



Statlig kjøp av posttjenester frem mot 2025

Utarbeidet på oppdrag for Norsk Post- og kommunikasjonsforbund (Postkom)

OE-rapport 2015-1

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Samfunnsøkonomisk utredning

Oslo Economics tilbyr samfunnsøkonomisk utredning for departementer, direktorater, helseforetak og andre virksomheter. Vi har kompetanse på samfunnsøkonomiske analyser i henhold til Finansdepartementets rundskriv og veiledere.

Fra samfunnsøkonomiske og andre økonomiske analyser har vi bred erfaring med å identifisere og vurdere virkninger av ulike tiltak. Vi prissetter nyttevirkninger og kostnader, eller vurderer virkninger kvalitativt dersom prissetting ikke lar seg gjøre.

Statlig kjøp av posttjenester frem mot 2025

© Oslo Economics 2015

Kontaktperson:

Ove Skaug Halsos / Partner

osh@osloeconomics.no, Tel. 415 21 059

Forsidebilde: Landpostbud Hanne Keller, Posten AS, fotograf Nils Midtbøen

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
1. Innledning og mandat	5
1.1 Bakgrunn	5
1.2 Gjennomføring	5
1.3 Kort leseveiledning	5
2. EUs tredje postdirektiv og høringsnotat	6
2.1 EUs tredje postdirektiv	6
2.2 Høringsnotat	6
3. Statlig kjøp av posttjenester	9
4. Utviklingstrekk i markedet for adressert post	12
4.1 Utvikling i brevvolumer fra adressert post	12
4.2 Utvikling i Postens inntekter fra enerettsområdet	12
4.3 Utviklingen i Postens kostnader ved å tilby leveringspliktige tjenester	13
5. Modell for beregning av statlig kjøp i fremtiden	15
5.1 Grunnprinsipper i modellen	15
5.2 Bruk av gjennomsnittsdata	15
5.3 Utvikling av inntekter på leveringspliktige tjenester	15
5.4 Utvikling av kostnader på leveringspliktige tjenester	16
5.5 Utvikling av statlig kjøp	16
6. Statlig kjøp av posttjenester frem mot 2025 - med og uten det tredje postdirektiv	18
6.1 Scenarier for utvikling i Postens inntekter	18
6.2 Scenarier for utvikling i Postens kostnader	20
6.3 Scenarier for utvikling i statlig kjøp	21
6.4 Sensitiviteter for kostnadsutvikling og prisreduksjon	23
7. Konklusjon	28

Sammendrag og konklusjoner

På oppdrag for Norsk Post- og kommunikasjonsforbund (Postkom) har Oslo Economics utredet hvordan utgiftene til statlig kjøp av posttjenester vil utvikle seg på grunn av fortsatt fall i brevvolum og som følge av det tredje postdirektivet. Analysen er en oppdatering av tilsvarende beregninger som ble gjort i 2010 på oppdrag for Samferdselsdepartementet.

Lavere inntekter for Posten som følge av fall i brevvolumet

Postmarkedet preges av stadig lavere brevvolumer på grunn av overgang til elektronisk post, og dagens postomdeling er ulønnsom for Posten i deler av landet. Myndighetene sørger imidlertid for et landsdekkende distribusjonsnett for post gjennom ordningen med statlig kjøp av leveringspliktige posttjenester.

Postomdeling innebærer store faste kostnader og lave marginalkostnader (kostnaden ved å distribuere det «siste brevet»). Potensialet for kostnadsreduksjon ved fall i brevvolumene er derfor begrenset.

I utkastet til ny postlov foreslås det at leveringsplikten skal opprettholdes, men at antall omdelingsdager skal reduseres fra 6 til 5 dager fra 2016. Gitt at denne omdelingsfrekvensen opprettholdes frem til 2025, tilsier våre beregninger at statlig kjøp i 2025 vil utgjøre ca. 2 mrd. kroner per år, dersom Postens enerett på brev under 50 gram opprettholdes.

Lavere inntekter for Posten som følge av det tredje postdirektivet

Utkast til ny postlov foreslår i tillegg å innføre det tredje postdirektiv i Norge. Dette direktivet åpner for full liberalisering i postmarkedet. I praksis betyr det at Postens enerett til å distribuere brev under 50 gram forsvinner. Direktivet betyr også at myndighetene har plikt til å tilby 5 dagers omdeling i hele landet.

En full liberalisering antas å medføre økt konkurranse om posttjenester i lønnsomme områder, det vil si for utvalgte kundegrupper i sentrale strøk av landet. Prisene her vil gå ned.

Ifølge høringsforslaget vil det fremdeles være en enhetsporto, som setter et øvre tak på hva en postforsendelse skal koste. En slik grense vil imidlertid ikke sikre lik pris for postforsendelser i hele landet. Prisforskjellene i markedet vil etter all sannsynlighet øke.

Innføring av det tredje postdirektivet vil føre til at Postens inntekter går ytterligere ned, og behovet for statlig kjøp av posttjenester øker mer, enn dersom Postens enerett opprettholdes. Postens enerett sikrer Posten et overskudd på deler av postmarkedet, og dette overskuddet brukes til å finansiere ulønnsomme deler av markedet. Ved full liberalisering gjennom det tredje postdirektivet forsvinner denne finansieringskilden.

Våre beregninger indikerer at økningen i statlig kjøp som følge av det tredje postdirektivet vil utgjøre mellom 130 millioner kroner og ca. 1 milliard kroner per år i 2025, avhengig av hvor sterk konkurransen blir. Jo sterkere konkurransen blir, jo mer øker behovet for statlig kjøp av posttjenester.

Samlet sett vil dermed behovet for statlig kjøp av posttjenester være på mellom 2 og 3 milliarder kroner per år i 2025, som følge av fall i brevvolum og som følge av økt konkurranse under det tredje postdirektivet.

1. Innledning og mandat

1.1 Bakgrunn

22. oktober 2014 sendte Samferdselsdepartementet et utkast til ny postlov og postforskrift ut på høring. Bakgrunnen for lovforslaget er først og fremst å innføre EUs tredje postdirektiv, men også å oppdatere regelverket som følge av de endringer som har skjedd i markedet siden forrige revisjon. Loven skal i tillegg sikre en minimumsstandard for kommersielle tilbud av sikker digital posttjeneste hva angår sikkerhet og notoritet, styrke brukernes rettigheter og innarbeide relevante internasjonale forpliktelser i Verdenspostkonvensjonen.

Denne rapporten er skrevet på oppdrag for Postkom, og tar for seg utviklingen i behov for statlig kjøp dersom det tredje postdirektiv innføres. Prosjektet benytter samme metodeverk som rapporten «Leveringsplikt på postområdet» (Oslo Economics, 2010).

1.2 Gjennomføring

Prosjektet er gjennomført i perioden oktober 2014 til januar 2015.

Det har blitt gjennomført to møter mellom Postkom og Oslo Economics, først et oppstartsmøte og senere et oppfølgingsmøte med presentasjon av resultater. I begynnelsen av prosessen ble Posten intervjuet. For å skaffe en bedre oversikt over markedet ble det også gjennomført intervjuer med NorPost og MediaPost. Vi forsøkte å få kontakt med PostNord, men lyktes ikke i å avtale intervju.

En rekke relevante dokumenter er gjennomgått. Blant disse er

- Høringsnotatet og utkast til ny postlov
- Postens §10-plan
- St.meld. nr. 12
- Postens produktregnskap for 2011-2013
- Postens årsrapporter 2004-2013
- Statsbudsjettene, Prop. 1 S for 2009-2015
- Leveringsplikt på postområdet, Oslo Economics 2010

1.3 Kort leseveiledning

Rapporten består av 7 kapitler. Kapittel 2 beskriver det tredje postdirektivet og høringsnotatet som foreligger. Kapittel 3 beskriver dagens ordning for statlig kjøp av ulønnsomme posttjenester over statsbudsjettet. Kapittel 4 redegjør for utviklingen på

etterspørselsiden i markedet for adressert post. Kapittel 5 forklarer vår modell for beregning av statlig kjøp. Kapittel 6 illustrerer konsekvenser av fallende brevvolumer og det tredje postdirektiv for statlig kjøp. Kapittel 7 konkluderer.

2. EUs tredje postdirektiv og høringsnotat

2.1 EUs tredje postdirektiv

EU vedtok 27.februar 2008 det tredje postdirektivet, som innebærer liberalisering av det indre markedet for posttjenester. Det tredje postdirektivet er det siste steget i en lang reformprosess, der store deler av det europeiske postmarkedet allerede er blitt liberalisert.

I 1997 ble det første postdirektivet vedtatt. Direktivet fastsatte felles minimumsstandarder for posttjenestene, herunder utlevering minst fem dager i uken. Det ble åpnet for konkurranse for post over 350 gram.

I 2002 åpnet det andre postdirektivet for ytterligere konkurranse. Nasjonale postmonopoler skulle nå kun gjelde brevpost inntil 50 gram.

Det tredje postdirektivet, vedtatt i 2008, fjernet siste rest av monopol ved å åpne for konkurranse også for brev under 50 gram. Direktivet pålegger 2.2.1 medlemsstatene å opprettholde innsamling og levering av post minst fem dager i uken til overkommelige priser i hele territoriet.

EUs første og andre postdirektiv (96/67/EF og 2002/39/EF) er innlemmet i EØS-avtalen og gjennomført i norsk rett gjennom gjeldende postlov. Det tredje postdirektivet er derimot ikke innført. Regjeringen Stoltenberg reservert seg i 2011 mot det tredje postdirektivet (2008/6/EF). I 2013 fastslo Solberg-regjeringen i Sundvoldenerklæringen at de ville oppheve denne reservasjonen.

En ny postlov er nå under utarbeidelse. Den 22. oktober 2014 sendte Samferdselsdepartementet ut en høring av utkast til ny postlov og postforskrift. Departementets formål med den nye postloven er å:

- Gjennomføre EUs tredje postdirektiv
- Oppdatere regelverket som følge av de endringer som har skjedd i postmarkedet siden forrige revisjon
- Sikre en minimumsstandard for kommersielle tilbud av sikker digital posttjeneste hva angår sikkerhet og notoritet
- Styrke brukernes rettigheter
- Innarbeide relevante internasjonale forpliktelser i Verdenspostkonvensjonen

Gjeldende norsk postlov gir Posten Norge AS (heretter kalt Posten) enerett på postombæring av brev under 50 gram. Posten har leveringsplikt seks dager i uken og det er geografisk enhetsporto for sendinger omfattet av eneretten. Den største endringen som følger av en innføring av det tredje postdirektivet i

Norge er at Postens enerett på formidling av brev under 50 gram oppheves.

Under følger et sammendrag av høringsnotatet.

2.2 Høringsnotat

Forslaget til ny postlov er først og fremst utarbeidet for å gjennomføre EUs tredje postdirektiv. I tillegg skal den oppdatere regelverket som følge av endringene som har skjedd i postmarkedet siden forrige revisjon. Postloven skal sikre en minimumsstandard for sikkerhet i kommersielle tilbud av sikker digital posttjeneste, og styrke brukernes rettigheter. Postloven skal også innarbeide relevante internasjonale forpliktelser i Verdenspostkonvensjonen.

Leveringspliktig posttjeneste

Lørdagsomdeling

Implementeringen av EUs tredje postdirektiv innebærer at Norge er forpliktet til å ha postutlevering minimum fem dager i uka.

Høringsnotatet foreslår en videreføring av ordningen med et landsdekkende tilbud av leveringspliktige tjenester av god kvalitet. Departementet foreslår imidlertid å fjerne leveringsplikten for postomdeling på lørdager. Fordi ombæring av post og aviser er sidestilt, så innebærer dette at også kravet om avisomdeling på lørdager avvikles. Forslaget følger ikke av det tredje postdirektivet, men er et resultat av de endringer som har skjedd i postmarkedet.

Etterspørselen etter papiraviser er synkende. Kostnadene ved videreføring av krav om leveringsplikt på lørdager vil øke i takt med at volumet av papiraviser reduseres. I dag dekkes underskuddet i posttjenester ved statlig kjøp. En videreføring av statlig kjøp vil medføre økte kostnader. Departementet foreslår to alternative løsninger for lørdagsomdeling av aviser ut på høring:

- Lørdagsomdeling av aviser i områder uten eget avisdistribusjonsnett skal fortsatt være leveringspliktig
- Leveringsplikten fjernes, slik at lørdagsomdeling av aviser kun vil skje på kommersielle vilkår

I høringsnotatet fremkommer det at fjerning av lørdagsomdeling av brev og aviser antas å medføre en kostnadsreduksjon på 400 mill. kroner. Dersom avisombæring på lørdager opprettholdes i områder uten eget avisdistribusjonsnett, så antas dette koste

mellom 50 og 120 mill. kr¹. Total kostnadsreduksjon ved fjerning av leveringsplikt på lørdager for alle brev, og for aviser i områder med eget distribusjonsnett, antas dermed å utgjøre mellom 280 og 350 mill. kroner.

I høringsnotatet redegjøres det også for løsninger for fremsendelsen av forhåndsstemmer ved stortings- og lokalvalg, og ombæring av medisiner og forsendelse av biologisk innhold.

Videreføring av enhetsporto

Departementet foreslår å videreføre enhetsporto for enkeltendinger inntil 50 gram. Privatpersoner og næringsdrivende vil dermed fortsatt nyte godt av enhetsporto, og være beskyttet mot eventuelle urimelige geografiske prisforskjeller. Porto for storkunder, som anvender massesendinger, vil imidlertid bestemmes i markedet. Prisen på storkundeavtaler vil trolig ligge betydelig under enhetsporto i områder der det ligger til rette for konkurranse. Enhetsportoren kan derfor sies å være en maksimalpris.

Utvelgelse av leveringspliktig tilbyder

Høringsnotatet foreslår å bytte ut dagens ordning med konsesjon med direkteutvelgelse eller utvelgelse av leveringspliktig tilbyder gjennom offentlig 2.2.3 anbudsprosess. Alternativt kan utvelgelse foregå i en kombinasjon av utpeking og offentlig anskaffelse, basert på en markedsanalyse av det norske postmarkedet.

Leveringspliktig tilbyder vil påføres nettokostnader tilknyttet ulønnsomme posttjenester. Dette underskuddet skal fortsatt medføre kompensasjon. Dersom leveringspliktig tilbyder utpekes direkte, kan leveringspliktig tilbyder anmode om kompensasjon/statlig kjøp. Dersom leveringspliktig 2.2.2 tilbyder er valgt gjennom anbudsprosess, vil kompensasjonen begrenses til avtalt pris. Uansett form tenkes kompensasjonen å gjennomføres gjennom statlig kjøp over statsbudsjettet.

Konkurranse i postmarkedet

Det norske postmarkedet opplever betydelig konkurranse i segmentene for pakkepost og distribusjon av reklame, aviser og blader. 2.2.5 I høringsnotatet (2014) oppgir både Norpost og Mediepost at de distribuerer post til rundt 85 prosent av norske husstander. PostNord har etablert et betydelig nett for utlevering av pakker til privatkunder i norske dagligvarebutikker. Disse forsendelsene gjelder alle frakt fra bedrifter til mottakere.

¹ Kostnadene for videreføring av kravet er anslått til å ligge mellom 150 og 350 kroner årlig per berørt husstand, avhengig av om avisene leveres lokalt til distribusjon eller

Post fra privatkunder, enten det er brev eller pakker, ser ikke ut til å oppleve noen form for konkurranse – Posten er her eneste tilbyder.

Samferdselsdepartementet anser det som lite realistisk at det vil vokse frem en konkurransesituasjon i dette segmentet.

Utkastet til ny postlov foreslår at alle tilbydere i markedet får mulighet til å benytte eksisterende postnummersystem og får tilgang til postkasser. Ettersom denne tilgangen innebærer et inngrep i den private eiendomsretten, må tilbydere som ønsker tilgang først ha tillatelse fra myndighetene.

Da Samferdselsdepartementet ikke anser tilbyders innsamling- og distribusjonsnett som en kritisk produksjonsfaktor, så skal ikke dette gjøres tilgjengelig for andre tilbydere. Konkurrenter av leveringspliktig tilbyder vil kunne kreve viderebefordring på ikke-diskriminerende vilkår i samsvar med lovutkastet §10. Krav om ikke-diskriminering innebærer et forbud mot å behandle like tilfeller ulikt. Dette er en slags «bestevilkårsbestemmelse» slik at vilkår som én kunde oppnår også skal tilbys til andre kunder forutsatt ellers sammenliknbare forhold.

Sikker digital posttjeneste

Privatpersoner sender stadig mindre tradisjonell post. E-post, SMS og sosiale medier som langt på vei har erstattet kommunikasjonen som tidligere gikk per brev, tilbyr ikke tilstrekkelig sikkerhet og notoritet for forsendelse av konfidensiell eller beskyttelsesverdig informasjon. Disse egenskapene ved den tradisjonelle posttjenesten bør derfor tas vare på ved overgangen til digitale løsninger.

Departementet foreslår en minimumsregulering av sikker digital posttjeneste i den nye postloven, for å dekke det grunnleggende forbrukervernet.

Regler om postkasseplassering

Høringsnotatet foreslår en lovfesting av reglene for plassering av utleveringspostkasser som i dag følger av vedlegg 1 i Postens konsesjon. Departementet mener det er viktig at reglene om plassering av utleveringspostkasser fremgår av loven, uavhengig av hvem som til enhver tid er leveringspliktig tilbyder. Departementet er opptatt av at reglene om postkasseplassering skal være lett tilgjengelig for brukerne.

Klageordning

Endringene i lovverket er ment å styrke forbrukervernet, gjennom krav til at alle tilbydere av posttjeneste og sikker digital posttjeneste skal ha en

om distributøren får ansvar for all transport fra trykkeri til avisabonnet.

klageordning for egne brukere. Mens det i dag stilles krav om at Posten skal ha en klageordning som gjør det mulig for brukerne å få behandlet et hvert spørsmål om de leveringspliktige tjenestene, antas det at det i et fullt ut liberalisert postmarked vil være behov for å sikre at alle tilbydere har en hensiktsmessig og forsvarlig klageordning for egne brukere.

Det eksisterer i dag ingen brukerklagenemnd på postområdet. Høringsnotatet foreslår at det opprettes en egen brukerklagenemnd som skal behandle klager på posttjeneste fra fysiske personer og små bedrifter i tvister om plassering og flytting av utleveringspostkasse, særskilt plassering av

utleveringspostkasse for bevegelseshemmede, avsenders råderett, erstatningssaker og klagesaker om ettersending og videreformidling av postsending.

Post- og teletilsynet fører i dag et overordnet tilsyn med at Posten opptrer i samsvar med postregelverket, herunder konsesjonen. Etter gjeldende rett er det ikke formalisert en klageordning som gir Post- og teletilsynet kompetanse til å fatte vedtak i klagesaker mellom tilbyder og bruker. Det foreslås derfor også at det lovfestes en klageadgang til myndigheten for bruker av posttjeneste og sikker digital posttjeneste, i saker som faller utenfor Brukerklagenemndas kompetanse.

3. Statlig kjøp av posttjenester

Posten Norge AS har enerett på omdeling av brev under 50 gram. Alle andre posttjenester i Norge er i dag konkurranseutsatt. Eneretten gir Posten et monopol med tilhørende bedriftsøkonomiske privilegier. Som en motytelse er Posten tildelt konsesjon for å tilby leveringspliktige tjenester. De leveringspliktige tjenestene omfatter en rekke krav, blant annet omdeling av post under 2 kg og pakker inntil 20 kg i hele landet alle dager bortsett fra søndager og helligdager².

Postens overskudd fra enerettsområdet er med på å finansiere kostnadene ved de leveringspliktige tjenestene. Dersom enerettsoverskuddet ikke er stort nok til å dekke merkostnadene for den delen av de leveringspliktige tjenestene som karakteriseres som bedriftsøkonomisk ulønnsomme, går staten inn og finansierer underskuddet. Ordningen der staten finansierer Postens underskudd ved ulønnsomme posttjenester over statsbudsjettet, kalles statlig kjøp.

Figuren under illustrerer logikken bak systemet med statlig kjøp.

Figur 1 Statlig kjøp av posttjenester er differansen mellom kostnadene ved å tilby leveringspliktige tjenester og gevinstene ved enerett til distribusjon



Kilde: Oslo Economics

Det faktiske behovet for statlig kjøp etterberegnes, slik at forskjellen mellom enerettsoverskudd og merkostnader kontrolleres. Posten har ved flere anledninger måttet betale tilbake beløp til Staten fordi enten enerettsoverskuddet har blitt høyere eller merkostnadene lavere enn forventet. Tilsvarende har Staten etterbetalt beløp til Posten fordi budsjettert statlig kjøp viste seg å være for lavt.

Anslag for behov for statlig kjøp kunngjøres i statsbudsjettet. I tabell 1 under illustreres postene i modellen. Det fremkommer av tabellen at mens

anslåtte merkostnader ved posttjenester økte fra 2010 til 2015, har anslåtte merkostnader i postkontornettet og ved grunnleggende banktjenester gått ned. Sistnevnte nedgang følger av fjerning av bankplikten og storstilt omstilling av postkontorer til Post i Butikk. Totalt har anslåtte merkostnader ved ulønnsomme tjenester økt jevnt og trutt i perioden, med unntak av et kraftig hopp i 2013 med påfølgende fall i 2014. Den kraftige økningen i merkostnader i 2013 antas å skyldes økte kostnader i forbindelse med omlegging til Post i Butikk³.

² Detaljert beskrivelse av de leveringspliktige tjenestene finnes tilgjengelig i Postens konsesjon http://www.regjeringen.no/Upload/SD/Vedlegg/Post/Post_en_konsesjon_2012.pdf

³ Posten har gjennomført omlegginger til Post i Butikk siden 2001, men gjennomførte mange omlegginger i 2013, 170 totalt. <http://www.postennorge.no/nyheter-og-media/posten-%C3%A5pner-170-nye-post-i-butikk>

Tabell 1 Budsjetterte merkostnader, enerettsoverskudd og statlig kjøp

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Merkostnader posttjenester	365	325	482	532	516	561
Merkostnader postkontornett/grunnleggende banktjenester	132	191	56	209	35	33,3
Grunnleggende banktjenester i postkontornettet*					37	33
Sum merkostnader ulønnsomme tjenester	497	515	538	741	588	594
Enerettsoverskudd	0	170	449	388	268	176
Behov for statlig kjøp	497	345	89	353	320	418
Etterberegnet statlig kjøp	116	180	179	480	n/a	n/a

Kilde: Samferdselsdepartementet, Prop 1 S (2009-2010) - (2014-2015). *Krav om grunnleggende banktjeneste falt bort fra og med 2013, dette er årsaken til tomme celler i rad 3 fom. 2013.

Eiermeldingen om Posten i St.meld.nr. 12 (2007-2008) forutsetter at behovet for statlig kjøp skal etterberegnes. Etterberegningen skal legge til rette for justeringer i bevilgningene over statsbudsjettet, slik at ordningen ikke fører til at Posten over- eller underkompenseres.

De to siste radene i figuren viser henholdsvis anslått behov for statlig kjøp, og etterberegnet statlig kjøp. Det store avviket mellom estimert og etterberegnet behov for statlig kjøp tyder på at det er vanskelig å forhåndsberegne merkostnader og overskudd ved enerettsordningen. Det finnes lite tilgjengelig informasjon om hvordan disse merkostnadene beregnes, og det er dermed en krevende oppgave å forsøke å gjøre et anslag på videre utvikling. I statsbudsjettet kommenteres avvikene i statlig kjøp kun med en setning eller to. Årsaken til at enerettsoverskuddet ble anslått å være 0 i 2010 blir eksempelvis forklart med at økonomiske

nedgangstider medførte forventninger om bortfall av hele overskuddet, men at effekten av finanskrisen på brevvolumene var mindre enn ventet (Regjeringen, 2011). Generelt fremgår det av tabellen at enerettsoverskuddene ble langt høyere enn forventet.

Sterk volumnedgang i postmarkedet har redusert Postens inntekter kraftig, og som det fremgår av tabellen over har estimert overskudd fra enerettsområdet vært fallende de siste tre årene. Redusert enerettsoverskudd vil til gitte merkostnader øke behovet for statlig kjøp. Effektivitetsprogrammer og andre lønnsomhetsforbedrende tiltak i samme periode har imidlertid redusert kostnadene og har til en viss grad kompensert for fallende brevvolumer.

Tabell 2 under viser utvikling i Postens merkostnader ved ulønnsomme tjenester fra 2010 frem til 2015. Etterberegnete merkostnader oppgis i siste rad.

Tabell 2 Ulønnsomme tjenester som inngår i de leveringspliktige tjenestene

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Lørdagsomdeling for 15 pst. av husstandene	106	197	321			
4 omdelingsdager for 5 pst. av husstandene	249	117	150			
Lørdagsomdeling for 100 pst. av husstandene				368	366	403
3 omdelingsdager for 5 pst. av husstandene				154	140	147
Gratis framsending av blindeskriftsendinger	10	11	11	10	10	11
Sum merkostnader ulønnsomme posttjenester	365	325	482	532	516	561
Merkostnader postkontornett/grunnleggende banktjenester	132	191		209	35	
Grunnleggende banktjenester i landpostnett			56		37	33
Sum merkostnader ulønnsomme tjenester	497	515	538	741	588	594
Merkostnad etterberegnet	544	738	749			

Kilde: Statsbudsjettene Prop. 1 S (2009-2010), (2010-2011), (2011-2012), (2012-2013), (2013-2014), (2014-2015)

De øverste radene i tabell 2 krever en forklaring. Beregningen av merkostnadene for postomdeling tok til og med 2012 utgangspunkt i at Postens forretningsmessige tilpasning ville innebære distribusjon seks dager i uken til 80 prosent av husstandene, fem dager i uken til 15 prosent av husstandene og to dager i uka til de mest kostnadskrevende husstandene (fem prosent). Dette

innebar at lørdagsomdeling medførte en merkostnad for 15 prosent av husstandene, og at fire av seks omdelingsdager var ulønnsomme for fem prosent av husstandene. På grunnlag av strategiske valg forankret i Postens § 10-plan ble Postens forretningsmessige tilpasning fra og med 2013 begrenset til fem dagers omdeling til 95 prosent av husstandene, og to dagers omdeling til de mest

kostnadskrevede husstandene (de siste fem prosentene). Fra og med 2013 antas det dermed at lørdagsombæring er ulønnsom til alle husstander, og

at det for 5 prosent av husstandene kun er lønnsomt med 3 dagers omdeling.



4. Utviklingstrekk i markedet for adressert post

4.1 Utvikling i brevvolumer fra adressert post

Markedet for brevpost har i lang tid opplevd en fallende etterspørsel. Den teknologiske utviklingen har redusert behovet for fysisk distribusjon av brev. Den heltrukne kurven i figur 2 illustrerer utviklingen i adresserte brevvolumer fra årtusenskiftet til 2013.

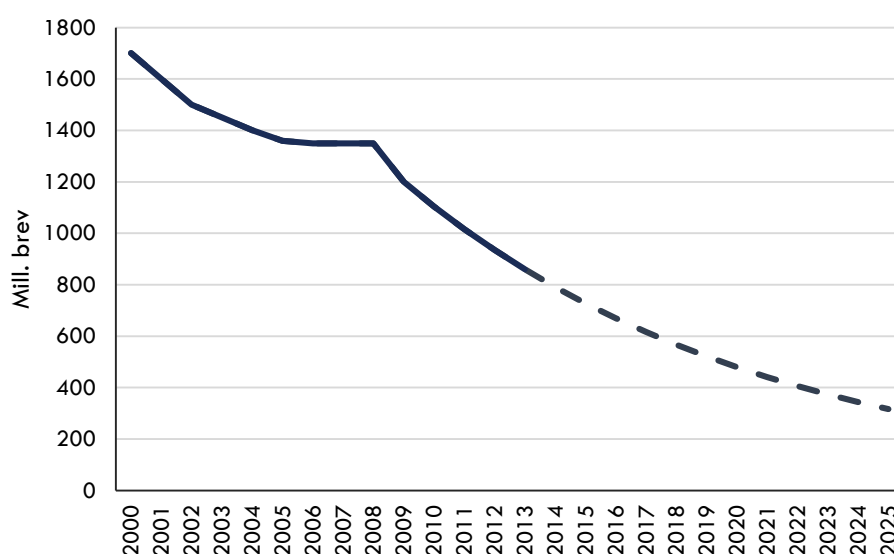
Fra og med 2014 formidles offentlig post som hovedregel digitalt. Storkunder innenfor bank og finans, som står for mesteparten av brevsendingene, har også i stor grad valgt digitale løsninger som e-faktura og elektroniske administrative sendinger. Den stiplede kurven i figur 2 illustrerer forventet utvikling i brevvolumer framover, og tar utgangspunkt i Postens prognose om 8 prosents årlig reduksjon i brevvolum fram til 2020. Vi utvider denne prognosen til å gjelde fram til 2025. Figuren illustrerer en videreføring av dagens situasjon i brevmarkedet, dvs. at eneretten på brev under 50 gram opprettholdes. Det fremgår av figuren at adresserte brevvolumer i

2025 vil utgjøre mindre enn en femtedel av volumet i 2000.

4.2 Utvikling i Postens inntekter fra enerettsområdet

I takt med den kraftige reduksjonen i adresserte brev, har økt netthandel medført at en stadig større mengde pakker og gods skal transporteres og distribueres. Posten har gjennomført store omstillinger for å tilpasse seg endringene i markedet. Fra å være en tradisjonell postdistributør, har Posten etter hvert utviklet logistikk som sin kjernevirksomhet. Denne omstillingen har medført forbedring av Postens totale lønnsomhet de siste årene. Økningen i driftsinntekter skyldes nesten utelukkende forbedret logistikkomsetning både i Norge og i utlandet, gjennom økt netthandel og oppkjøp av andre logistikkvirksomheter. Andelen inntekter fra enerettsområdet er kraftig redusert, fra 24 prosent i 2000 til 14 prosent i 2013 (Posten, 2014).

Figur 2 Utvikling i adresserte postvolumer



Kilde: Plan for Postens virksomhet 2013-2016. §10-planen 2013, Posten

Den heltrukne linjen i figur 3 viser utviklingen i Postens inntekter fra adressert post fra 2000 til 2013. For å finne inntekter fra adressert post har vi tatt utgangspunkt i Postens produktregnskap. Produktregnskapene viser Postens inntekter fra leveringspliktig område og enerettsområdet. Det fremgår av regnskapene fra 2010 – 2013 at inntekter fra enerettsområdet utgjør omtrent halvparten av totale inntekter fra adressert post. For å få et anslag på inntekter fra adressert post har vi

derfor doblet enerettsinntektene som oppgis i Postens årsrapporter for årene 2000-2009.

Prisvekst i brevmarkedet har kompensert noe for volumfallet, slik at nedgangen i inntekter fra det adresserte postsegmentet ikke har vært like sterk som reduksjonen i brevvolumer. Ved å dele inntekter fra adressert post med volumtallene for slik post, finner vi et estimat for gjennomsnittlig pris per brev. Gjennomsnittsprisen har mellom 2000 og 2013 økt fra

NOK 5,46 til NOK 7,84. Gjennomsnittlig årlig prisvekst er ca. 3 prosent. Det understrekes at dette er gjennomsnittlig prisvekst for all adressert post. Økningen av enhetsporto kan imidlertid bli langt høyere. Prisutviklingen på enhetsporto har vært høyere enn den gjennomsnittlige prisveksten de siste årene. Et frimerkefrankert brev under 20 gram sendt som enkeltsending kostet for eksempel 6 kroner i 2005, mens det i 2014 kostet 10 kroner. Dette innebærer en samlet prisstigning på 67 %, og en årlig prisvekst på mellom 7 og 8 %.

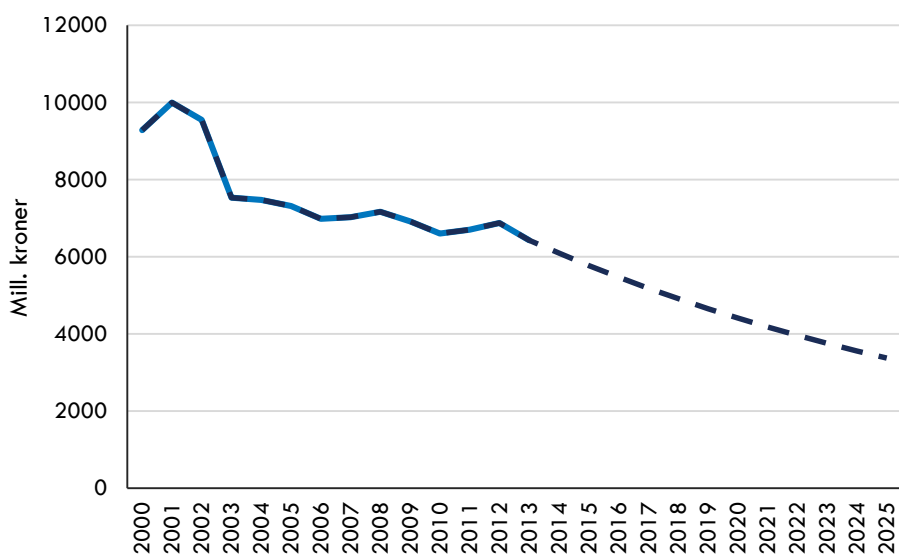
Brevmarkedet består av masse- og enkeltsendinger. Det er massesendingene, dvs. store volumer fra finansinstitusjoner og lignende, som utgjør størsteparten av all adressert post. Mens prising av enkeltsendinger følger enhetsporto, så er det vanskelig å skaffe seg en oversikt over prisutviklingen i massesendingsmarkedet. Prisingen av disse sendingene baseres på ulike rabattsystemer. For sendinger med like format, så er det etablert grunntakster for ulike størrelser. I tillegg kommer

pristillegg per kg. Ut ifra grunntaksten tilbys det rabatter for store volumer og distribusjonstetthet. Kombinasjonen av ulike rabatter innebærer at bedriftskunder som sender store volumer brev med like format i distribusjonstette områder betaler langt under grunntakst for sendingene sine.

I og med at det er vanskelig å gjøre prognoser for videre prisutvikling for massesendinger, baserer vi estimat for prisutvikling i brevmarkedet på gjennomsnittlig prisvekst. Vi antar at en videreføring av dagens situasjon, med enerett på postombæring av brev under 50 gram, vil innebære en årlig prisvekst på 3 prosent. I kapittel 6 kommer vi tilbake til prognoser for prisutvikling dersom markedet liberaliseres

Den stiplede linjen i figur 3 illustrerer forventet videre utvikling i inntekter frem til 2025, dersom Postens enerettsområde opprettholdes. Denne prognosen forutsetter en 8 prosents årlig nedgang i brevvolumer og 3 prosent årlig prisvekst.

Figur 3 Utvikling i Postens inntekter fra adressert post



Kilde: Postens produktregnskap 2011-2013 og Finansielle nøkkeltall fra Postens årsrapporter 2000-2013.

4.3 Utviklingen i Postens kostnader ved å tilby leveringspliktige tjenester

Behovet for statlig kjøp avhenger av utviklingen i inntekter og kostnader. Fall i brevvolum vil medføre en kraftig reduksjon i Postens inntekter fra adressert post i tiden som kommer. Figur 3 viser at selv uten liberalisering av markedet så vil Postens inntekter fra adressert post gitt våre forutsetninger falle med 45 prosent mellom 2014 og 2025.

Så lenge leveringspliktige posttjenester i Norge forutsetter at det finnes lokale postbud som utfører det siste leddet i distribusjonskjeden, så vil de faste kostnadene ved postomdeling være store. Enhetskostnadene per brev blir høyere jo færre brev som skal distribueres. Dette innebærer at produksjonskostnadene i grågrendte strøk er mye høyere enn i sentrale byområder. I dag settes enhetsporto slik at overskuddet fra postomdeling i tettbygde strøk kryssubsidierer postomdelingen i ulønnsomme områder. Underskuddet i disse områdene øker i takt med at brevvolumene faller.

Gjennomførte tiltak som Spinnakerprogrammet og omlegging av postkontorer til Post i Butikk har

allerede effektivisert postomdelingen, og det siste distribusjonsleddet ut til postkassene utgjør dermed en større andel av totale kostnader enn tidligere. I den grad mulighetene for å redusere kostnadene når brevvolumene og inntektene faller er små, så er det inntektsutviklingen som er avgjørende for utvikling i statlig kjøp. Neste kapittel beskriver hvordan vi har beregnet prognoser for utviklingen i statlig kjøp både uten og med konkurranse.



5. Modell for beregning av statlig kjøp i fremtiden

5.1 Grunnprinsipper i modellen

Vår modell for beregning av utvikling i statlig kjøp baseres på følgende grunnprinsipper:

- Postdistribusjon er en tjeneste med store faste kostnader, og lave marginalkostnader (stordriftsfordeler)
- En krone i redusert inntekter kan ikke kompenseres med en krone kostnadskutt uten at kvaliteten forringes
- Leveringsplikten innebærer at det skal tilbys bestemte posttjenester i hele landet, og setter en nedre standard for produktkvaliteten
- Statlig kjøp skal dekke merkostnadene Posten har ved å tilby tjenester som er bedriftsøkonomisk ulønnsomme
- For en gitt leveringsplikt vil et fallende postvolum gi en større andel husstander det er bedriftsøkonomisk ulønnsomt å distribuere til
- Konkurransen på Postens nåværende enerettsområde vil medføre lavere pris og reduserte volumer for Posten på dette området. Effekten avhenger av hvor sterk konkurransen fra nye aktører vil være
- Vår modell tar utgangspunkt i at staten må dekke differansen mellom kostnadene ved å tilby leveringspliktige tjenester og inntektene fra adressert post

Vi har altså valgt å beregne det fremtidige behovet for statlig kjøp med en annen modell enn den som i dag brukes for å fastsette statlig kjøp (redegjort for i kapittel 3). Årsaken er at vi mangler informasjon om hvordan merkostnader og enerettsoverskudd beregnes i modellen. Etter vårt syn er det ikke mulig å framskrive statlig kjøp basert på de tallstørrelsene som foreligger i statsbudsjettet alene. Uansett mener vi at en framskriving basert på historiske data om statlig kjøp vil gi noenlunde samme resultat som vi har kommet frem til. De underliggende forholdene, altså at de fremtidige inntektene svekkes mer enn det de fremtidige kostnadene kan reduseres, vil medføre et økt behov for statlig kjøp.

5.2 Bruk av gjennomsnittsdata

I vår modell for beregning av statlig kjøp tar vi utgangspunkt i gjennomsnittlige tall, dvs. gjennomsnittspriser for adressert post, gjennomsnittlig reduksjon i brevolumer og prognoser for gjennomsnittlig utvikling av disse. Tap av markedsandeler som følge av liberalisering vil antakelig være geografisk begrenset til de store byene. Når det antas at Posten taper 12 eller 30

prosent av markedet for adressert post, så er dette landsgjennomsnitt. Tap av markedsandeler i Oslo vil antakelig være langt høyere. Når det antas en årlig økning på 3 prosent i pris per brev, så vil denne økningen antakelig være høyere for adresserte brev mellom Oslo og Lofoten enn innad i Oslo.

Det er flere grunner til at denne rapporten tar utgangspunkt i gjennomsnittlige data for pris- og volumutvikling. For det første finnes ikke detaljert informasjon om produksjonskostnader i ulike deler av landet offentlig tilgjengelig. Det er åpenbart at det koster mer å distribuere post i fjellbygder eller øysamfunn enn i sentrale Oslo, men uten data om forskjellene i produksjonskostnader vil et forsøk på beregning av underskudd i disse områdene bli svært usikre.

For det andre er et sentralt mål med denne utredningen å finne effekten av det tredje postdirektiv på statlig kjøp. Statlig kjøp er en ordning som gjelder for hele landet, og som ser postmarkedet under ett. Effekter for næringsliv i grisgrendte strøk av at det koster mer å sende massesendinger i slike områder kan være av stor betydning for samfunnet, men vil ikke fanges opp i behovet for statlig kjøp.

5.3 Utvikling av inntekter på leveringspliktige tjenester

Inntekter fra leveringspliktige tjenester oppgis i Postens produktregnskap, og vi tar utgangspunkt i disse tallene. Inntektsutviklingen på leveringspliktige tjenester avhenger av utvikling i brevolumer og priser på adressert post.

Utvikling i brevolumer og priser vil avhenge av hvor sterk konkurransen i brevmarkedet er. Under skisseres fire ulike scenarier for konkurranse.

- *Uten konkurranse* innebærer at eneretten til Posten på distribusjon av brev under 50 gram opprettholdes. Postens inntekter følger trenden beskrevet i avsnitt 4.2. Det antas 3 prosent årlig prisvekst i postmarkedet
- *Svak konkurranse* innebærer at liberalisering medfører potensiell konkurranse, men uten nyetableringer innen dagens enerettsområde. Vi antar da at Posten beholder sine markedsandeler på adressert post. Trusselen om nyetablering gjør at brevprisene reduseres med 2 prosent i 2016. Fra 2017 øker prisene med 3 prosent i året
- *Middels konkurranse* innebærer at en ny aktør etablerer seg i markedet. Det antas at nye aktører tar 5 prosent av markedet i 2016, og at

- andelen øker gradvis fram til markedsandelen etableres på 12 prosent i 2021. I dette scenariet vil prisen reduseres med 10 prosent i 2016, men øke med 3 prosent i året i resten av perioden
- **Sterk konkurranse** innebærer at nye aktører starter med å ta 5 prosent av markedet i 2016, og etablerer seg på 30 prosent i 2021. Konsekvensene for prisutvikling er de samme som for middels konkurranse

Antakelsene om utvikling i volumer og priser på brevmarkedet oppsummeres i tabellen under.

I kapittel 6 har vi gjennomført sensitivitetsanalyser der vi har lagt til grunn andre antagelser om priseffekter av konkurranse enn det som er oppgitt i tabellen under.

Tabell 3 Forutsetninger for inntektsutvikling i analysene

	Uten konkurranse	Svak konkurranse	Middels konkurranse	Sterk konkurranse
Implementering av tredje postdirektiv?	Nei	Ja		
Antall leveringspliktige omdelingsdager	Reduksjon fra seks til fem i 2016.			
Nedgang i brevolumer	8 prosent årlig nedgang i brevolumer som følge av elektronisk substitusjon			
Ytterligere volumnedgang som følge av konkurranse			5 prosent i 2016, gradvis økning til 12 prosent fra 2021	5 prosent i 2016, gradvis økning til 30 prosent i 2021
Prisutvikling	3 prosent økning i året	2 prosent reduksjon i 2016, 3 prosent økning alle andre år	10 prosent reduksjon i 2016, 3 prosent økning alle andre år	

5.4 Utvikling av kostnader på leveringspliktige tjenester

Vi tar utgangspunkt i produktkostnader på leveringspliktig område i produktregnskapet i 2012 og 2013. På samme måte som på inntektsiden utgjør kostnadene på enerettsområdet omtrent halvparten av totale kostnader ved leveringspliktige tjenester.

Modellen for beregning av videre kostnadsutvikling er den samme som i rapporten Leveringsplikt på postområdet (2010). Vi tar utgangspunkt i produktinntekter og –kostnader fra produktregnskapet i 2013. For hver krone i tapte inntekter antar vi at Posten har mulighet til å spare inn 20 øre i form av kostnadsreduksjon. Inntektsfallet fra 2013 til 2025 kompenseres dermed noe av en reduksjon i kostnader. Scenariene med størst inntektsbortfall vil også oppleve størst kostnadsreduksjon.

I rapporten fra 2010 ble potensialet for kostnadsreduksjon anslått til å være 33,3 prosent av inntektsbortfallet. Årsaken til at vi anser potensialet for kostnadsreduksjon framover å være så lavt som 20 prosent er at Posten selv oppgir at de fleste kostnadsreduserende tiltak er gjennomført (\$10-plan 2013-2016, Posten). Reduksjonen i antall postkontorer

er ferdig, og det står i dag igjen kun 30 kontorer i de største byene. Omfanget av bankpliktige tjenester, som tidligere innebar betydelige merkostnader, er også kraftig redusert.

Vi har gjennomført sensitivitetsanalyser for å undersøke hvilke resultater vi får dersom potensialet for mulig kostnadsreduksjon viser seg å være hhv. 10 eller 33,3 prosent. Resultatene av disse sensitivitetsanalysene illustreres i kapittel 6.3.

Et potensiale for kostnadskutt som vi ser bort i ifra i denne analysen er å slå sammen A- og B-post til en felles brevstrøm. Ved å ha likt krav til fremsendingstid for all post så vil distribusjonen mellom landsdeler bli mer kostnadseffektiv fordi eksempelvis utnyttelsesgraden på transport fra sortering til omdelingssentral vil bli bedre. Det siste leddet i distribusjonen, postomdelingen fra hus til hus, vil imidlertid ikke bli påvirket.

5.5 Utvikling av statlig kjøp

Vi forutsetter at statlig kjøp vil dekke underskuddet på leveringspliktig område, målt ved kostnader fratrukket inntekter fra adressert post.

Denne forutsetningen kan sies å innebære en forenkling, ved at det er totale kostnader og inntekter

knyttet til adressert post snarere enn merkostnadene ved postombæringen som legges til grunn. Disse merkostnadene er, som forklart i kapittel 5.1, vanskelige å forholde seg til fordi det ikke finnes tilgjengelig informasjon om hvordan de beregnes.

Det at vi tar for oss all adressert post i stedet for kun å se på det som i dag er enerettsområdet vil også innebære en forenkling. Dersom liberaliseringen ikke innføres på brevmarkedet, så vil enerettsområdet videreføres og statlig kjøp vil antakelig baseres på kostnader og inntekter knyttet til brev under 50 gram også i fremtiden.

Lønnsomheten varierer mellom ulike segmenter innen leveringspliktige tjenester. Prognoser for statlig kjøp som kun baseres på brev under 50 gram vil derfor ikke nødvendigvis være sammenlignbare med prognoser for adressert post sett under ett.

6. Statlig kjøp av posttjenester frem mot 2025 - med og uten det tredje postdirektiv

6.1 Scenarier for utvikling i Postens inntekter

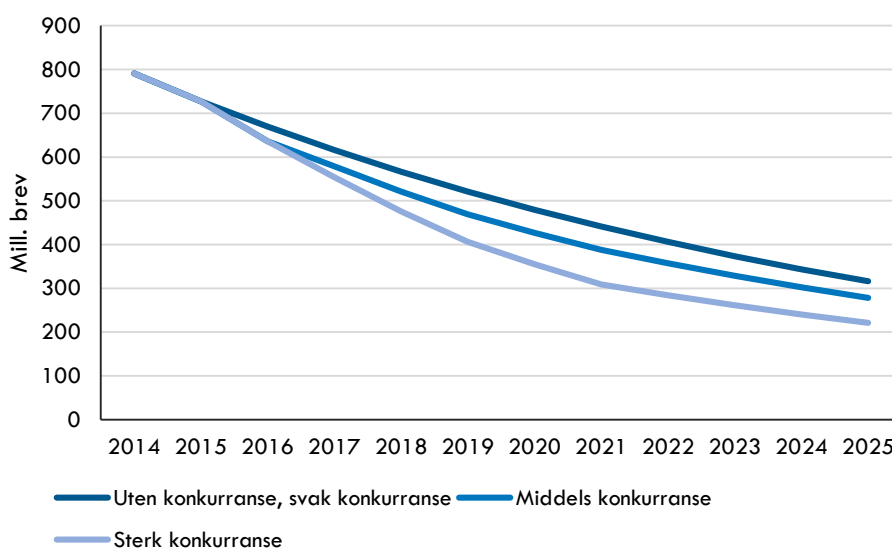
Figur 4 under illustrerer utvikling i brevvolumer for alle de fire scenariene beskrevet i 5.3. Det fremkommer at scenariene uten konkurranse og med svak konkurranse har samme fall i volumer. Årsaken til dette er at scenariet med svak konkurranse ikke medfører reell konkurranse, slik at Posten beholder sine markedsandeler i perioden. Den mellomblå og den lyseblå kurven illustrerer scenarier der Posten mister markedsandeler til en ny konkurrent. Jo sterkere konkurranse, desto større fall i Postens brevvolumer.

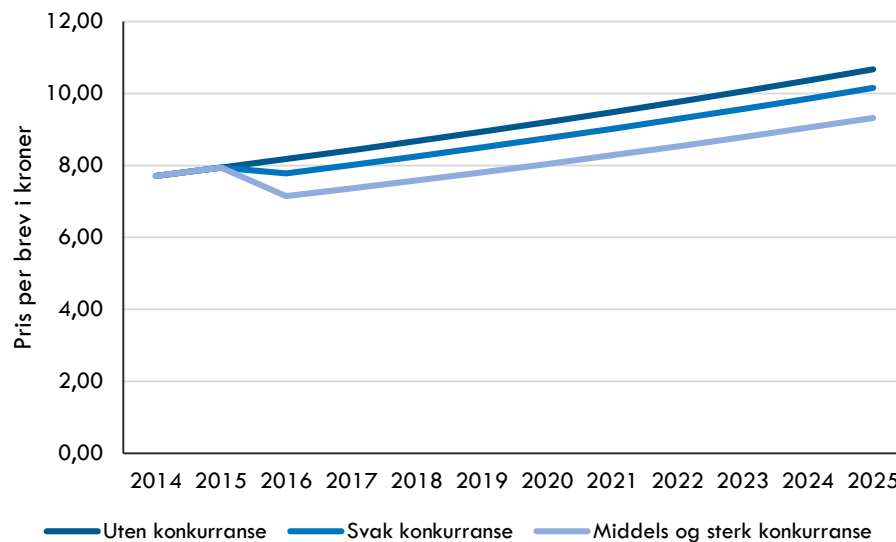
I 2014 distribueres omtrent 800 mill. brev. I scenariene uten konkurranse og med svak konkurranse

vil disse volumene mer enn halveres i 2025. Middels konkurranse medfører at brevvolumene i 2025 utgjør kun 35 prosent av volumene i 2014. Under sterk konkurranse vil brevvolumene i 2025 utgjøre mindre enn en tredel av volumene i 2014.

Panel 2 i figur 4 viser hvordan utviklingen i priser avhenger av hvor sterk konkurransen i markedet er. I en situasjon uten konkurranse vil prisene øke med tre prosent i året. Dette illustreres ved den mørkeblå kurven. Ved svak konkurranse vil prisene falle med 2 prosent i 2016, før de fortsetter med en 3 prosents årlig vekst. Middels og sterk konkurranse medfører begge et prisfall på 10 prosent i 2016, og markeres ved den lysblå kurven. Også i disse scenariene antas det at årlig vekst i alle andre år er 3 prosent. Vi har her vurdert utvikling av gjennomsnittsprisene for adressert post. Det kan imidlertid ikke utelukkes at selv om gjennomsnittsprisene faller i en konkurransesituasjon, kan det tenkes at enhetsportoet øker. Dette har for eksempel vært tilfelle i Danmark hvor portosatsen for enkeltsending, prioritert post (A-post) økte med mer enn 40 % da beslutningen om liberalisering ble fattet.

Figur 4 Prognose for utvikling i Postens brevvolumer og priser





Kilde: Oslo Economics

Kombinasjonen av pris- og volumutviklingen innenfor adressert post avgjør utviklingen i Postens inntekter i årene fremover. Figur 5 illustrerer de ulike scenariene. Det fremkommer tydelig at inntektsfallet er sterkere, jo sterkere konkurransen er. Dette er intuitivt forståelig – konkurranse medfører både tapte markedsandeler og prisreduksjon.

I scenariet uten konkurranse vil Postens inntekter i perioden falle fra 6 mrd. i 2014 til ca. 3,4 mrd. i 2025. Under svak konkurranse medfører prisreduksjonen i 2016 at inntektene faller enda litt mer, til 3,2 mrd. Som nevnt over innebærer ikke dette scenariet tap av markedsandeler, og Posten vil under svak konkurranse ikke rammes av ytterligere volumfall.

Dersom en ny aktør etablerer seg i markedet, så vil Posten tape inntekter både som følge av tapte markedsandeler og større prisfall i 2016. Vi har antatt at en ny markedsaktør under både middels og sterk konkurranse vil ta 5 prosent av all adressert post i 2016, og at dette vil lede til at brevprisen reduseres med 10 prosent. Utviklingen i inntekter under disse to scenariene er derfor identisk i 2016. Fra 2017 taper imidlertid Posten større andeler til konkurrenten under

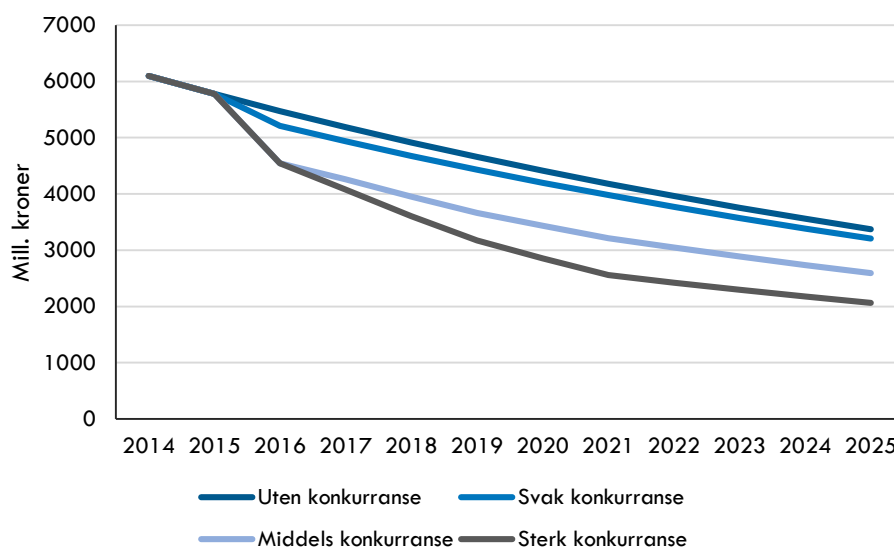
sterk konkurranse, slik at inntektene faller raskere i dette scenariet.

Middels konkurranse innebærer at Postens inntekter mer enn halveres i perioden, fra 6 til ca. 2,6 mrd. Under sterk konkurranse utgjør Postens inntekter i 2025 ca. 2 mrd., som er omtrent en tredel av inntektene i 2014.

Gitt våre forutsetninger så vil dermed Postens inntekter ved en videreføring av dagens situasjon falle med ca. 45 prosent i perioden. Dersom en ny aktør går inn i brevmarkedet vil dette innebære at inntektene faller ytterligere, slik at disse i 2025 har falt mellom 57 prosent (middels konkurranse) og 66 prosent (sterk konkurranse) sammenlignet med inntektene i 2014.

Postens prognose om 8 prosent årlig reduksjon i brevvolumer i årene fremover står for størstedelen av forventet inntektsfall, og Postens inntekter fra adressert post vil dermed falle kraftig uavhengig av om markedet liberaliseres eller ikke. Konkurranse vil imidlertid medføre tapte markedsandeler og reduksjon i pris slik at inntektene faller ytterligere.

Figur 5 Prognose for utvikling i Postens inntekter fra adressert post



Kilde: Oslo Economics

6.2 Scenarier for utvikling i Postens kostnader

I kapittel 5.2.2 forklares modellen som ligger til grunn for kostnadsprognosene våre. Stordriftsfordelene i postomdelingen medfører at potensialet for kostnadsreduksjon er begrenset. Dette er avgjørende for prognosene.

Figur 6 viser prognoser for utvikling i kostnader for hvert av scenariene. Vi har tatt utgangspunkt i kostnader for leveringspliktige tjenester i produktregnskapet. Fordi vi antar at liberalisering og reduksjon i antall leveringspliktige dager først vil innføres i 2016, så er kostnadene i alle alternativer like frem til dette. Fallet i 2016 skyldes først og fremst fjerning av lørdagsombæring av post og aviser – dette antas å redusere kostnadene med 400 mill. kroner. I tillegg kommer ytterligere kostnadsreduksjon som følge av reduserte inntekter for konkurransescenariene.

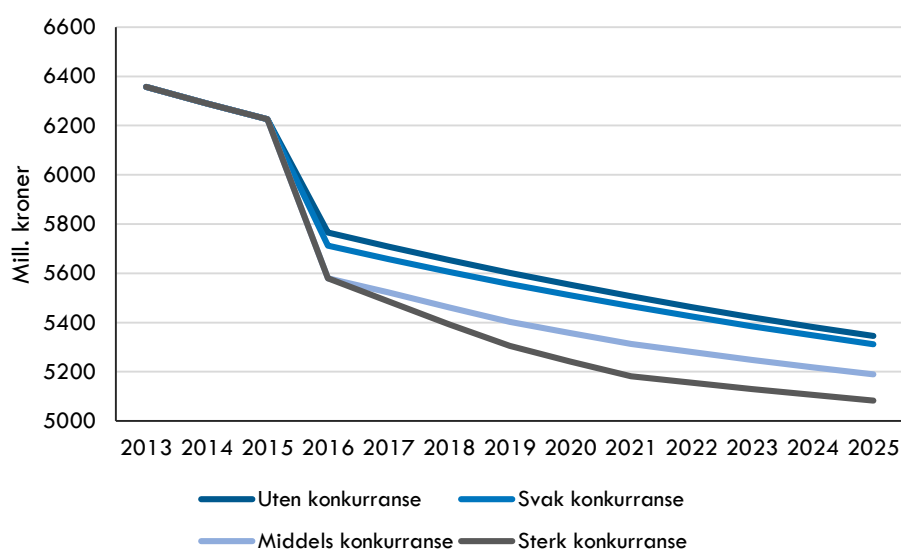
Det kan virke kontraintuitivt at kostnadene faller raskere i scenariene med sterk konkurranse. Årsaken til dette er at modellen som benyttes forutsetter at utviklingen i kostnader avhenger av utviklingen i inntekter, og at potensialet for kostnadsreduksjon utgjør en viss andel av reduksjonen i inntekter. Fordi inntektene i konkurransescenariene faller raskere enn i en monopolsituasjon, så vil også kostnadene reduseres raskere. Det er dermed en grov forenkling som ligger til grunn for prognosene for kostnadsutvikling.

Gitt at potensialet for kostnadsreduksjon utgjør 20 prosent av inntektsbortfallet, så antas kostnadene i perioden å reduseres med mellom 15 prosent (uten konkurranse) og 19 prosent (sterk konkurranse). Dersom vi i stedet forutsetter at potensialet for kostnadsreduksjon utgjør en tredel av inntektsbortfallet, så vil kostnadene falle med mellom 20 og 30 prosent i perioden.

Som nevnt over er det i denne analysen tatt utgangspunkt i at lørdagsomdeling av aviser i områder uten eget avisdistributionsnett ikke inngår i leveringspliktige tjenester. Fjerning av all lørdagsomdeling antas å redusere kostnadene med 400 mill. kroner. Å beholde lørdagsomdeling av aviser i områder uten eget avisdistributionsnett anslås å koste mellom 50 og 120 mill. Kostnadsreduksjonen i 2016 dersom lørdagsomdeling av aviser fortsatt skal inngå i leveringspliktige tjenester vil derfor utgjøre mellom $400 - 120 = 280$ og $400 - 50 = 350$ mill. kroner.

Vi har i denne analysen sett bort ifra potensiale for kostnadsreduksjon ved å slå sammen A- og B-post til en felles brevstrøm. En slik sammenslåing kan tenkes å redusere kostnadene med et visst beløp det året ordningen innføres, på samme måte som fjerning av postomdeling på lørdager. Dersom en slik sammenslåing innføres i 2016, så vil fallet i kostnader dette året bli vesentlig større enn 400 mill.

Figur 6 Prognose for utvikling i Postens kostnader fra adressert post



Kilde: Oslo Economics

6.3 Scenarier for utvikling i statlig kjøp

Som beskrevet i kapittel 5.2.3 så beregnes prognoser for utvikling i statlig kjøp ved kostnader minus inntekter på leveringspliktig område.

Figur 7 illustrerer utvikling i statlig kjøp for hvert av scenariene.⁴ Forutsetningen om at ny postlov innføres i 2016 innebærer at statlig kjøp er likt for alle alternativer frem til dette. Scenariene med ingen eller svak konkurranse har lavest statlig kjøp. Fordi Posten beholder sine markedsandeler i disse scenariene, så er inntektsbortfallet lavere enn i de andre alternativene. Kostnadsreduksjonen på 400 mill. som følge av fjerning av lørdagsombæringen medfører at statlig kjøp i disse scenariene reduseres i 2016.

I scenariene med middels og sterk konkurranse så reduseres Postens inntekter kraftig i 2016, på grunn av tapte markedsandeler og prisreduksjon. Dette inntektsbortfallet spiser opp kostnadsreduksjonen som følge av fjerning av lørdagsombæring av post og aviser, og statlig kjøp øker kraftig i 2016. Statlig kjøp øker mest under sterk konkurranse, der inntektsbortfallet er størst.

Gitt våre forutsetninger vil statlig kjøp ved en videreføring av dagens situasjon (altså uten konkurranse) i 2025 utgjøre ca. 2 mrd. Dette er en firedobling av statlig kjøp i 2015. Den viktigste faktoren i denne utviklingen er fallet i brevvolum. Selv

uten tap av markedsandeler og fall i pris vil altså statlig kjøp øke sterkt i årene som kommer.

I scenariet med svak konkurranse, der liberaliseringen medfører potensiell snarere enn reell konkurranse, vil statlig kjøp være noe høyere enn i scenariet uten konkurranse. Årsaken til dette er at svak konkurranse medfører en liten reduksjon i prisene i 2016. Statlig kjøp vil under svak konkurranse øke til 2,1 mrd. i 2025.

Under middels konkurranse er prisreduksjonen i 2016 større enn under svak konkurranse. Dette, i kombinasjon med tapte markedsandeler, gjør at inntektsbortfallet er betydelig større enn under svak konkurranse. Selv med noe større kostnadsreduksjon øker statlig kjøp til mer enn 2,5 mrd. i 2015.

Sterk konkurranse medfører størst behov for statlig kjøp. Prisreduksjonen antas være lik som under middels konkurranse. Den nye aktøren tar en mye større andel av markedet enn under middels konkurranse, og inntektsbortfallet er dermed vesentlig større. Statlig kjøp under sterk konkurranse øker fra 500 mill. i 2015 til i overkant av 3 mrd. i 2025.

Vi har tatt utgangspunkt i at lørdagsomdeling av aviser kun vil skje på kommersielle vilkår. Dersom lørdagsomdeling av aviser i områder uten eget avisdistributionsnett inkluderes i leveringspliktige tjenester, så vil statlig kjøp øke med mellom 50 og 120 mill. i 2016 for alle scenarier. Alle kurver i figur 7

⁴ Merk at vår beregningsmodell for statlig kjøp baseres på inntekter og kostnader fra leveringspliktig område, i stedet for merkostnader og enerettsoverskudd. Dette medfører at våre beregninger, der statlig kjøp er negativt i 2013, ikke

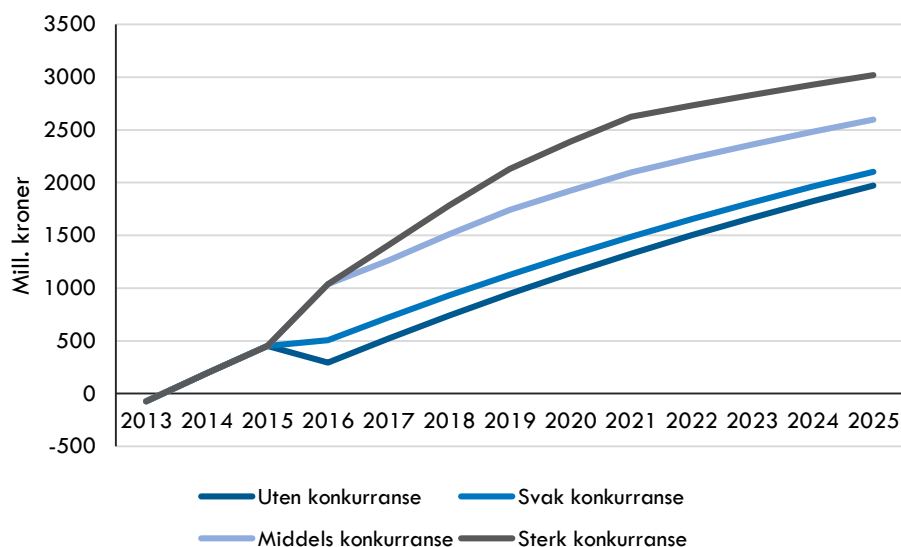
er sammenlignbare med tall for statlig kjøp som baseres på statlig kjøp-modellen. Se kapittel 5.1 for forklaring på hvorfor vi benytter en annen modell enn statlig kjøp-modellen.

vil dermed skiftes oppover med mellom 50 og 120 mill. i 2016.

Vi har i denne analysen også sett bort i fra en sammenslåing av A- og B-poststrømmene. En slik

sammenslåing vil redusere behovet for statlig kjøp. Dersom det antas at en slik sammenslåing reduserer årlige kostnader med 200 mill., så vil alle kurvene i figur 7 skiftes nedover med dette beløpet det året sammenslåingen innføres.

Figur 7 Prognose for utvikling i statlig kjøp



Kilde: Oslo Economics

Figur 8 illustrerer hvordan en liberalisering av brevmarkedet medfører en økning i statlig kjøp sammenlignet med enerettsscenarioet, gitt våre forutsetninger.

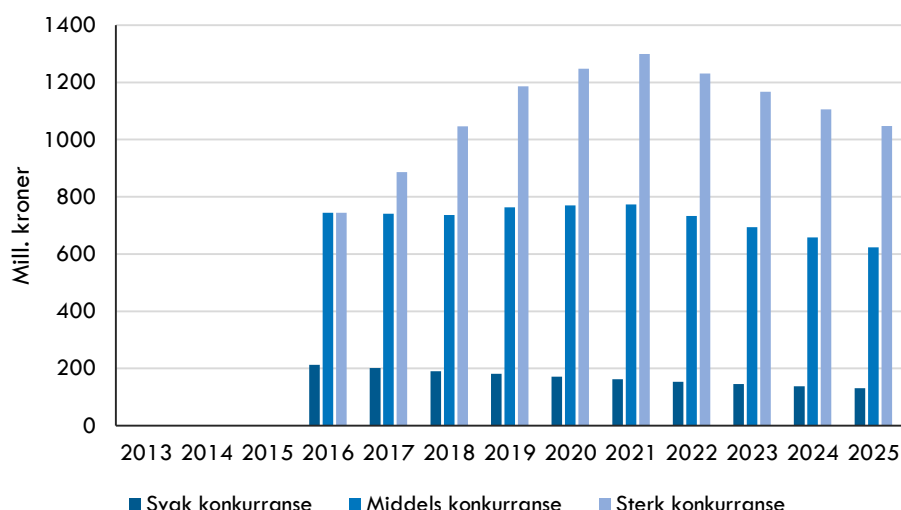
Antakelsen om at konkurranse medfører et prisfall i 2016 gjør at alle konkurransescenariene har en økning i statlig kjøp sammenlignet med enerettsscenarioet dette året. Fordi prisveksten i resten av perioden er lik uavhengig av konkurransesituasjon, så avtar den relative betydningen av denne reduksjonen etter hvert som årene går (og prisene øker). Scenarioet med svak konkurranse illustrerer dette tydeligst. Det eneste som skiller dette alternativet fra scenarioet uten konkurranse, er nettopp prisfallet i 2016.

Scenariene med middels og sterk konkurranse opplever større inntektsbortfall enn under svak konkurranse, fordi disse også taper markedsandeler. Dette innebærer at statlig kjøp er langt høyere i disse scenariene. Fordi det forutsettes at den nye aktøren

gradvis øker sine markedsandeler fra 2016 til 2021, så vil statlig kjøp øke ytterligere hvert år i denne perioden. Dette, i kombinasjon med at prisreduksjonen i 2016 har størst betydning de første årene, gjør at økningen i statlig kjøp sammenlignet med enerettsalternativet synker i slutten av perioden.

Økningen i statlig kjøp baseres på forutsetninger for utvikling av inntekter og kostnader på leveringspliktig område beskrevet overfor. Dette er en nøktern beregning. Det kan tenkes at scenarioet uten innføring av det tredje postdirektivet vil innebære en ytterligere reduksjon i antall leveringspliktige dager. En slik kostnadsreduksjon vil redusere behovet for statlig kjøp. Fordi det tredje postdirektiv fastsetter minimum fem dagers postomdeling, vil en slik reduksjon være utelukket. Dersom en videreføring av dagens situasjon vil medføre ytterligere reduksjon i leveringsplikten, vil derfor økningen i statlig kjøp som følge av liberalisering være mye høyere enn illustrert i figur 8.

Figur 8 Økning i statlig kjøp sammenlignet med en videreføring av dagens situasjon



Kilde: Oslo Economics

6.4 Sensitiviteter for kostnadsutvikling og prisreduksjon

For å vurdere usikkerheten i prognosene våre, har vi gjennomført sensitivitetsanalyser for prisutvikling og potensiale for kostnadsreduksjon.

Tabellen under viser oversikten over hvilke sensitiviteter vi har undersøkt. For alle alternativer har vi beregnet prognoser for kostnader og statlig kjøp dersom potensialet for kostnadsreduksjon er hhv. 10 prosent og 33,3 prosent i stedet for 20 prosent. Under svak, middels og sterk konkurranse har vi også

undersøkt prognoser for inntekter, kostnader og statlig kjøp dersom prisreduksjonen i 2016 er lavere (1%, 5%) eller høyere (5%, 15%, 20%) enn våre forutsetninger.

I alle scenarier vil økt potensiale for kostnadsreduksjon redusere behovet for statlig kjøp, mens økt prisfall i 2016 vil øke behovet for statlig kjøp. I de fleste tilfeller vil dermed økt prisfall i 2016 kombinert med redusert potensiale for kostnadsreduksjon medføre det høyeste estimatet for statlig kjøp, mens kombinasjonen av redusert prisfall og økt potensiale for kostnadsreduksjon gir det laveste estimatet.

Tabell 4 Sensitivitetsanalyse

	Uten konkurranse	Svak konkurranse	Middels konkurranse	Sterk konkurranse
Redusert prisfall 2016	-	1%	5%	5%
Økt prisfall 2016	-	5%	15%	20%
Redusert potensiale for kostnadsreduksjon	10%	10%	10%	10%
6.4.1 Økt potensiale for kostnadsreduksjon	33,3%	33,3%	33,3%	33,3%

Sensitiviteter for potensiale for kostnadsreduksjon

Figurene under viser prognoser for statlig kjøp i alle fire scenarier gitt ulike alternativer for mulig kostnadsreduksjon. Det fremgår av figurene at økning i statlig kjøp vil være sterk uavhengig av konkurransesituasjon. Jo mindre muligheter for kostnadsreduksjon, desto større økning i statlig kjøp.

Statlig kjøp uten konkurranse

Figur 9 illustrerer utvikling i statlig kjøp i scenariet uten konkurranse under ulike alternativer for mulig kostnadsreduksjon.

Den mellomblå søylen viser utvikling i statlig kjøp når potensialet for kostnadsreduksjon er 20 prosent av inntektsbortfall. Den lyseblå illustrerer utviklingen dersom kostnadsreduksjonen er 33,3 prosent, mens

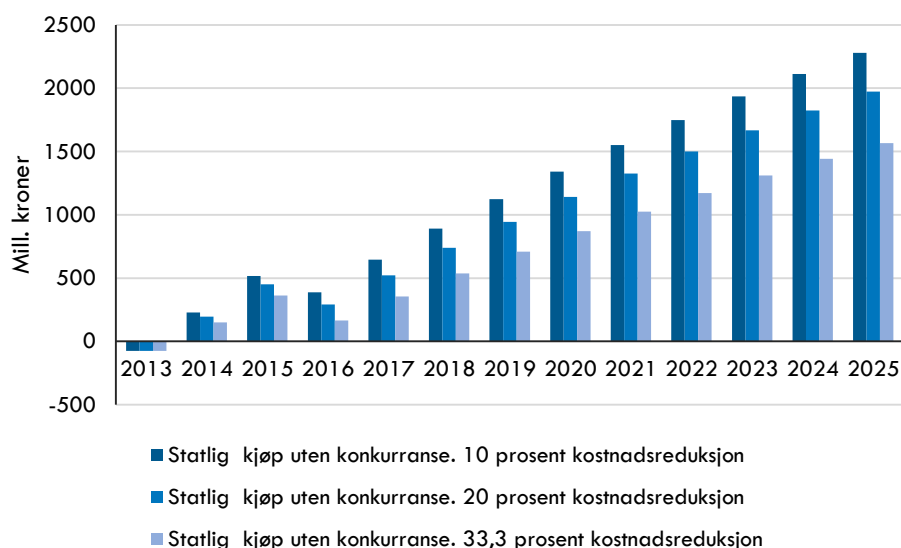
den mørkeblå søylen representerer et potensiale for kostnadsreduksjon på 10 prosent.

Vår forutsetning om 20 prosent kostnadsreduksjon medfører at statlig kjøp øker fra 450 mill. i 2015 til nesten 2 mrd. i 2025. Dersom en tredel av inntektsbortfallet kan veltes over i kostnadsreduksjon, så vil statlig kjøp i 2025 gitt våre forutsetninger utgjøre i overkant av 1,5 mrd. Hvis mulig

kostnadsreduksjon som følge av inntektsbortfall kun utgjør 10 prosent av bortfallet, så vil statlig kjøp i 2025 utgjøre i underkant av 2,3 mrd.

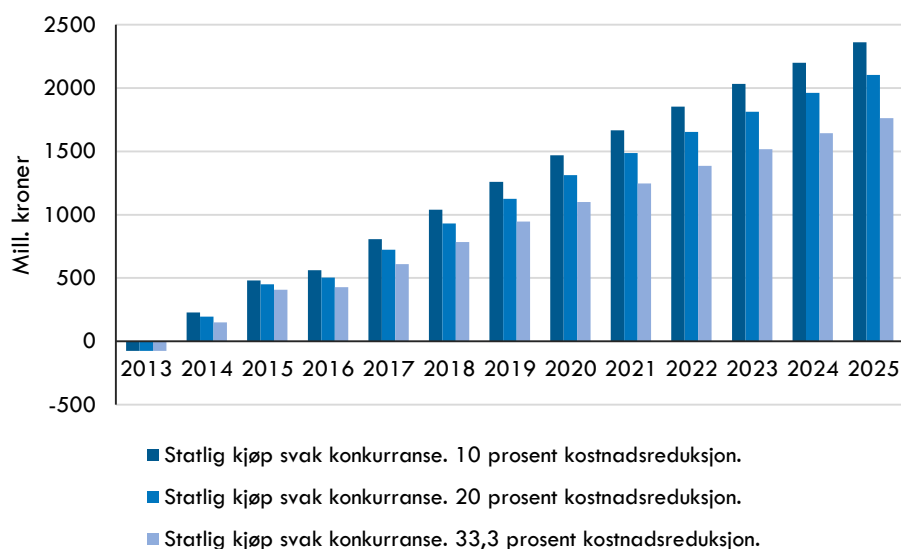
Selv uten konkurranse så vil dermed statlig kjøp under våre forutsetninger i 2025 utgjøre mellom 1,5 og 2,3 mrd. kroner, dersom potensialet for kostnadsreduksjon utgjør mellom 10 og 33,3 prosent.

Figur 9 Statlig kjøp uten konkurranse - sensitiviteter kostnadsreduksjon



Kilde: Oslo Economics

Figur 10 Statlig kjøp svak konkurranse - sensitiviteter kostnadsreduksjon



Kilde: Oslo Economics

Statlig kjøp ved svak konkurranse

Figur 10 over illustrerer utvikling i statlig kjøp i scenariet med svak konkurranse. Økningen er sterkere enn i scenariet uten konkurranse, fordi vi forutsetter at

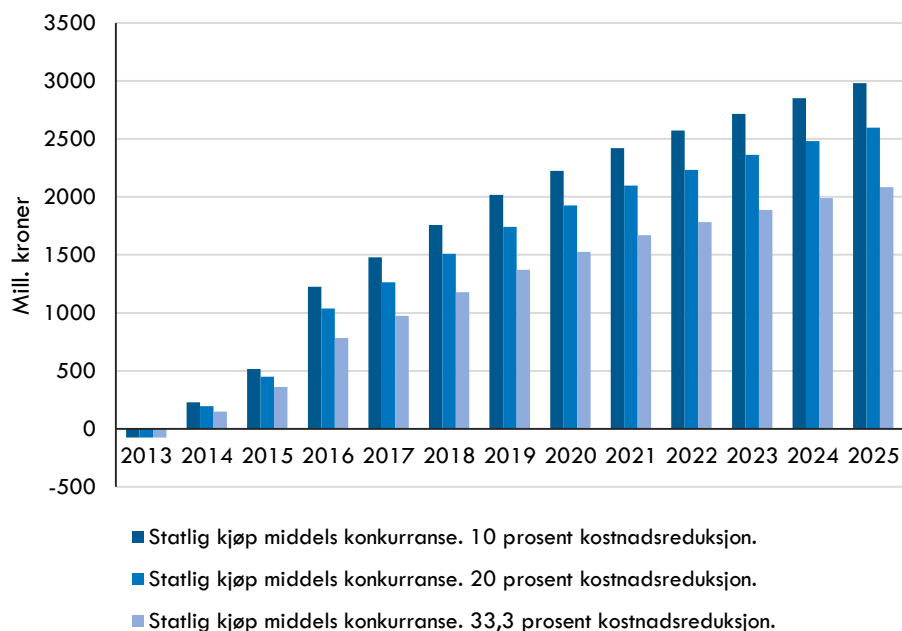
trusselen om nyetablering medfører en prisreduksjon i 2016. Så lenge potensialet for kostnadsreduksjon utgjør mellom 10 og 33,3 prosent av inntektsbortfallet, så vil statlig kjøp i 2025 under svak konkurranse utgjøre mellom 1,7 og 2,4 mrd.

Statlig kjøp ved middels konkurranse

Figur 11 under illustrerer statlig kjøp ved middels konkurranse. Økningen er sterkere enn i scenariet med svak konkurranse, fordi det antas at en ny aktør tar

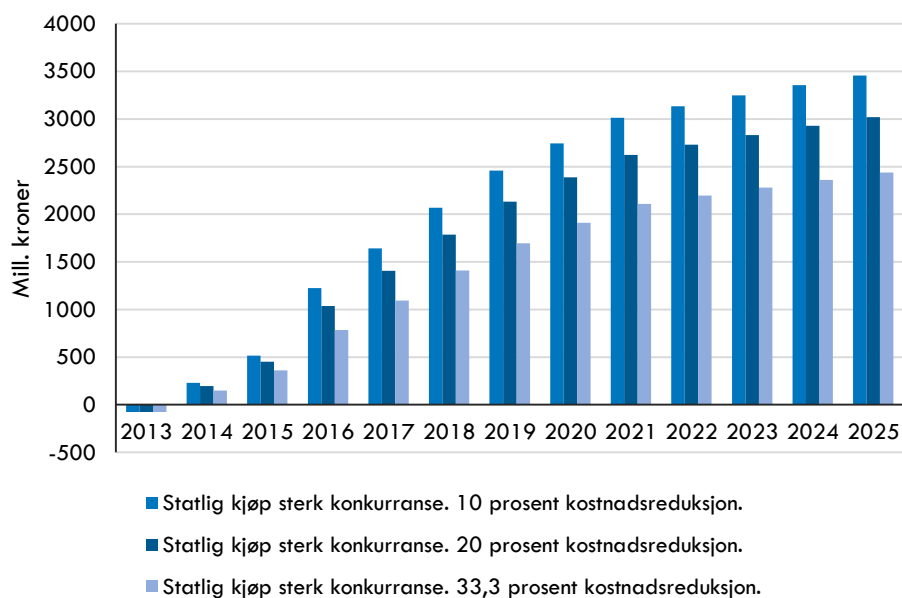
markedsander fra Posten. Dersom potensialet for kostnadsreduksjon utgjør mellom 10 og 33,3 prosent av inntektsbortfallet, så vil statlig kjøp gitt våre forutsetninger øke fra i underkant av 500 mill. i 2015 til mellom 2,1 og 3 mrd. i 2025.

Figur 11 Statlig kjøp ved middels konkurranse - sensitivitet kostnadsreduksjon



Kilde: Oslo Economics

Statlig kjøp ved sterk konkurranse – sensitivitet kostnadsreduksjon



Kilde: Oslo Economics

Statlig kjøp ved sterk konkurranse

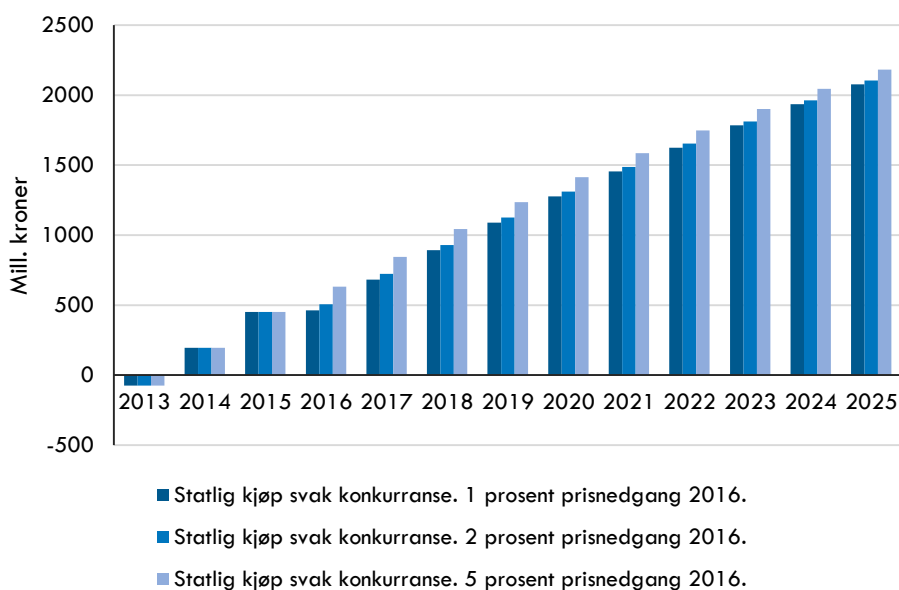
Sterk konkurranse medfører den største økningen i prognosen for utvikling av statlig kjøp. Dersom potensialet for kostnadsreduksjon utgjør mellom 10 og 33,3 prosent av inntektsbortfallet, så vil statlig kjøp gitt våre forutsetninger øke fra i underkant av 500 mill. i 2015 til mellom 2,4 og 3,5 mrd. i 2025.

Sensitiviteter for prisreduksjon

Det forutsettes at liberalisering av markedet i 2016 medfører et fall i priser samme år. For alle andre år i perioden er prisveksten lik i alle scenarier. Prisfallet i 2016 antas være større jo sterkere konkurransen er.

De neste avsnittene illustrerer hvordan henholdsvis reduksjon og økning i prisfall vil påvirke utvikling i statlig kjøp. Scenariet uten konkurranse antas ikke oppleve noe fall i priser i 2016, og holdes dermed utenfor sensitivitetsanalysen.

Figur 12 Statlig kjøp ved svak konkurranse - prissensitivitet



Kilde: Oslo Economics

Statlig kjøp ved svak konkurranse

Figur 12 over illustrerer hvordan prognosen for utvikling av statlig kjøp under svak konkurranse avhenger av prisreduksjon i 2016.

Vi har forutsatt at prisreduksjonen i dette scenariet utgjør 2 prosent. Figuren viser utviklingen dersom prisene i stedet faller med hhv. 1 prosent eller 5 prosent. Det fremgår av figuren at forskjellene i statlig kjøp ikke er veldig store – dersom prisreduksjonen i 2016 utgjør mellom 1 og 5 prosent så vil statlig kjøp øke til mellom 2,1 og 2,2 mrd. i 2025.

Statlig kjøp ved middels konkurranse

Under middels konkurranse antas prisnedgangen å være større enn i scenariet under svak konkurranse. Økningen i statlig kjøp er dermed større.

Figur 13 under illustrerer utviklingen. Dersom vi forutsetter at prisnedgangen i 2016 er mellom 5 og

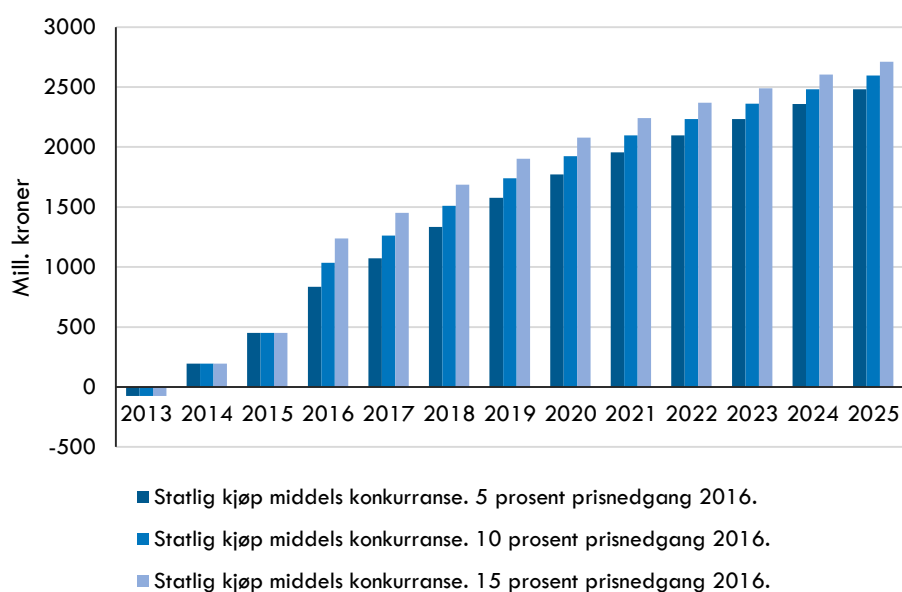
15 prosent, så vil statlig kjøp øke fra 450 mill. i 2015 til mellom 2,5 og 2,7 mrd. i 2025.

Statlig kjøp ved sterk konkurranse

Under sterk konkurranse vil prisnedgangen være sterkest. Figur 14 under illustrerer utvikling i statlig kjøp dersom prisene faller med hhv. 5, 10 og 20 prosent i 2016. Dersom vi forutsetter at prisnedgangen som følge av liberalisering utgjør mellom 5 og 10 prosent, vil statlig kjøp øke fra 450 mill. i 2015 til mellom 2,9 og 3,1 mrd. i 2025.

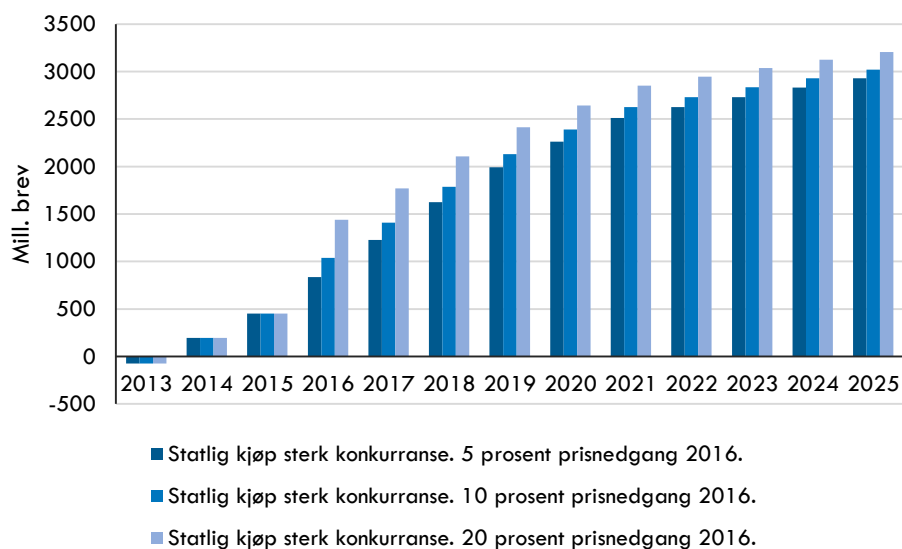
På grunn av forutsetningen om at prisene kun faller i 2016 og ellers øker med 3 prosent i året, så ser vi at økningen i statlig kjøp som følge av en sterkere prisreduksjon er størst de første årene. Dette gjelder i alle scenariene, men kommer bedre til syne jo større prisreduksjonen er.

Figur 13 Statlig kjøp ved middels konkurranse – prissensitivitet



Kilde: Oslo Economics

Figur 14 Statlig kjøp sterk konkurranse – prissensitiviteter



Kilde: Oslo Economics

7. Konklusjon

Postmarkedet opplever stor nedgang i brevolumer. Denne nedgangen medfører fall i inntekter fra adressert post. Høye faste kostnader i postomdeling medfører at potensialet for kostnadsreduksjon som følge av inntektsbortfall er begrenset. Lønnsomheten i markedet for adressert post vil dermed synke i årene som kommer, uavhengig av om det tredje postdirektiv innføres eller ikke.

En innføring av det tredje postdirektivet innebærer i praksis at postmarkedet i Norge vil bli liberalisert. I dag har Posten enerett og leveringsplikt på postombæring av brev under 50 gram. Overskuddet fra enerettsområdet er med på å finansiere underskuddet i ulønnsomme posttjenester. En liberalisering innebærer at enerettsområdet forsvinner, samtidig som at leveringsplikten opprettholdes. Posten vil kunne møte konkurranse i lønnsomme markeder, og samtidig stå som enetilbyder i de områder som er ulønnsomme. Konkurranse vil medføre reduksjon i gjennomsnittspriser og tap av markedsandeler i lønnsomme områder, slik at Postens inntekter fra adressert post faller. Samtidig vil leveringsplikten innebære at Posten beholder sine markedsandeler i ulønnsomme områder, slik at en stadig større andel av postomdelingen går med underskudd.

I dag finansieres underskuddet på leveringspliktige posttjenester over statsbudsjettet. Gitt at Postens inntektsbortfall i tiden fremover kun i begrenset grad kan veltes over i reduserte kostnader, vil fallet i brevolumer medføre en økning i statlig kjøp. Liberalisering av postmarkedet vil medføre ytterligere økning i behov for statlig kjøp i årene som kommer.

Samlet sett vil dermed behovet for statlig kjøp av posttjenester være på mellom 2 og 3 milliarder kroner per år i 2025, som følge av fall i brevolum og som følge av økt konkurranse under det tredje postdirektivet.

Litteratur

Hjorth, Vigdis (2012). Leve posthornet. Cappelen Damm.

Oslo Economics (2010). Leveringsplikt på postområdet.

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/sd/vedlegg/post/postrapport_leveringsplikt.pdf

Samferdselsdepartementet (2009-2015). Prop. 1 S Programområde 22 Post og telekommunikasjoner. For budsjettårene (2009-2010) – (2014-2015).

Samferdselsdepartementet (2014): Høringsnotat og Forslag til ny postlov.

<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/Horing-av-utkast-til-ny-postlov/id2008849/>

Posten AS (2012-14): Produktregnskap 2011-2013.

<http://www.npt.no/marked/posttjenester/postens-konsesjon/produktregnskap>

Posten (2013): Plan for Postens virksomhet 2013 – 2016. \$10-planen 2013

Posten AS (2010-2013). Års- og bærekraftrapport for 2010-2013.

<http://www.postennorge.no/finansiell-informasjon/aars-og-kvartalsrapporter?year=2014>

Posten AS (2001-2009). Årsrapport 2001-2009. <http://www.postennorge.no/finansiell-informasjon/aars-og-kvartalsrapporter?year=2005>

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Dronning Mauds Gate 10
0250 Oslo

Postadresse:
Postboks 1540 Vika
0117 Oslo