2,5 milliarder kroner i 2020 dersom leveringshyppigheten skal holdes på dagens nivå. Innføring av det tredje postdirektivet vil sannsynligvis svekke Postens inntektsgrunnlag og øke behovet for statlig kjøp ytterligere, men effekten avhenger av hvor sterk konkurranse Posten får. Hvis dagens bevilgningsnivå til statlig kjøp holdes fast, vil antall omdelingsdager i hele landet sannsynligvis reduseres til 3 dager i 2020 samtidig som A-post som standardprodukt avvikles.

Litteratur og kilder

Andersen, C. og Mjørland, R. (2009): *Effekter ved en liberalisering av det norske postmarkedet*, SNF-rapport 03/09

Andersen, C. og Mjørland, R. (2009): *Liberalisering av postmarkedet i Norge - utdypning av enkelte problemstillinger*, SNF-arbeidsnotat 23/09

Bårdsen, T (2008): *Utvikling av ny prisregulering for et delvis liberalisert postmarked*, presentasjon for den 16. konferansen om post- og forsendelsesøkonomi Albufeira, Portugal

ECORYS (2008): *Main developments in the postal sector (2006-2008)*

Hooper R, Hutton, D. og Smith, I. (2008): *An independent review of the UK postal sector service*, en rapport bestilt av UK Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform

London Economics (2003): *Liberalisation of the Postal Market in Norway*

Posten (2010): *Produktregnskap 2008*, Posten-dokument

Posten (2010): *Plan for Postens virksomhet 2010-2012 - §10-planen 2010*, Posten-dokument

Posten (2009): *Modellbeskrivelse - Statlig kjøp 2011*, Posten-dokument

Post- og teletilsynet (2008): *Det norske postmarkedet 2008*, notat fra Post- og teletilsynet

oslo**economics**

Besøksadresse:
Dronning Mauds gate 10
0250 Oslo

Postadresse:
1540 Vika, 0117 Oslo

E-post: post@osloeconomics.no
Telefon: +47 21 99 28 00
Faks: +47 96 63 00 13
Org. nr: 993 924 741

www.osloeconomics.no

