

Arbeidsnotat nr. 23/09

Liberalisering av postmarkedet i Norge – utdypning av enkelte problemstillinger

Av

Christian Andersen

Rune Mjørlund

SNF-prosjekt 4466 ”Tilleggsutredning liberalisering postmarkedet”
Prosjektet er finansiert av Samferdselsdepartementet

SAMFUNNS OG NÆRINGSLIVSFORSKNING AS
BERGEN, JUNI 2009

ISSN 1503-2140

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

Forord

Dette notat inneholder en utdypning av enkelte problemstillinger vedrørende en eventuell liberalisering av det norske postmarkedet. Notatet må ses i sammenheng med SNF rapport 03/2009.

Oppdraget er gjennomført i løpet av juni 2009.

Innhold

Forord	iii
Sammendrag	vi
1 Lønns- og arbeidsvilkår i postmarkedet ved en liberalisering	1
1.1 Innledning	1
1.2 Ulike produktsegmenter og organisering av postvirksomhet	2
1.3 Nærmere om sosial dumping av utenlandske arbeidstakere	4
1.3.1 Ulike former for sosial dumping	4
1.3.2 Sosial dumping av utenlandsk arbeidskraft i postmarkedet	5
1.4 Erfaringer fra Tyskland, Nederland og Sverige	6
1.4.1 Tyskland	6
1.4.2 Nederland	9
1.4.3 Sverige	11
1.5 Lønns- og arbeidsforhold i Norge og andre land	12
1.5.1 Innledning	12
1.5.2 Foretaksstrukturen innen post og distribusjon i Norge	12
1.5.3 Momenter som har betydning for utviklingen i arbeidsforhold	13
1.5.4 Lønn i postsektoren i forhold til andre sektorer	16
2 Konsekvenser for miljøet	19
2.1 Utslipp av klimagasser innen postmarkedet	19
2.2 Miljømessige konsekvenser ved konkurranse på postmarkedet	20
2.3 Oppsummering og konklusjon	22
3 Muligheten for finansiering ved kompensasjonsfond	23
3.1 Det formelle grunnlaget for fondsløsninger	23
3.2 Finansieringen av fondet	23

3.3	Bruk av kompensasjonsfond i andre land	25
3.3.1	Italia.....	25
3.3.2	Belgia	26
3.3.3	Finland.....	26
3.4	Vurdering av kompensasjonsfond i norsk sammenheng.....	26
4	Betydning for distriktene.....	28
4.1	Innledning.....	28
4.2	Portostrukturen i Norge i dag	28
4.2.1	Portostrukturen i Sverige.....	29
4.3	Konsekvenser for bedrifter i distriktene.....	31
4.3.1	Portostrukturen som blir lagt til grunn i diskusjonen.....	31
4.3.2	Konsekvenser for bedrifter som mottaker og som avsender	31
4.3.3	Oppsummering av effekter for bedrifter i distriktene	33
5	Litteratur.....	34
6	Vedlegg – Nærmere om fondsløsning.....	35
6.1	En enkel ramme for diskusjonen	35
6.2	Krav om enhetsporto oppheves når markedet liberaliseres.....	36
6.3	Det opprettholdes krav om enhetsporto.....	36
6.4	Et stilisert eksempel på avgiftsgrunnlag basert på inntekt	37
7	Vedlegg – Nærmere om prising med to regioner	39
7.1	Situasjonen før oppheving av eneretten	40
7.2	Oppheving av eneretten og etablering av statlig kjøp	41

Sammendrag

Dette notat tar for seg fire problemstillinger knyttet til en eventuell liberalisering av det norske postmarkedet for adressert post under 50 gram:

- Konsekvenser for de ansatte i Posten Norge AS
- Konsekvenser for miljøet
- Mulighet for finansiering med kompensasjonsfond
- Betydning for bedrifter i distriktene

I analysen blir det lagt til grunn at en liberalisering av postmarkedet i Norge vil føre til etablering av en ny aktør i markedet for massebrev basert på distribusjon av denne brevtypen i sentrale strøk. Det legges videre til grunn at Posten Norge AS blir kompensert med statlig kjøp for pålagte tjenester utover det som er bedriftsøkonomisk lønnsomt¹.

Det blir videre lagt til grunn at den nye aktøren på sikt vil ta en vesentlig del av markedet for massebrev i de sentrale strøk. Spesialisering innen dette markedssegment gir mulighet for å oppnå en effektiv drift uten større investeringer i sorteringsutstyr og med et opplegg for distribusjon som ikke krever kjøring i faste ruter hver dag. Posten Norge fortsetter å være den dominerende landsdekkende operatøren i brevmarkedet og opprettholder sin posisjon i de deler av postmarkedet som allerede i dag er åpent for konkurranse.

At en ny aktør overtar deler av markedet for massebrev i sentrale strøk vil føre til redusert behov for ansatte i Posten Norge, fordi et redusert volum i distribusjon i sentrale strøk gir mulighet for å dekke disse områder med færre distributører. Dette vil være den vesentligste konsekvens for de ansatte i Posten Norge.

Når det gjelder lønns- og arbeidsbetingelser i øvrig for de ansatte i Posten Norge har utviklingen med redusert volum i brev- og reklamemarkedet og andre trekk ført til økt oppmerksomhet på spørsmål knyttet til kostnadsutviklingen innen konsernet. Dette gjelder også lønnskostnader. En åpning for konkurranse innen det tradisjonelle enerettsområdet vil øke dette fokus, men vi har ikke lagt til grunn at en ny aktør kan komme inn i markedet med vesentlig ringere lønns- eller arbeidsbetingelser enn det som er etablert innen post- og samferdselssektoren i dag. Dette argument bygger på følgende premisser

- Lønningene innen postsektoren er ikke vesentlig forskjellige fra det som observeres innen samferdselssektoren i øvrig og heller ikke i andre sektorer med tilsvarende yrkesbakgrunn eller kompetanse
- En ny aktør er nødt til å bygge opp en mellomstor organisasjon som kan levere med samme grad av kvalitet og leveringssikkerhet som er etablert i det norske postmarkedet i dag. Dette krever samme grad av kompetanse og seriøsitet i forhold til arbeidsoppgavene hos de ansatte som er etablert i markedet i dag.

¹ Det vises til SNF rapport 03/2009 for nærmere diskusjon av disse forutsetningene.

Arbeidsoppgavene innen markedet for massebrev krever norskkunnskaper, lokalkunnskap og evne til å håndtere operasjoner knyttet til omadressering, returpost med mer. Vi mener derfor ikke at hovedaktiviteten for en aktør som etablerer seg i dette markedet kan basere seg på innleie eller utsendt arbeidskraft fra utenlandske arbeidsgivere. Når dette gjennomføres med lønns- arbeidsvilkår som er under det som er vanlig i Norge refereres det til som sosial dumping. For hoveddelen av de sysselsatte innen brevsegmentet vil dette være lite aktuelt. Det har imidlertid etablert seg en praksis i transportmarkedet med innleie av utenlandske sjåførere. Dette forekommer også for noen oppdrag i bedrifter innen postmarkedet, og vil også kunne gjøre seg gjeldende innen brevsegmentet etter en liberalisering.

Det er i diskusjonen i Kapittel 1 vist til erfaringer fra Sverige, Tyskland og Nederland. Som det fremgår av diskusjonen anser vi en utvikling i samme retning som i Sverige som mest sannsynlig. Når det gjelder utviklingen i Tyskland og Nederland har det vært sterk diskusjon om lønns- og arbeidsforhold i nye foretak som har etablert seg i postmarkedet. I Tyskland har det vært presentert lønninger som ligger vesentlig under det som har vært vanlig i postmarkedet. Når det gjelder Nederland har det vært brukt arbeidskontrakter som avviker fra tradisjonelle ansettelsesforhold. For begge land har deltidsstillinger vært utbredt.

Erfaringene fra Nederland og Tyskland gjør det relevant å reise spørsmålet om en parallell utvikling er mulig i Norge etter en liberalisering. Her kan man vise til argumentet som er brukt tidligere om at lønnsnivået i postsektoren ikke avviker sterkt fra tilsvarende aktivitet, og at sammenlignbar kvalitet på leveringen vil kreve samme kompetanse hos de ansatte. Når det gjelder Tyskland er arbeidsmarkedet preget av høyere lønnsforskjeller enn det er tilfelle i det norske arbeidsmarkedet. Det er også større regionale forskjeller i lønnsnivå. Når det gjelder forhold som yrkesdeltakelse, arbeidsløshet og utdanningsnivå er det i Tyskland tall som gjør det mer sannsynlig at man kan lykkes med en strategi med lave lønninger. Det samme er imidlertid ikke tilfelle i Nederland, som på flere av disse dimensjoner har verdier på samme nivå som Norge. I Nederland har de nye aktører vært etablert i flere år, men eneretten for adresserte sendinger under 50 gram ble ikke fjernet før 1. april 2009. En vesentlig del av aktiviteten i de nye aktørene har derfor vært rettet mot reklame og adresserte sendinger utenfor enerettsområdet, for eksempel tidsskrifter. Ut fra de argumentene som er nevnt med hensyn til sammenhengen mellom leveringskvalitet og organisasjonsform, kan det reises spørsmål om organiseringen basert på deltid og lav avlønning vil gi den kvalitet som er nødvendig for å håndtere produkter med høyere krav til leveringskvalitet.

I det nederlandske postmarkedet har det vært sterk bruk av arbeidsforhold som avviker fra vanlige ansettelseskontrakter. I stedet har man basert seg på kontrakter som behandler distributørene mer som personlig næringsdrivende. Vi har ikke hatt anledning til å gå nærmere inn på dette, men omtalen tyder på at det i Nederland eksisterer spesielle kontraktsformer, som gjør det mulig å redusere de samlede kostnader til arbeidskraften på denne måten. Bruk av slike kontrakter i situasjoner hvor den etablerte aktøren baserer seg på vanlige tilsetningskontrakter gir ikke konkurranse på like vilkår.

Nederland er befolkningsmessig og topografisk meget annerledes enn Norge. Den samlede befolkningen er større, og mer konsentrert, og avstandene i landet som helhet er mindre. Dette kan gjøre det lettere å etablere landsdekkende nettverk, og gir derfor mer konkurranse mellom ulike aktører, enn det vil være tilfelle i Norge.

Når det argumenteres for positive effekter av konkurranse i postmarkedet eller andre næringer er det insitammenter til produktutvikling, kundeorientering, nye tekniske muligheter og

kostnadsbevissthet som vektlegges. Dette krever at ulike aktører konkurrerer på like vilkår. Konkurransen basert på organisatoriske valg som påvirker arbeidskraftkostnadene for bedriftene gir ikke slike effekter. Vi har ikke anledning til å gå inn på de juridiske aspektene av dette, men krav som sikrer konkurranse på like vilkår og som sikrer at arbeidsforhold ikke er i strid med regler og normer i norsk arbeidsliv er ikke i motstrid med intensjonene bak en liberalisering av postmarkedet. Det virker som at slike ordninger kan ha støtte både i det 3. EU direktivet og i praksis i andre land.

Det kan ikke utelukkes at en konkurranse på postmarkedet vil føre til parallellkjøring og dermed en økning i utslippene fra postsektoren. Det er imidlertid flere faktorer som er med på å begrense en eventuell utslippsøkning. Nye aktører i markedet for massesendinger i de sentrale strøkene vil være i stand til å legge opp til en effektiv kjørestruktur og mulighetene for å benytte seg av mer miljøvennlig transport som for eksempel elbiler vil være til stede. Det kan også tenkes at det å være en miljøvennlig aktør vil bli en viktig konkurransefaktor. Dersom man ønsker å oppnå miljømessige mål innen transportsektoren, så er ikke konkurransepolitiske reguleringer det mest egnede virkemidlet.

Det er begrensede praktiske erfaringer med etablering av kompensasjonsfond. Innen postsektoren har det sammenheng med at få land hittil har gjennomført liberalisering av postmarkedet. De ordninger som er gjennomført er basert på en skatt på omsetningen. Det virker ikke realistisk med en finansiering av bedriftsøkonomisk ulønnsomme tjenester utelukkende gjennom en fondsløsning. En mer realistisk løsning er basert på statlig kjøp av de samfunnsplågte tjenester kombinert med en enhetsavgift på ulike postprodukter eller på omsetningen. Avgiften bør legges på de produkter som hittil har vært innen enerettsområdet. Finansieringen av statlig kjøp vil da være en kombinasjon av generell beskatning og en brukeravgift på brukere av posttjenester. En slik ordning er i prinsippet enkel å innføre, men de administrative kostnadene må utredes og vurderes i forhold til bidraget fra en slik avgift.

Liberaliseringen av brevmarkedet kan forventes å føre til en differensiering av prisene for massebrev og annen industriell post basert på destinasjonen for sendingen. Det vil altså bli lavere priser for massebrev som skal distribueres i sentrale strøk. Dette er det gunstigste for distriktsbedrifter som er avhengig av å sende denne typen brev i konkurranse med bedrifter lokalisert andre steder i landet. Destinasjonsprinsippet gjør at bedrifter konkurrerer på like vilkår om kunder med samme bosted. Distriktsbedriftene vil imidlertid oppleve at priser for enkelte varer og tjenester øker, på grunn av at det blir overveltning av økte kostnader til utsendelse av massebrev til distriktene. Det er imidlertid grunn til å anta, at denne kostnadsøkningen og overveltningen vil være relativt beskjeden i forhold til de samlede kostnader for disse tjenestene. Det vil være substitusjonsmuligheter hvis det er tilfelle hvor kostnadsøkningen er av vesentlig betydning. For vanlige brev som enkeltsender vil enhetsportoene kunne opprettholdes. Det er bare brevmarkedet som påvirkes direkte av liberaliseringen. Forsendelse av pakker eller brev som er tyngre enn 50 gram er allerede i dag utenfor enerettsområdet. Spesielt for pakker og ekspressendinger er det etablert konkurrerende bedrifter.

1 Lønns- og arbeidsvilkår i postmarkedet ved en liberalisering

1.1 Innledning

Dette kapittel diskuterer konsekvenser for de ansatte i Posten Norge AS ved en eventuell liberalisering av det norske postmarkedet. Problemstillinger knyttet til dette har vært trukket frem i flere høringsuttalelser. De noen momenter fra høringsnotatene er oppsummert i punktene under:

- Nye aktører kan gå inn i markedet med andre lønns- og arbeidsvilkår enn det Posten Norge er bundet av i sine tariffavtaler. Konkurransen i de lønnsomme deler av markedet vil føre til at Posten Norge mister inntekter og volum, hvilket vil forsterke de omstillinger som allerede er i gang og medføre tap av arbeidsplasser.
- Et langvarig omstillingsprogram har hatt konsekvenser for de ansatte i Posten Norge, og omstillingen i seg selv kan ha medført kostnader for samfunnet knyttet til sykemelding og uføretrygding.
- Det er vist til en utredning fra EUs arbeidslivsinstitutt, Eurofound, som dokumenterer konsekvenser av konkurranse i postmarkedet for de ansattes arbeidsvilkår.
- Erfaringene fra utlandet viser at nye tjenesteleverandører først og fremst konkurrerer ved hjelp av pris på arbeidskraft. Nye jobber i postsektoren er i stor grad dårlig betalt, midlertidig og deltid. Det vises spesielt til erfaringene fra Tyskland hvor regjeringen og fagforeningene er blitt enig om en minstelønn i denne bransjen på 65 kr/timen. I Tyskland og Nederland har det oppstått diskusjon om behov for regulering av lønnsvilkårene i bransjen, for å unngå urimelige lønnsvilkår og store lønnsforskjeller.
- Sosial dumping kan bli aktuelt i postsektoren ved økt konkurranse, og konkurranseutsetting gir mulighet for økt bruk av kontraktører.

Konsekvenser for de ansatte kan vurderes ut fra flere perspektiver. En inntreden av nye aktører i et markedssegment hvor en aktør i utgangspunktet har enerett vil medføre redusert aktivitet for denne etablerte aktøren, og dette kan få betydning for behovet for ansatte. Det kan bli spesielt store utslag hvis det blir konkurranse på ulike vilkår, hvis nye aktører kan benytte seg av arbeidskraft som har dårligere lønns og arbeidsvilkår enn det som er vanlig i det norske arbeidsmarkedet. Problemer av denne typen har spesielt vært knyttet til bruk av utenlandsk arbeidskraft, og omtales ofte som "sosial dumping". Tilsvarende effekter kan imidlertid oppstå også ved bruk av norske arbeidstakere som tilbys lønns- og arbeidsforhold under vanlig standard. På lengre sikt kan konkurranse på ulike vilkår føre til press på lønns- og arbeidsvilkår i den etablerte bedriften. Etablering av nye aktører kan endre graden av fagorganisering innen sektoren, hvis nye aktører har en annen andel organiserte enn den etablerte bedriften.

Det er andre faktorer som kan ha betydning for lønnsnivået i en næringssektor. Innen brevmarkedet i postsektoren vil den samlede volumutviklingen og tilgjengeligheten av elektroniske alternativer ha betydning for utviklingen i lønns- og arbeidsvilkår på lengre sikt. Utviklingen i andre markedssegmenter som pakker og logistikk vil ha tilsvarende betydning.

Fordelingen av aktiviteten i brevsegmentet kan ha betydning for krav til arbeidet og muligheten for å utforme arbeidsoppgaver. Dette kan for eksempel gjelde fordelingen av forsendelser på prioritert post og adressert og uadressert reklame. Prioriterte forsendelser impliserer høyere krav til leveringskvalitet og leveringshastighet, og tilleggsfunksjoner som ettersending, adresseforandring og lignende er viktig. Uadressert reklame er en forsendelsestype som er mindre krevende med hensyn til arbeidsfunksjoner. Etablering av konkurrerende aktører vil uansett ha en selvstendig effekt, og kan også bidra til å fremskynde eller forsterke konsekvensen av strukturelle endringer som pågår.

I dette kapittel vil oppmerksomheten bli konsentrert om ulike konkurranse basert på forskjeller i lønns- og arbeidsvilkår. Det er ikke mulig å gå inn i en diskusjon av disse problemstillinger uten å gjøre noen antagelser om hvilket markedssegment det blir konkurranse i, og egenskaper ved de tjenester som skal leveres. Dette vil være tema for neste avsnitt.

1.2 Ulike produktsegmenter og organisering av postvirksomhet

Det er en rekke ulike produkter som håndteres innen postmarkedet, som varierer både med hensyn til hvor krevende det er å håndtere dem og de forventninger og krav som stilles fra avsendere og mottakere. Uadressert reklame er en relativt enkel produkttype, hvor et eksemplar av reklamen skal puttes i postkasser innen ulike geografiske områder. Uadressert reklame ligger ikke innen enerettsområdet. Posten Norge har en betydelig markedsandel, men det er flere selskaper inne i dette markedssegmentet. For disse selskaper vil det typisk være tale om en eller to utbringningsdager i uken, og distributørene har dette som deltidsjobb. Avlønningen skjer etter antall enheter som distribueres. Distributørene mottar det som skal fordeles en dag eller to før distribusjonsdagen, og vil ofte selv stå for sortering av materialet. Kundene som ønsker å få distribuert reklame er avhengig av at det blir delt ut til avtalt tid, men utover det er det tidsmessig en del fleksibilitet med hensyn til produksjonstidspunkt og fordeling til distributørene.

Når det gjelder adressert brevpost kan man skjelve mellom ulike typer. Felles for alle er at distribusjonen er vesentlig mer komplisert enn når det gjelder uadresserte sendinger. Adressert post er både knyttet til en person og en adresse. Adresserte breve skal i utgangspunktet legges i den rette postkasse angitt som adressen, men hvis mottakeren har meldt adresseforandring midlertidig eller permanent må brevet videresendes. Hvis brevet er feiladressert må det returneres til avsender. Dette fører til at det organisasjonsmessig er vesentlig vanskeligere å håndtere adressert post. Innen adresserte sendinger er det imidlertid også differensiering mellom produkttyper. Det kan gjelde aviser eller tidsskrifter og ulike former for brevsendinger. Innen brevsendinger skjelves det gjerne mellom adressert reklame, massebrev og dagligbrev eller enkeltsendinger. Det skjelves også mellom brev med hensyn til leveringstid. Massebrev er brev som sendes i store partier fra en enkelt avsender, og hvor det er mulighet for forhåndssortering av brev etter postnummer fra avsenderens side. Når det gjelder adressert reklame vil konsekvensen av enkelte feilleveringer eller forsinkelser som hovedregel ikke være stor. For andre sendingstyper kan sikkerheten for rettidig levering til rett person være av stor betydning. Dette gjelder for eksempel både personlige brev, forretningspost og ulike former for kontoinformasjon og faktureringer. Skal manglende betaling av en faktura følges opp med en purring, er man avhengig av at det opprinnelige kravet ble levert som forutsatt. Prioriterte enkeltsendinger er en sendingstype som stiller store krav til organisasjonen, fordi tiden mellom innlevering og utlevering til mottaker er kort. Det

er ikke mulig å gjøre sortering på forhånd, så denne typen sendinger må samles inn og sorteres. Operatøren må være i stand til å levere enkeltsendinger fra avsendere og mottakere over hele landet innen tidsfristen. Enkeltsendinger vil typisk være mindre standardiserte med hensyn til vekt, størrelse og utformningen av adressefelt enn det er tilfelle for massebrev, hvor det er større partier av identiske enheter. Dette bidrar i seg selv til kompleksiteten i håndteringen, både i sortering og distribusjon.

Det som er skrevet over betyr, at en aktører i postmarkedet må tilpasse organisasjonen til den typen produkter man ønsker å håndtere. Dette gjelder både med hensyn til investeringer i utstyr og materiell, men også når det gjelder de ansattes kvalifikasjoner og ansvarlighet overfor det arbeid som skal utføres. For de mest krevende produkter vil det være store krav til kvalitet gjennom hele prosessen fra innlevering til utlevering til adressaten. Forhåndssortert post reduserer alt annet like behovet for sorteringskapasitet, men øker behovet for direkte kontakt med kundene for å sikre optimal utformning av sorteringen og for å bidra til å redusere avsenderens transaksjonskostnader ved utformningen av sendingen.

Når det gjelder den geografiske dimensjonen er det to forhold som er av betydning. Det gjelder for det første andelen av befolkningen som bot i tettbygde områder, og for det andre den geografiske spredning eller utstrekning av området som skal betjenes. En viktig parameter er her andelen av landet som kan dekket med transport med lastbil eller tog over natten. Flytransport er en nødvendighet når det gjelder store avstander, og det er krav om kort fremsendelsestid for posten. Flytransport gir økte kostnader, økt kompleksitet i logistikken og kan gi økt risiko for forsinkelser.

Når det gjelder krav og forventninger hos kunder vil det variere i forhold til de ulike produkttyper. Sammensetningen av brevmarkedet med hensyn til produkter vil derfor si mye om dette. Det kan kanskje også være ulike tradisjoner og toleranse mellom ulike land.

Som nevnt vil utformningen av organisasjonen hos en postoperatør avhenge av hvilket eller hvilke produktsegment aktiviteten er rettet mot. Dette betyr også at det kan være fordeler knyttet til spesialisering på enkelte segment. Et eksempel på dette er en satsning på massebrev i sentrale strøk. Muligheten for forhåndssortering reduserer behovet for omfattende sorteringsarbeid, og fleksibiliteten i frembringelsestid for denne sendingstypen gjør at det kan legges opp rasjonelle distribusjonsruter. Det er for eksempel ikke nødvendig å dekke de samme distribusjonsruter daglig. En slik spesialisering kan redusere kostnadene per enhet levert og være en viktig konkurranseparameter.

For å kunne diskutere konsekvensene av en eventuell liberalisering av postmarkedet, er det nødvendig å gjøre mer konkrete antagelser om omfanget av etablering av nye aktører. Følgende forutsetninger vil bli lagt til grunn om egenskaper ved nye aktører og de utfordringer de står overfor ved etablering.

1. Etablering vil bli i markedet for forhåndssorterte, adresserte massebrev.
2. Det er nødvendig å tilby en omfattende dekning av husholdninger og bedrifter, slik at man må være tilstede i alle storbyområder.
3. Etter at en ny aktør er operasjonell vil det ta noe tid før man er innarbeidet i markedet og merkenavnet er blitt kjent. Dette vil kreve en viss finansiell styrke.

4. Tilbudet må være fullstendig med hensyn til levering av brev, ettersending, adresseforandringer, returpost med mer.
5. Den nye aktøren håndterer industriell post fra profesjonelle kunder som forventer kvalitet på det nivå de er vant til. Med kvalitet menes troverdig leveringssikkerhet, leveringstid og håndtering av punktene nevnt under 4.

1.3 Nærmere om sosial dumping av utenlandske arbeidstakere

1.3.1 Ulike former for sosial dumping

Begrepet sosial dumping brukes primært hvor utenlandske arbeidstakere arbeider i Norge på vilkår som avviker som er vanlig i det norske arbeidsmarkedet. I stortingsmelding nr. 2 (2005-2006) heter det ”Etter regjeringens vurdering er det sosial dumping av utenlandske arbeidstakere både når de utsettes for brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler, herunder regler om arbeidstid og krav til bostandard, og/eller når de tilbys lønn og andre ytelser som er uakseptabelt lave sammenliknet med hva norske arbeidstakere normalt tjener, eller som ikke er i tråd med allmenngjøringsforskrifter, der slike gjelder.” LO viser til denne definisjonen i notatet *Sosial dumping* fra mai 2009.

Det er spesielt åpningen av arbeidsmarkedet for nye medlemsland i EU som har hatt betydning. Det ble i utgangspunktet innført overgangsordninger for disse land. Etter overgangsordningene måtte borgere fra disse landene ha levert søknad om arbeidstillatelse før de kunne begynne å arbeide, og det måtte foreligge tilbud om heltidsarbeid med tilsvarende lønns- og arbeidsvilkår som for norske arbeidstakere. I 2006 besluttet regjeringen å forlenge overgangsordningene for arbeidstakere fra nye EØS-land. Forlengelsen gjaldt frem til 1. mai 2009. For Bulgaria og Romania gjelder en forlengning frem til 1. Januar 2012.

Overgangsordningene har ikke omfattet leverandører av tjenester. Det har derfor vært mulig for bedrifter å medbringe egne arbeidstakere til Norge for å utføre tjenester for en begrenset periode. Dette har vært referert til som utsendte arbeidstakere. Det gjelder regler i arbeidsmiljøloven for utsendte arbeidstakere og det er gjennomført allmenngjøring av tariffavtaler i enkelte bransjer.

Arbeidsmiljølovens § 1-7 definerer begrepet utsendt arbeidstaker som en situasjon hvor en utenlandsk bedrift sender arbeidstaker til Norge, også hvis det gjelder arbeid innen et konsern. Utleie av arbeidskraft fra vikarbyrå eller annen virksomhet som stiller arbeidskraft til rådighet. Forskrift om utsendte arbeidstakere² bestemmer at en rekke lover som regulerer arbeidsmarkedet kommer til anvendelse for denne gruppen arbeidstakere. Det gjelder blant annet bestemmelser om HMS, fritid, barn og ungdoms rettigheter, arbeidstidsbestemmelser, utleie, overtid, likebehandling og krav om arbeidskontrakter. I tillegg kommer deler av ferieloven, sysselsettingsloven og likestillingsloven.

Med allmenngjøring menes at Tariffnemnda kan treffe vedtak om at en landsdekkende tariffavtale helt eller delvis skal gjelde for alle arbeidstakere som utfører arbeid av den art

² FOR 2005-12-16 nr 1566

omtalen omfatter. Krav om allmenngjøring må fremsettes av en arbeidstaker- eller arbeidsgiverorganisasjon som er part i avtalen³. Loven gjelder for arbeidstakere som utfører arbeid i annens tjeneste i Norge. Det henvises i loven til Arbeidsmiljølovens § 1-7. Enkeltpersonforetak fra utlandet vil ikke være omfattet av allmenngjøringsvedtak.

Det eksisterer i dag allmenngjøringsvedtak innen bygg- og anlegg, for enkelte petroleumsanlegg på land og for deler av Verkstedsoverenskomsten for skips- og verftsindustrien.

For å håndheve reglene på arbeidsmarkedet har regjeringen utarbeidet to handlingsplaner mot sosial dumping. Disse er beskrevet i henholdsvis St.meld. nr.2 (2005-2006) og St.meld. nr.1 (2008-2009).

Utenlandske arbeidstakere i norske bedrifter, hvor det også er norske arbeidstakere vil være beskyttet av diskrimineringsvernet i arbeidsmiljølovens § 13-2. Det kan ikke innen en slik bedrift gis spesielle arbeidsvilkår for utenlandske statsborgere. Problemet med lønnsdumping vil derfor først og fremst vise seg i forhold til arbeidsgivere som kun opererer med arbeidstakere rekruttert fra utlandet⁴.

Innen transportsektoren har det vært bruk av utenlandsk arbeidskraft. Det er blitt mer utbredt med innleie av sjåførere fra utlandet, ikke bare til spesielle oppdrag men som et ledd i den langsiktige og rutinemessige aktiviteten. Eksempler har vært brakt frem også inne postsektoren⁵.

Det er imidlertid ikke mulig for utenlandske transportselskaper fritt å ta oppdrag i Norge. Kabotasje defineres som transport mellom steder i en annen stat enn der transportøren hører hjemme. Kjøretøy fra en medlemsstat i EU har anledning til å utføre kabotasje midlertidig mellom to steder i en annen medlemsstat. For Norge gjelder dette tilsvarende for transportører fra EØS. At transporten må være midlertidig innebærer at de må ha en tilfeldig karakter, de kan ikke utføres over lengre tid, og de må ikke utføres systematisk eller kontinuerlig. Kabotasetransporten må utføres i forbindelse med en internasjonal transport for å være lovlig.

Frem til 1. mai 2009 var det ikke anledning for transportører fra Estland, Latvia, Litauen, Den tsjekkiske republikk og Slovakia å utføre transportoppdrag innen Norge (kabotasje). For Bulgaria og Romania gjelder stadig forbud. Restriksjonene på kabotasje ble innført som en del av overgangsordningene ved utvidelsen av EØS i 2004.

1.3.2 Sosial dumping av utenlandsk arbeidskraft i postmarkedet

I avsnitt 1.3.1 er det redegjort for ulike former for sosial dumping knyttet til bruk av utenlandsk arbeidskraft. I forhold til postmarkedet trekker vi følgende konklusjoner:

³ Lov om allmenngjøring av tariffavtaler m.v. §§ 1- 3.

⁴ LO Sosial dumping, side 7.

⁵ <http://www.frifagbevegelse.no/aktuell/posthornet/article4424758.ece>

- Det vil ikke være mulig å basere vesentlige deler av aktiviteten for en aktør i postmarkedet på utenlandsk arbeidskraft, verken ved utsendelse av arbeidskraft fra eller ved etablering av enkeltpersonforetak

En aktør som skal etablere seg må ha en betydelig størrelse for å kunne dekke det nødvendige geografiske området og befolkningsandelen. Det vil ikke være grunnlag for en rekke mindre organisasjoner som dekker ulike delmarkeder. Håndteringen av post under de vilkår som er nevnt i avsnitt to, krever norskkunnskaper, lokalkunnskap og erfaring med rutinene for håndtering av post. Det vil ikke være grunnlag for konkurranse basert på midlertidig utsendelse av medarbeidere, heller ikke etablering av enkeltpersonforetak. Den nye aktøren er avhengig av omdømme og troverdighet som profesjonell bedrift. Sosial dumping av utenlandske arbeidstakere vil ikke bidra til dette.

- Bruk av innleide utenlandske sjåfører i transport vil fortsette.

Dette virker som etablert praksis innen transportsektoren, og også blant aktører i postsektoren. Det må derfor legges til grunn at dette kan bli aktuelt også for en ny aktør i massebrevmarkedet. Dette vil spesielt gjelde transport mellom innlevering og utleveringsområder. Det er imidlertid ikke grunnlag for kabotasje.

1.4 Erfaringer fra Tyskland, Nederland og Sverige

Med en inntreden av nye aktører i både Tyskland og Nederland har man sett at de nye konkurrentene til de nasjonale operatørene i stor grad har benyttet seg av deltidsansatte og kontraktører. Vi vil derfor gå gjennom hvordan utviklingen har vært for de ansatte i disse to landene.

1.4.1 Tyskland

I 2007 var det hele 850 lisensierte aktører i det tyske brevmarkedet. Innenfor det leveringspliktige området sysselsatte den nasjonale operatøren, Deutsche Post AG (DPAG), 148 595 personer i 2006, mens de konkurrerende aktørene sysselsatte 48 281 personer. Gjennom en såkalt D-lisens hadde disse aktørene tilgang til enerettsområdet allerede før Tyskland avskaffet eneretten i 2008. De fleste av disse var små lokale og regionale aktører. Store aktører som blant annet TNT Post AG benytter imidlertid noen av de små aktørene til å foreta innsamling og utlevering av brev i visse regioner, slik at de kan nå ut til et større marked.

Tabell 1. Ansatte innen det lisensierte området etter kontrakt (2006)

Kontraktstype	Deutsche Post AG (DPAG)		Lisensierte aktører	
	Antall ansatte	Andel innen kontraktsstype	Antall ansatte	Andel innen kontraktsstype
Fulltidsansatte	92 913	63 %	9 740	20 %
Deltidsansatte	53 659	36 %	36 582	76 %
<i>Deltidssysselsatte</i>	<i>44 227</i>	<i>30 %</i>	<i>8 312</i>	<i>17 %</i>
<i>"Midi-Jobs"</i>	<i>5 889</i>	<i>4 %</i>	<i>4 391</i>	<i>9 %</i>
<i>"Mini-Jobs"</i>	<i>3 543</i>	<i>2 %</i>	<i>23 879</i>	<i>49 %</i>
Øvrige (for eksempel korttidsansatte)	2 023	1 %	1 959	4 %
Total	148 595	100 %	48281	100 %

Kilde: ECORYS 2008

Med fulltidsansatte menes det her personer som arbeider minimum 35 timer i uken. Deltidsansatte deles i BNetzA (2008) inn i deltidssysselsatte, "Midi-Jobs" og "Mini-Jobs". "Midi-Jobs" inkluderer de som har en regelmessig månedlig bruttoinntekt på mellom 400€ og 800€. "Mini-Jobs", som også kan benevnes som marginale jobber, viser til de som har en regelmessig månedlig bruttoinntekt på mindre enn 400€. Innenfor kategorien øvrige ligger blant annet korttidsansatte, som er definert som personer som er ansatt i mindre enn 2 måneder. Dersom personen arbeider mindre enn 5 dager i uken er denne definisjonen på maksimum 50 arbeidsdager i løpet av ett år.

Av Tabell 1 kommer det tydelig frem at de lisensierte aktørene benytter seg i mye større grad av deltidssansatte enn det man ser hos DPAG. Cirka halvparten av de som er ansatt hos de lisensierte aktørene tjener mindre enn 400€, og faller inn under betegnelsen "Mini-Jobs. Til sammenligning har kun 2 % av DPAGs ansatte en tilsvarende kontraktstype.

I Tabell 2 ser en hvordan utviklingen i det tyske postmarkedet har vært etter 1999. Det går frem av tabellen at det har vært en liten økning i antall ansatte fra 1999 til 2006. I perioden gikk antall heltidsansatte hos DPAG og konkurrentene ned fra 116 643 personer i 1999 til 102 653 i 2006, noe som tilsvarer en nedgang på ca 12 %. Totalt antall deltidssansatte, utenom ansatte med såkalte "Mini-Jobs", gikk i den samme perioden ned fra 66 667 til 62 8919. Grunnen til at det var en økning antall ansatte er at det i perioden var en økning i de marginale jobbene. I 1999 var det kun 11 528 arbeidere som falt inn under denne kategorien. I 2006 var dette økt til 27 422 ansatte.

Tabell 2. Ansettelsesstruktur i Tyskland perioden 1999-2006

		1999	2001	2003	2004	2005	2006
Fulltid	DPAG	114 343	104 778	101 464	99 954	93 103	92 913
	Lisensierte aktører	2 300	5 113	7 119	7 129	8 436	9 740
	Sum	116 643	59 517	108 583	107 083	101 539	102 653
Deltid (uten "Mini-Jobs")	DPAG	62 507	1 331	49 896	46 867	49 626	50 116
	Lisensierte aktører	4 160	3 461	4 528	5 856	10 327	12 703
	Sum	66 667		54 424	52 723	59 953	62 819
"Mini-Jobs" (marginale jobber)	DPAG	338		1 086	787	910	3 543
	DPAG - ekspedisjonssteder	Ikke tilgjengelig		1 100	2 900	4 000	
	Lisensierte aktører	11 190	13 218	16 681	20 471	25 535	23 879
	Sum	11 528	14 549	18 867	24 158	30 445	27 422
Øvrige (for eksempel korttidsansatte)	DPAG	Ingen informasjon			672	1 201	2 023
	Lisensierte aktører				954	1 877	1 959
	Sum				1 626	3 078	3 982
Sum	DPAG	177 188	162 165	153 546	151 180	148 840	148 595
	Lisensierte aktører	17 650	21 792	28 328	34 410	46 175	48 281
	Sum	194 838	183 957	181 874	185 590	195 015	196 876

Kilde: BNetzA (2008)

Tabell 1 og Tabell 2 som er presenter over viser at det har vært en overgang fra å benytte seg av heltidsansatte til å i større benytte seg av deltidsansatte. Dette er en spesielt tydelig trend hos konkurrentene til DPAG.

Et kjennetegn ved deltidsarbeid er at det ofte er forbundet med lavere lønninger enn ved en heltidsstilling. I Tabell 3 gis det en oversikt over gjennomsnittlig timelønn hos DPAG og konkurrentene for de som jobber i sortering og utlevering, samt sjåførere. Av tabellen går det frem at lønnen for de som jobber med utlevering hos DPAG er 66 % høyere enn den gjennomsnittlige lønnen for de som jobber med utlevering hos konkurrentene.

Tyskland har ingen minstelønnsordning som gjelder for sysselsatte i alle sektorer. Myndighetene kan imidlertid bestemme at minstelønnsordninger som blir kollektivt akseptert av arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjon innen en spesifikk sektor skal gjelde for alle foretak innen denne sektoren.

Tabell 3. Oversikt over lønnsnivå, målt i €/time for DPAG og konkurrentene (mars 2007)

	Sortering	Transport	Utlevering
DPAG	11,34	11,99	12,13
Konkurrenter			
Gjennomsnitt for hele Tyskland	7,65	7,63	7,28
Vest-Tyskland, inklusive Berlin	8,10	8,08	7,71
Øst-Tyskland	6,11	6,23	6,18

Kilde: ECORYS (2008)

Forskjellen i lønnsnivå mellom ulike aktører førte til at man begynte å se på innføringen av en minstelønnsordning for de ansatte i den tyske postsektoren. Minstelønnsordningen som ble forhandlet frem av fagforeningen ver.di og arbeidsgiverorganisasjonen innen posttjenester, Arbeitgeberverband Postdienste, som er dominert av DPAG. En slik ordning ble vedtatt i desember 2007, og skulle gjelde fra og med 1. januar 2008. Avtalen gjaldt for alle aktører som utførte tjenester innen innsamling, behandling og levering av adresserte sendinger på under 1 kilo⁶, og gjaldt således ikke bare for de partene som fremforhandlet avtalen. Minstelønnen ble fastsatt til 8€ i timen i Øst-Tyskland og 9,80€ i timen i Vest-Tyskland. Av tabellen over ser man at dette ligger godt over det konkurrentene til DPAG betalte sine ansatte i 2007. En konsekvens av dette var at konkurrentene gikk rettens vei for å stoppe minstelønnsordningen. Den 18. desember 2008 ble denne ordningen midlertidig opphevet av den tyske domstolen. Etter den tid har man arbeidet videre med en ny minstelønnsordning for de ansatte innen postsektoren⁷.

1.4.2 Nederland

I Nederland har det først og fremst kommet to konkurrenter til det nasjonale postselskapet TNT Post. Dette er Selekt Mail, et selskap eid av DHL, og Sandd. Disse selskapene fokuserer begge på massesendinger fra bedrifter til konsumenter. Innenfor dette segmentet har de to selskapene bygget ut et end-to-end nettverk som dekker hele landet med leveranse to ganger i uken.

I stedet for å ha arbeidskontrakt med sine leverandører, arbeider leverandørene hovedsakelig som frilansere gjennom såkalte OVO-kontrakter⁸ og avlønnes per enhet eller per adresse⁹.

⁶ Eurofound (2007)

⁷ UNI 2009

⁸ Overeenkomst van opdracht

⁹ Ministerie van Econoimische Zaken, 2007

Videre gjelder ikke bestemmelser rundt arbeidsmiljø og arbeidstimer for de som har en slik kontrakt, samt at de fleste av leverandørene ikke arbeider nok timer til å falle inn under bestemmelsen med sosiale ytelser. Det er en minstelønnsordning i Nederland, men for leverandører med OVO-kontrakter gjelder denne kun dersom:

- Leverandøren har færre enn to andre arbeidsgivere/oppdragsgivere
- Varigheten på arbeidet er mer enn tre måneder
- Leverandøren har minst fem arbeidsdager i uken
- Leverandøren selv utfører arbeidet

En beregning basert på spørreundersøkelser gjort av fagforeningen FNV Bondgenoten i 2007 anslo at de ansatte i Sandd og Selekt Mail i gjennomsnitt tjente et sted mellom 6 og 8 € per time. Til sammenligning betalte TNT i det samme året ca 23 € i timen til sine ansatte etter at velferdsgoder ble lagt til.

Sandd, Selekt Mail og Netwerk VSP, et datterselskap av TNT som også baserer seg på OVO-kontrakter, har annonsert at de vil gå gjennom sine lønssystemer. Blant annet er det aktuelt å innføre en ordning hvor leverandører som tilfredsstillt et minstekrav for sendinger vil ha krav på en minstelønn. I et intervju som ECORYS gjennomførte med Selekt Mail i 2008 går det frem at Selekt Mail ser på et nytt lønssystem hvor man går vekk fra ordningen med å betale per brev, og i stedet innfører et system hvor betalingen er basert på gjennomsnittlig antall arbeidstimer beregnet ut fra estimert tidsbruk per kjørerute.

De tre aktørene som er nevnt over sysselsatte i 2008 i alt 27 000 personer¹⁰. Av tabellen går det frem i hvilken grad de tre aktørene benytter seg av leverandører.

Tabell 4. Sysselsatte etter antall ansatte og årsverk.

Tilbyder	2005	2006
TNT	64 035 ansatte	61 269 ansatte
Sandd	900 ansatte 9000 leverandører	1000 ansatte 12 000 leverandører
Selekt Mail	300 ansatte 10 500 leverandører	500 ansatte (300 årsverk) 12 000 leverandører
Netwerk VSP	272 årsverk	276 årsverk 1600 leverandører

Kilde: ECORYS 2008

Nederland liberaliserte postmarkedet den 1. april 2009. En viktig premiss var, i tillegg til konkurranse på like vilkår i de andre liberaliserte landene, at hensynet til de postansatte skulle ivaretas. Dette betydde at de største konkurrentene til Sandd, Selekt Mail, samt Netwerk VSP, måtte gå vekk fra ordningen med frilanskontrakter. Det ble i november 2008 inngått en avtale

¹⁰ UNI 2009

mellom disse aktørene og fagforeningene FNV Bondgenoten og Abvakabo FNV¹¹. I avtalen som ble inngått går det blant annet frem at Sandd, Selekt Mail og Netwerk VSP må tilby 80 % av sine arbeidstakere en permanent kontrakt innen tre og et halvt år etter markedsåpning. Enhver ny aktør i Nederland må oppfylle de kravene som kommer frem i avtalen som ble inngått mellom partene. Avtalen vil på den måten være med på å forhindre fremtidig bruk av OVO kontrakter innen postmarkedet i Nederland.

1.4.3 Sverige

Til tross for at svenske myndigheter avskaffet enerettsområdet til Posten AB i 1993 har det ikke vært en stor inntreden av konkurrenter i Sverige etter liberaliseringen. Den viktigste konkurrenten til Posten AB er CityMail, som har etablert seg i markedet for ferdigsorterte massesendinger. I 2006 sysselsatte disse to aktørene til sammen 34 495 personer, hvorav Posten AB hadde 33 395 ansatte og CityMail hadde 1100 ansatte¹².

Etter at det svenske postmarkedet ble liberalisert i 1993 har antallet ansatte hos Posten AB gått ned fra 50 213 i 1993 til 33 395 i 2006, det vil si en nedgang på ca 33,5 %¹³. I en rapport om erfaringene fra liberalisering av posttjenestene i Sverige utført av Post & Telestyrelsen poengteres det at utviklingen i antallet ansatte var nedadgående allerede før liberaliseringen fant sted og at endringene kommer av rasjonalisering og modernisering av driften, ikke som en direkte følge av liberaliseringen. Nedgangen i antall ansatte mellom 1990 og 1995 forklares i tillegg ut fra at man på begynnelsen av 1990 tallet hadde en lav aktivitet i økonomien og at Posten AB derfor måtte omstrukturere organisasjonen, noe som blant annet medførte en reduksjon av antall ansatte i selskapet. I 2000 fikk man en ytterligere nedgang i antall ansatte i Posten AB som følge av salget av Postgirobanken og en omstrukturering av postkontorene. Nedgangen i antall ansatte i Posten AB i perioden 1993 til 2006 tilsvarer den reduksjonen man hadde i antall ansatte i Posten Norge AS fra 1995 til 2004¹⁴. Dette forsterker Post & Telestyrelsens syn på at nedgangen i antall ansatte i Posten AB ikke kan tilskrives liberaliseringen alene.

De ansatte hos CityMail har helt siden etableringen i 1991 hatt en avtale med fagforbundet innen transport og kommunikasjon, SEKO, hvor bestemmelser vedrørende lønnsnivå, arbeidstimer, overtidbetaling, sykkelønn og pensjon har inngått. SEKO organiserer således både de ansatte innen Posten Sverige og Citymail. Siden ansatte i CityMail og Posten AB er tilknyttet det samme fagforbundet har dette medført at lønnsnivået mellom CityMail og Posten AB er mer eller mindre det samme.¹⁵ I september 2007 ble det inngått en ny avtale mellom SEKO og CityMail. Avtalen omhandlet blant annet etablering av fast arbeidstid fra januar 2009 og lønnsmessig likebehandling av ekstrapersonal og timelønnede på den ene side

¹¹ Eurofound 2009

¹² ECORYS (2008)

¹³ Post & Telestyrelsen (2007)

¹⁴ Trygstad, et al (2005)

¹⁵ ECORYS (2008), spørsmål til CityMail Sverige

og øvrige ansatte på den andre. I PTS 2007 fremheves det at CityMail ikke har benyttet seg av importert arbeidskraft.

1.5 Lønns- og arbeidsforhold i Norge og andre land

1.5.1 Innledning

Gjennomgangen av erfaringene fra Tyskland, Nederland og Sverige viser litt ulike utviklingstrekk. For å kunne vurdere relevansen av disse erfaringene er det nødvendig å sammenligne egenskaper ved det norske arbeidsmarkedet med situasjonen i andre land, og med vekt på Tyskland, Nederland og Sverige. Avsnitt 1.5.2 beskriver foretaksstrukturen i postsektoren i Norge. Avsnitt 1.5.3 ser på om det er trekk ved arbeidsmarkedene i de ulike land som tilsier at det er mulighet for å etablere virksomhet med lønns- og arbeidsvilkår som er lavere enn vanlig. Avsnitt 1.5.4 ser nærmere på lønnsforhold i Norge og utlandet ut fra samme perspektiv.

1.5.2 Foretaksstrukturen innen post og distribusjon i Norge

Det skjelves i SSBs statistikk mellom posttjenester, som beskriver landsdekkende aktører som leverer post eller pakker, og budtjenester som er foretak av varierende størrelse. Tabell 5 under viser noen hovedtall for disse to næringsgruppene. Det fremgår av tallene, at det er betydelig forskjell på disse to segmentene.

Tabell 5. Bedriftsstruktur, sysselsetting og lønn i post- og distribusjonsvirksomhet

		2002	2003	2004	2005	2006	2007
64.11 Posttjenester	Antall foretak	5	7	9	9	5	7
	Sysselsatte	22 781	21 133	19 575	19 015	18 325	18 408
	Lønnstakere	22 778	21 128	19 572	19 013	18 324	18 406
	Omsetning (mill. kr)	12 043	12 190	12 650	12 756	12 278	12 702
	Lønnskostnader (mill. kr)	6 850	6 540	6 258	6 217	6 240	6 745
	Lønn (mill. kr)	5 998	5 710	5 415	5 248	5 353	5 727
64.12 Budtjenester ellers	Antall foretak	718	749	819	897	1 006	1 196
	Sysselsatte	3 472	3 463	4 332	5 347	6 931	7 124
	Lønnstakere	2 856	2 807	3 759	4 786	6 269	6 350
	Omsetning (mill. kr)	1 482	1 651	1 518	2 092	2 444	2 730
	Lønnskostnader (mill. kr)	522	540	572	947	1 057	1 166
	Lønn (mill. kr)	436	451	485	798	890	974

Kilde: Statistikkbanken, Transport og kommunikasjon, hovedtall, foretak etter næring.

Næringsgruppe 64.11, posttjenester, inkluderer Posten Norge og andre nasjonale aktører. Det er relativt få foretak, syv i 2007, og det er omkring 18 400 sysselsatte. Antall lønnstakere er nesten identisk med antall sysselsatte, så personlig næringsdrivende utgjør ikke noen vesentlig gruppe.

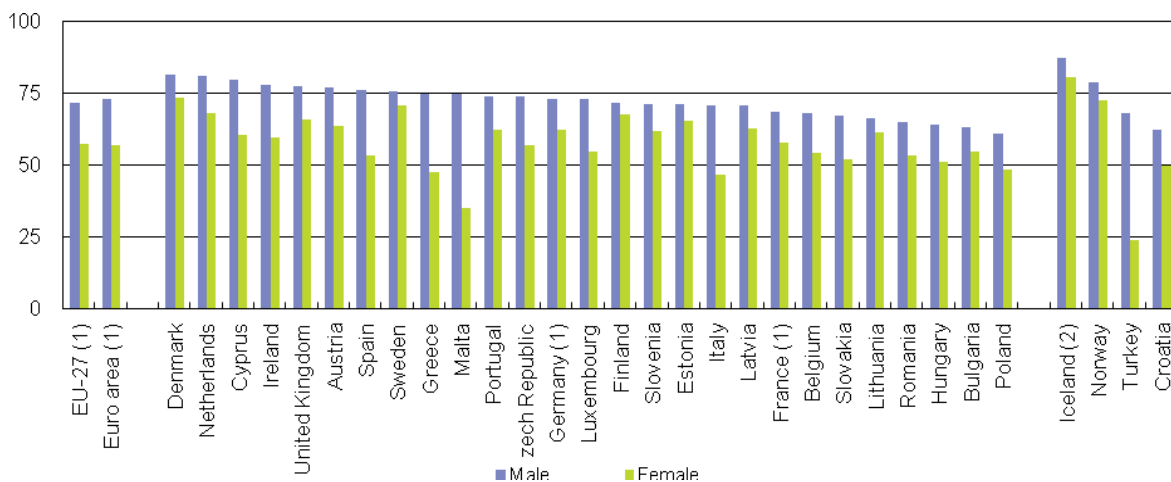
Næringsgruppe 64.12, budtjenester ellers, er preget av mange foretak. Med 1 196 foretak i 2007 og 7 124 sysselsatte var det i gjennomsnitt omkring 6 sysselsatte per foretak. Det kan imidlertid være variasjoner mellom de ulike foretak. Det er en del flere sysselsatte enn lønnstakere, så selvstendig næringsdrivende og aktive eiere utgjør en andel av den samlede

sysselsettingen. Det fremgår av tabellen at lønnskostnader og lønn per lønnstaker er vesentlig lavere enn det er tilfelle for posttjenester. Dette kan dels avspeile forskjeller i lønnsnivå, men har også sammenheng med en betydelig større andel av deltidsstillinger i denne næringsgruppen.

1.5.3 Momenter som har betydning for utviklingen i arbeidsforhold

Dette avsnitt beskriver indikatorer for ulike trekk ved arbeidsmarkedet for Norge og andre Europeiske land når det gjelder yrkesdeltakelse, arbeidsløshet og utdanningsnivå. Som utgangspunkt må man anse det for lettere å etablere virksomhet basert på lave lønninger og dårlige arbeidsforhold hvis store grupper faller utenfor arbeidsmarkedet, arbeidsløsheten er høy og utdanningsnivået er lavt. De fleste av indikatorene under er hentet fra Eurostats Statistical yearbook 2008¹⁶.

Norge har tradisjonelt vært blant de land som har en høy yrkesdeltakelse. Figur 1 under viser yrkesdeltakelsen for menn og kvinner for en rekke Europeiske land.

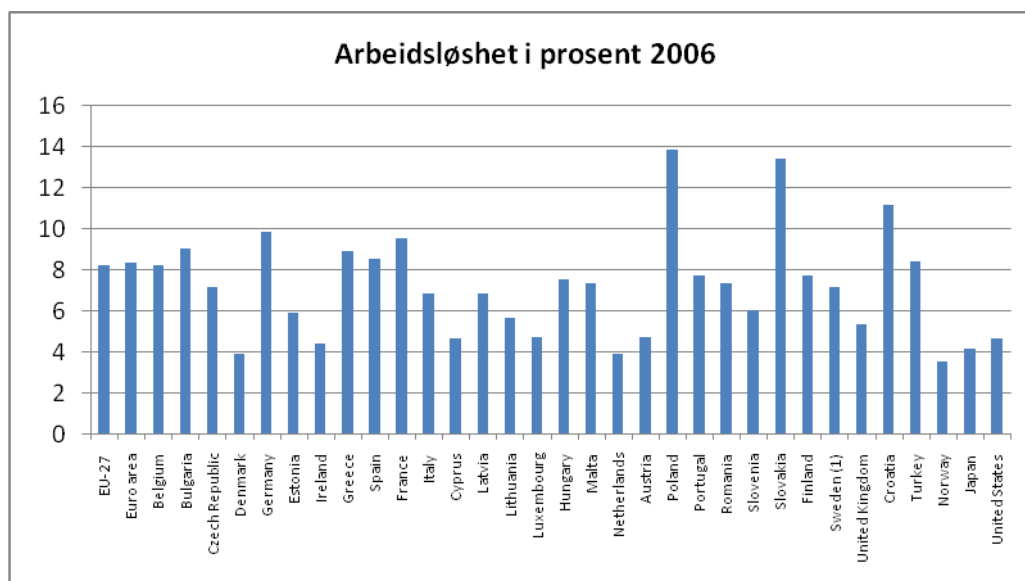


Figur 1 Yrkesdeltakelse for menn og kvinner 2006. Eurostat yearbook 2008 kap 5.

Det fremgår av Figur 1 at Norge er blant landene med den høyeste yrkesdeltakelsen både for menn og kvinner. Det samme gjelder for Nederland, mens Tyskland ligger på et noe lavere nivå.

¹⁶ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/publications/eurostat_yearbook

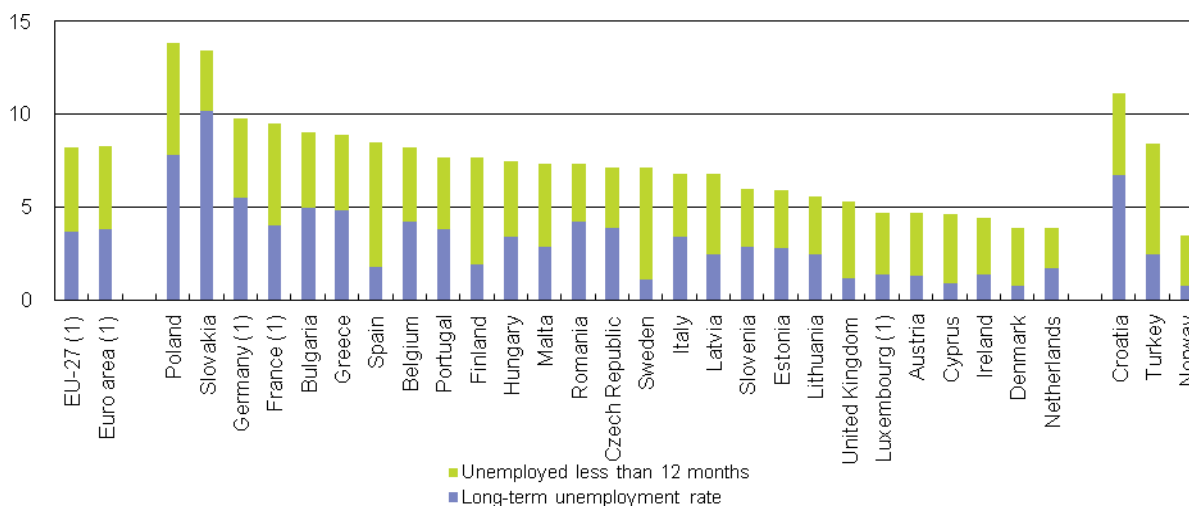
Figur 2 viser tall for arbeidsløse i prosent av arbeidsstyrken for 2006.



Figur 2: Arbeidsløse i prosent av arbeidsstyrken. Eurostat yearbook 2008 kap. 5.

Det fremgår av Figur 2 at Norge i 2006 hadde et lavt nivå på arbeidsløsheten sammenlignet med andre land. Det samme gjelder Nederland, mens Tyskland ligger på et noe høyere nivå. Det fremgår av grunnlagstabellen i Vedlegg 1 at dette bilde er stabilt når man sammenligner årene 1996-2006. For en del år har proSENTSatsen for Nederland ligget under satsen for Norge.

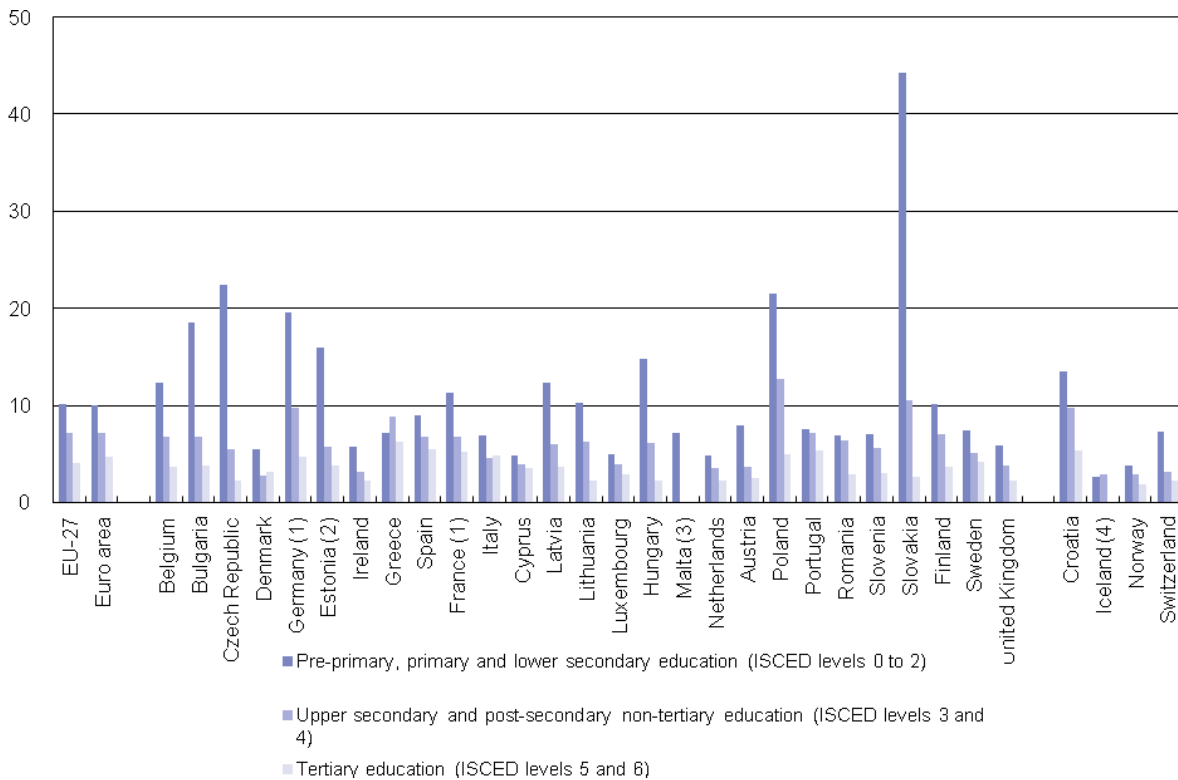
Figur 3 viser sammensetningen av arbeidsløsheten for 2006 når det gjelder perioder over eller under 12 måneder.



Figur 3: Arbeidsløshet fordelt på perioder over og under 12 måneder. Eurostat yearbook 2008 kap. 5.

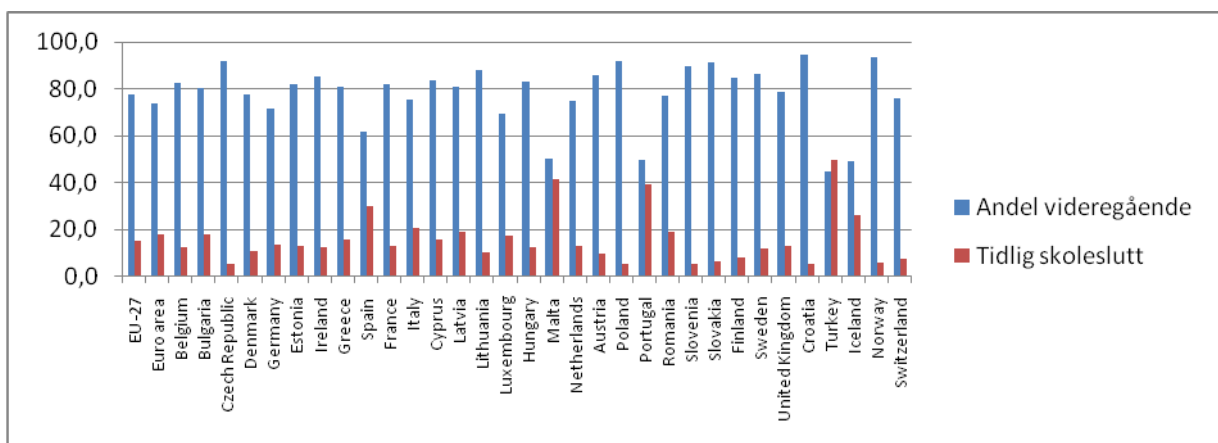
Det fremgår av Figur 3 at Norge har hatt en meget lav langtidsledighet sammenlignet med andre land. Nederland ligger også i den laveste gruppen, mens nivået i Tyskland er vesentlig høyere.

Figur 4 under viser arbeidsløshet etter utdanningsnivå for personer mellom 25 og 59 år.



Figur 4: Arbeidsløshet for personer i alderen 25-59 etter utdanningsnivå. Eurostat Yearbook 2008 kap 5.

Det fremgår av Figur 4 at Norge har lave tall for arbeidsløshet for alle utdanningsnivåer, selv om nivået er høyere for gruppen med lavest utdanningsnivå. Et tilsvarende bilde finner man for Nederland, mens Tyskland har en relativt høy arbeidsløshet for gruppen med lavest utdanning.



Figur 5: Andel i aldersgruppen 20-24 som har oppnådd utdanning minst svarende til videregående og andelen i alderen 18-24 som ikke har oppnådd lavere utdanning enn videregående. Tall for 2006. Eurostat yearbook 2008 kap 2.

Det fremgår av Figur 5 at Norge har en relativt høy andel ungdommer med utdanning svarende til minst videregående skole, og at andelen som har avsluttet utdanning tidlig er relativt lav. Både Nederland og Tyskland ligger noe lavere med hensyn til andel med videregående utdanning og noe høyere med hensyn til tidlig skoleslutt.

De regler som styrer arbeidsmarkedet, det være seg lovgivning eller tariffavtaler, og graden av organisering av arbeidskraften vil være viktige rammebetingelser. Vi har ikke tilgjengelig statistikk eller indikatorer for denne typen variabler.

Som en oppsummering av dette avsnitt kan man si at det norske arbeidsmarkedet er preget av høy yrkesdeltaking for begge kjønn, lav arbeidsledighet og lav langtidsledighet. Det er heller ikke slik at det er en høy grad av ledighet for personer med lav utdanning. På variablene knyttet til arbeidsledighet kommer Norge lavt ut sammenlignet med de fleste land i Europa, inklusiv Tyskland. Det er imidlertid viktig å merke seg at også Nederland har lave verdier når det gjelder arbeidsledighet og høye verdier når det gjelder yrkesdeltaking. Statistikken viser også at Norge ligger høyt når det gjelder andelen ungdommer som fullfører en form for videregående opplæring, mens andelen som faller ut av utdanning tidlig er lav.

Indikatorene som er nevnt over peker i retning av at det norske arbeidsmarkedet i mindre grad enn i andre land er preget av forhold som gjør det mulig å tilby arbeidsforhold eller lønninger som bryter vesentlig med det som er etablert i det organiserte arbeidsmarkedet. Tyskland har lavere yrkesdeltakelse, høyere arbeidsløshet, flere langtidsledige, høyere arbeidsløshet blant lavt utdannede og flere ungdommer uten videregående utdanning. På den andre siden har Nederland på de fleste områder resultater som ikke ligger langt fra Norges. Det er derfor ikke lett å trekke konklusjoner ut fra dette om relevansen av henholdsvis de tyske og nederlandske erfaringer fra postsektoren.

1.5.4 Lønn i postsektoren i forhold til andre sektorer

Utvikingen i lønns- og arbeidsforhold som følge av en liberalisering vil avhenge av de generelle forhold i arbeidsmarkedet. Dette gjelder blant annet hvor stor lønnsbredning det er i arbeidsmarkedet mellom ulike næringer og yrkesgrupper, og om det vært stor avstand mellom lønn- og arbeidsforhold i Posten Norge og sammenlignbare bedrifter innen privat sektor. Dette vil bli diskutert nærmere i Avsnitt 5.4.

Tabell 6 under viser gjennomsnittlig månedslønn for heltidsansatte innen samferdsel. Post og distribusjon inneholder både de store landsdekkende foretak og de mindre foretak innen budtjenester, jf Tabell 5. Hoveddelen av de ansatte innen post og distribusjon er lagt under kontor- og kundeservice. Det fremgår av tabellen at det gjennomsnittlige lønnsnivået innen post og distribusjon ikke skiller seg sterkt fra de øvrige næringene innen samferdsel.

Tabell 6. Gjennomsnittlig månedslønn for heltidsansatte i samferdsel 2008

Sektor	Yrkesgruppe	Månedslønn
Landtransport	Yrker i alt	29 321
	Operatører og sjåførere	
Godstransport	Yrker i alt	29 230
	Operatører og sjåførere	28 448
Post og distribusjon	Yrker i alt	30 371
	Kontor- og kundeservice	28 285

Kilde: SSB statistikkbanken

Tabell 7 under viser lønn for de landsdekkende postselskapene, for alle heltids- eller deltidsansatte under ett. Tallene er ikke vesentlig annerledes enn det som kom frem i Tabell 6, men det fremgår at lønnsnivået for de deltidsansatte er noe lavere enn for heltidsansatte.

Tabell 7. Lønnsstatistikk 2008. Næringsområde 64.11, posttjenester.

	Antall observasjoner	Månedslønn (kr)
Alle heltidsekvivalenter	20 079	29 599
Heltidsansatte	11 377	30 428
Deltidsansatte heltidsekvivalenter	8 702	26 703

Kilde: SSB

Lønnsnivået innen samferdsel kan sammenlignes med andre næringer. Et yrke med relativt mange ufaglærte er rengjøring¹⁷. Her er gjennomsnittlig månedslønn i 2008 26 873 kr for heltidsansatte. Spørsmålet er imidlertid om dette svarer til lønnen for en heltidsekvivalent blant de deltidsansatte, som formodentlig utgjør en relativt stor del av denne gruppen. For heltidsansatte reingjørere og hjelpearbeidere innen industrien¹⁸ var gjennomsnittlig månedslønn 27 700 for begge kjønn under ett i 2008. Innen varehandel¹⁹ var gjennomsnittlig heltidsekvivalent månedslønn for deltidsansatt kvinne 23 721 i 2008. Tallene for varehandel dekker over alle bransjer innen varehandel, så gjennomsnittstallet kan dekke over forskjeller mellom bransjene.

Sammenligner man heltidsekvivalent månedslønn for heltidsansatte og deltidsansatte innen ulike næringer finner man at det gjerne er en forskjell på opp mot 5 tusen kroner. Dette kan avspeile at innen næringer med høy grad av deltidsansettelse skiller de heltidsansatte seg fra de deltidsansatte med hensyn til lønn. Dette må tas hensyn til når man benytter lønnsnivå for heltidsansatte til å sammenligne lønnsnivået i ulike næringer.

¹⁷ Heltidsansatte i forretningsmessig tjenesteyting. Rengjøring er egen næring innen denne gruppen.

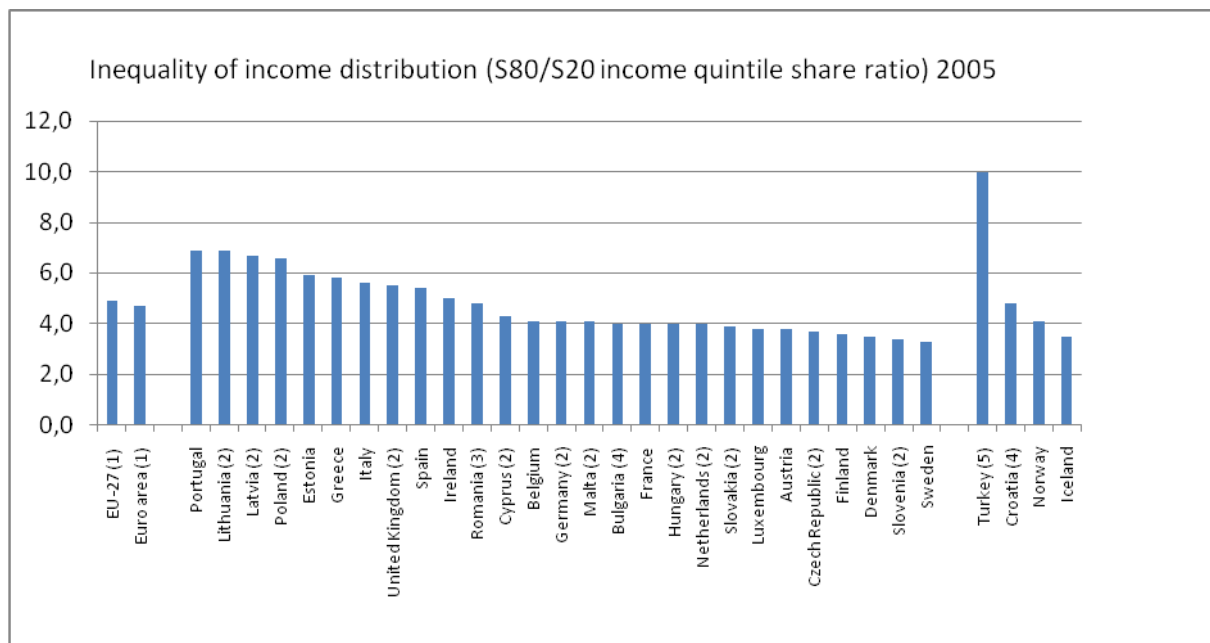
¹⁸ SSB heltidsansatte i industri. Gjennomsnittlige månedslønn etter kjønn og yrkesgruppe.

¹⁹ SSB: Ansatte i varehandel. Gjennomsnittlig månedslønn per heltidsekvivalent per 1. september 2007 og 2008

Det er vanskelig å gi tall som er fullstendig sammenlignbare, men det som er vist ikke slik at lønnsnivået i post og distribusjon er vesentlig høyere enn sammenlignbare næringer eller yrker hvor privat sektor bedrifter dominerer. Det virker som det ikke er ekstreme forskjeller mellom lønnsnivået mellom næringer for sammenlignbare yrkesgrupper.

Det som er nevnt over understøtter en hypotese om at det ikke vil være enkelt å etablere en mellomstor bedrift i Norge, basert på ekstremt lave lønninger. Nå er det ikke tatt hensyn til pensjonsforhold, og det er et område hvor bedrifter som tidligere var innen forvaltningen kan ha andre vilkår enn det er tilfelle i privat sektor.

Figur 6 under viser en indikator for ulikheten i fordeling av inntekt. Indikatoren er beregnet som gjennomsnittsinntekten for de 20 prosent av befolkningen med høyest inntekt, delt med gjennomsnittsinntekten for de 20 prosent av befolkningen med lavest inntekt.



Figur 6: Inntektsulikhet beskrevet som gjennomsnittsinntekten i høyeste kvintil delt med gjennomsnittsinntekten i første kvintil. Tall for 2005. Eurostat yearbook 2008 kap 4.

Tabell 6 viser at Norge og de fleste vesteuropeiske land ligger omkring 4 i ulikhetsindeksen. Dette gjelder også Tyskland og Nederland. Tabell 6 beskriver inntekt, altså et bredere begrep enn ren arbeidsinntekt.

Tabell 8 under viser statistikk for arbeidsinntekt (earnings) for utvalgte land. Tabellen er basert på statistikk fra OECD²⁰. Den viser fordelingen av brutto arbeidsinntekt for ansatte, det vi si arbeidsinntekt før fradrag av skatt, trygdeavgifter og bidrag til pensjoner. Øverste linje viser andelen av individene som tjener mindre enn 2/3 av medianinntekten. Denne verdien er ikke oppgitt for Norge og Nederland. De øvrige linjene viser forholdet mellom øvre grense for

²⁰ <http://stats.oecd.org/index.aspx?r=528151#>

ulike desiler. Det ses for eksempel at øvre grense for desil 5 er 1,44 ganger større enn øvre grense for desil 1 i Norge.

Tabell 8. Tall for arbeidsinntekt for ulike desiler. OECD statistikk.

2002	Norge	Tyskland	Nederland	Sverige	Danmark	Storbritannia
Low Pay Incidence	..	15,8	..	6	10,5	20,5
Desil 5/Desil 1	1,44	1,69	1,65	1,38	1,51	1,81
Desil 9/Desil 1	2,11	3,04	2,91	2,29	2,57	3,54
Desil 9/Desil 5	1,47	1,8	1,76	1,65	1,7	1,97

Tabell 8 viser at arbeidsinntekten i Norge er jevnere fordelt, enn det er tilfelle for de øvrige land, som er representert i tabellen.

Gjennomgangen som er gitt i dette avsnitt viser at lønnsnivået i postsektoren ikke avviker vesentlig fra sammenlignbare yrker eller næringsgrupper. Det er også vist at Norge har en jevn fordeling av arbeidsinntekt og samlet inntekt sammenlignet andre land i Europa. Dette gjør det vanskeligere å basere en forretningsstrategi på lave lønninger eller dårlige arbeidsforhold.

2 Konsekvenser for miljøet

2.1 Utslipp av klimagasser innen postmarkedet

Utlevering av post er i stor grad avhengig av transport med forskjellige typer kjøretøy. I 2008 benyttet Posten Norge seg av totalt 5545 egne kjøretøy for å få frem sine sendinger. I tillegg leide de transporttjenester som fly og tog. En følge av dette er utslipp av drivhusgasser som blant annet CO₂. I årsrapporten til Posten Norge går det frem at morselskapet i 2007 hadde et totalt utslipp av CO₂ på 86 990 tonn. Dette tilsvarer ca 0,19 prosent av det totale CO₂ utslippet i Norge det samme året. Av det totale utslippet til Posten Norge kom 62 % fra bil og lastebil, mens 29 % av utslippet kom fra flytransport. CO₂-utslippet fra Postens bruk av bil og lastebil utgjør ca 1 % av det totale utslippet fra innenriks landtransport dette året²¹.

²¹ Tall fra Posten Norges årsrapport for 2008 og SSBs klimastatistikk

Tabell 9. Utslipp av klimagasser etter næring (2007)

	CO ₂	CH ₄	N ₂ O	HFK	PFK	SF ₆	CO ₂ - ekvivalenter
	<i>Mill. tonn</i>	<i>1 000 tonn</i>		<i>Tonn</i>			<i>Mill. tonn</i>
I alt	45	210,1	13,7	330,7	119,0	3,2	55,1
Energisektorene i alt	17	37,5	0,2	2,4	0	2,5	17,9
Utvinning av olje og gass ³	14,3	31,5	0,1	2,2	0	-	15
Utvinning av kull	0	3,1	-	-	-	-	0,1
Oljeraffinering	2,1	2,6	0	0	-	-	2,1
Elektrisitetsforsyning ⁴	0,6	0,3	0	0,1	-	2,5	0,7
Industri i alt	10,4	8,9	4,7	28,3	119,0	0,1	12,9
Oljeboring	0,1	0,1	0	-	-	-	0,1
Treforedling	0,4	3,6	0,1	0	-	-	0,5
Prod. av kjemiske råvarer	2,6	0,4	4,5	0,1	-	-	4
Mineralsk produksjon ⁵	2,2	0,1	0,1	0	-	-	2,2
Produksjon av jern, stål og ferrolegeringer	1,8	0	0	0,3	-	-	1,8
Produksjon av andre metaller	2,4	0	0	0,3	119,0	-	3,2
Produksjon av metallvarer, båter, skip og plattformer	0,2	0	0	8,3	-	0,1	0,2
Produksjon av tre-, plast-, gummi-, grafiske og kjemiske varer	0,1	4,6	0	0,9	-	-	0,3
Produksjon av forbruksvarer	0,6	0	0	18,3	0	-	0,7
Andre næringer i alt	12,5	155,8	8,4	207,5	0	0,2	18,7
Bygg og anlegg	0,8	0,1	0,2	1,1	-	-	0,9
Jordbruk og skogbruk	0,5	104,3	7	0,8	-	-	4,9
Fiske og fangst	1,1	0,1	0	8,8	0	-	1,2
Landtransport, innenriks	5,2	0,2	0,5	25,9	0	-	5,4
Sjøtransport, innenriks	1,8	1,9	0	11,6	0	-	1,9
Lufttransport ⁶	0,9	0	0	1,4	0	-	0,9
Annen privat tjenesteyting	1,6	0,3	0,1	145,7	0	0,2	1,9
Offentlig kommunal virksomhet ⁷	0,1	48,9	0,5	8,7	0	-	1,3
Offentlig statlig virksomhet	0,2	0	0,1	3,5	0	-	0,3
Private husholdninger	5,1	7,9	0,4	92,5	-	0,4	5,5

Kilde: SSB

2.2 Miljømessige konsekvenser ved konkurranse på postmarkedet

En konsekvens av etablering av flere tilbydere i postmarkedet er at man får en parallellkjøring langs de ruter hvor rutenettet til de enkelte tilbyderne overlapper hverandre. Dette kan gi en uheldig miljømessig virkning som følge av økte utslipp tilknyttet transport og utlevering av sendinger. Det er imidlertid noen faktorer som kan begrense disse virkningene

- Mulighet for en mer effektiv kjørestruktur hos konkurrentene
- Mindre avstander mellom postkassene der hvor konkurrentene ventes å etablere seg
- Konkurranse om å ha en ”grønn profil”

I rapporten har vi argumentert for at det først og fremst vil komme konkurranse i markedet for massesendinger i de mest sentrale strøk og at det ikke er trolig at man får aktører som danner

egne landsdekkende nettverk. Markedet for massesendinger, som også kan benevnes som industriell post, kan for eksempel være kontoutskrift fra banker, faktura fra store selskaper eller adressert direktoreklame. Leverandører av industriell post vil ut ifra sendingenes natur således ikke være forpliktet av å betjene hele sitt rutenettverk daglig. Aktørene kan for eksempel velge å tilby utlevering gitte dager i uken i ulike områder, slik blant annet tilfellet er for CityMail i Sverige. Kvaliteten på utleveringen for denne typen tjenester, i form av at det kan garanteres at disse blir utført innen et gitt tidspunkt, vil være en viktig konkurransefaktor. Hvorvidt man er i stand til å levere over natten vil for denne typen kunder ikke være av samme betydning. Det at man ikke behøver å tilby daglig levering, samt at det ikke stilles krav til over-natten levering gjør at man i mye større grad enn en USO-forpliktet leverandør står fritt til å planlegge rutene fra dag til dag, og på den måten oppnå en mer effektiv kjørestruktur. En slik etablering vil av den grunn føre til at man begrenser en eventuell parallellkjøring i rutenettverket mellom den leveringspliktige operatøren og de nye aktørene.

Innenfor utlevering av post skilles det mellom rutetid, aksesstid og puttetid. Rutetid er den tiden det tar å bevege seg gjennom ruten uten stopp, mens aksesstid er den tiden det tar å gå til hver enkelt adressat som skal ha post. Puttetiden er den tiden det tar å håndtere posten. Utslipp av forurensende gasser ved utlevering av post vil ved bruken av betegnelse over være tilknyttet rutetiden. Etablering i de mest sentrale strøk vil bety at de geografiske avstandene mellom hver postkasse vil være lavere for aktørene som utelukkende konkurrerer på markedet for industriell post i forhold til den USO-forpliktete leverandøren. Dette betyr at aksess- og puttetid vil utgjøre en større andel av den totale tidsbruken for disse aktørene enn for den leveringspliktige leverandøren. Rutetiden, og dermed også den miljømessige belastningen, vil av den grunn være lavere hos aktører som utelukkende etablerer seg i sentrale strøk. Innen de store byene er i tillegg forutsetningene for å benytte seg av miljøvennlige alternativ, som for eksempel elbiler, større enn ute i distriktene hvor avstandene mellom postkassene er større. Behovet for innleie av fly, som har høyest utslippsfaktor, for å transportere sendingene over lengre avstander, vil avhenge av hvilke områder man velger å gå inn i. Flere av disse effektene vil gjøre at parallellkjøringen begrenses, og at de uheldige miljømessige virkningene av nye aktører på markedet reduseres.

Et stadig økende fokus på utslipp av klimagasser gjør at forbrukerne i den senere tid har blitt mer miljøbevisste, og at forbrukerne av den grunn tar dette i betraktning i sitt forbruksmønster. En konsekvens av dette er at miljøaspektet har blitt en konkurransefaktor for produsenter av varer og tjenester innenfor de aller fleste markeder. I Sverige profilerer både CityMail og Posten AB seg som miljøvennlige leverandører av posttjenester. Dette gir seg blant annet utslag i at Posten AB årlig publiserer en miljøbrosjyre. CityMail profilerer seg også som et "grønt" alternativ på sine hjemmesider. I miljøbrosjyren går det blant annet frem at Posten AB har som målsetting å begrense sitt utslipp av karbondioksid med 15 % i perioden 2006-2010. I brosjyren vises det også til at Posten AB i alt har 2500 elbiler, som benyttes innen byene. I byene benytter de seg også av 7000 sykler for å distribuere sine sendinger. Dette er i tråd med argumentasjonen over om at man innen byene i større grad har muligheten til å velge mer miljøvennlig alternativ enn bensin- og dieseldrevne biler.

En konkurranse på det norske postmarkedet kan gjøre at man får større fokus på miljø innen utlevering av post, siden dette blir en av konkurranseparametrene til både den etablerte aktøren og de nye aktørene. En tenkelig utvikling som følge av dette er at man i større grad går over til mer miljøvennlige kjøretøy i de områdene hvor dette er mulig. Posten Norge har allerede et miljøfokus og har blant annet inngått en avtale med åtte andre postoperatører hvor

de skal redusere sine utslipp av drivhusgasser med 10 % i perioden 2008 til 2013. I årsrapportene presenteres det også et eget miljøregnskap

I de markeder hvor det er samfunnsmessige ekstrakostnader knyttet til produksjon, for eksempel forurensning ved utlevering av brev, tar ikke tilbyder hensyn til samfunnets kostnader når tilbudet fastsettes. Dette vil føre til at den tilpasningen man får i markedet vil avvike fra det som er samfunnsøkonomisk optimalt. For at en tilbyder skal ta hensyn til dette kan myndighetene benytte seg av flere virkemidler. En korrekt definert avgift som pålegges for eksempel bruk av forurensende kjøretøy ved utlevering av sendinger kan gjøre at tilbyderen internaliserer de samfunnsøkonomiske kostnadene i sine beslutninger og dermed tilfredsstillende den målsettingen som er satt av myndighetene. Det å benytte seg av konkurransepolitiske reguleringer er ikke den mest effektive måte å oppnå miljøpolitiske målsettinger på.

2.3 Oppsummering og konklusjon

Det kan ikke utelukkes at en konkurranse på postmarkedet vil føre til parallellkjøring og dermed en økning i utslippene fra postsektoren. Det er imidlertid flere faktorer som er med på å begrense en eventuell utslippsøkning. Nye aktører i markedet for massesendinger i de sentrale strøkene vil være i stand til å legge opp til en effektiv kjørestruktur og mulighetene for å benytte seg av mer miljøvennlig transport som for eksempel elbiler vil være til stede. Det kan også tenkes at det å være en miljøvennlig aktør vil bli en viktig konkurransefaktor. Dersom man ønsker å oppnå miljømessige mål innen transportsektoren, så er ikke konkurransepolitiske reguleringer det mest egnede virkemidlet.

3 Muligheten for finansiering ved kompensasjonsfond

3.1 Det formelle grunnlaget for fondsløsninger

Kompensasjonsfond er blitt brukt som en måte å finansiere leveringspliktige tjenester på i flere markeder, blant annet telemarkedet og energimarkedet. Innen postmarkedet er det imidlertid kun Italia som benytter seg av et kompensasjonsfond.

Det tredje postdirektivet fra EU-kommisjonen (direktiv 2008/6/EC) åpner for bruk av kompensasjonsfond som en finansieringsmekanisme for USO-forpliktelser. I direktivet vises det til at medlemslandene kan bruke en mekanisme for å dele nettokostnaden ved USO-forpliktelsene mellom tilbyderne av tjenestene og/eller brukerne. Dette betyr da at man kan opprette et kompensasjonsfond som enten finansieres ved at man legger en avgift eller skatt på tilbyderne, eller at man legger en avgift på bruken av tjenestene.

I telekom-sektoren har det blitt opprettet kompensasjonsfond hvor det har vært vanlig at aktørene betaler skatt av inntekten for visse tjenester. Erfaringene herfra er at denne skatten gjerne videreføres til kundene i form av høyere priser på de aktuelle tjenester. I hvor stor grad avgiftene overføres til kundene avhenger gjerne av fundamentale forhold ved markedet, dette inkluderer da etterspørselen, markedsstrukturen og teknologiske karakteristika. Hvorvidt man innfører en skatt eller avgift på tilbyder, eller om det legges en avgift på bruken av tjenesten som betales av konsumenten kan således gi de samme priseffektene for brukerne av posttjenester.

I postdirektivet går det videre frem at medlemslandene kan ha krav om at tildeling av konsesjon betinges av at en aktør er med på å bidra til fondet, eller at aktøren selv oppfyller USO-kravene. Det presiseres også at følgende kriterier skal være oppfylt:

- Gjennomsiktighet - det skal være lett å forstå for andre aktører hvordan bidragene til fondet blir bestemt, og hvem som er med på å finansiere fondet
- Ikke-diskriminering – bidragene til fondet skal ikke føre til konkurransevridning ved at noen aktører får et fortrinn som følge av innbetaling til USO
- Proporsjonalitet – finansieringsformen skal først og fremst oppfylle de målene den er satt til å oppnå.

3.2 Finansieringen av fondet

I litteraturen har flere finansieringsmetoder vært diskutert. Dette avsnitt tar opp momenter som har vært nevnt om følgende ordninger

- En identisk avgift²² for alle tjenestetilbydere innen postmarkedet
- En skatt på regnskapsmessig overskudd
- Avgift på omsetning

²² Omtales ofte som lump-sum eller kopperskatt

- Enhetsavgift

I tilfellet med koppskatt tillegges aktørene en lik skatt. Dette vil ses på som en fast kostnad for operatørene. I prinsippet vil de derfor ikke endre sin tilpasning med hensyn til volum, og dermed heller ikke pris. Effektivitetstapet vil således bli lavere enn for eksempel med en enhetsavgift eller en inntektsskatt, siden man unngår en vridning i konsum. Det å beregne hvilket beløp hver enkelt aktør skal betale inn kan imidlertid føre til problemer. Dersom innbetalingen settes for høyt vil dette gi et lavere insentiv til å gå inn i markedet, noe som kan hindre en effektiv konkurranse. Hvis på den andre siden benytter opplysninger om de enkelte aktører (som for eksempel omsetning eller overskudd) for å fastsette avgiften vil man bryte prinsippet med at dette skal være en fast kostnad. Denne måten å finansiere USO på benyttes svært sjelden, noe som gjerne er en indikator på de utfordringer dette betalingssystemet medfører (Oxera, 2007).

En skatt på regnskapsmessig overskudd kan i prinsippet være en god måte å få inn inntekt til et kompensasjonsfond ved at aktører som "skummer fløten" i områder med lav kostnad og dermed en høy margin må betale mer enn for eksempel aktører som også opptrer i områder med lavere marginer og som av den grunn har en lavere profitt. En skatt på profitt kan imidlertid gi opphav til "kreativ bokføring" ved at nye aktører unngår skatt ved å overføre kostnader mellom de tjenestene de tilbyr. Ved å føre opp kostnader på den tjenesten som skattelegges, senkes den oppgitte profitten for den aktuelle tjenesten og aktørens bidrag blir lavere enn det som den faktiske profitten fra den skattepliktige tjenesten skulle tilsi. Regnskapsmessig overskudd kan være svingende over tid, blant annet som følge av periodiseringsregler. Dette gir en ekstra usikkerhet med hensyn til hva som er korrekt avgiftsgrunnlag og nødvendig sats.

Hvis det bare er en pris og ett produkt, vil det ikke være forskjell på en avgift på omsetning og en enhetsavgift. Hvis det er flere produkter og flere priser, kan en avgift på omsetning være lettere å administrere enn flere enhetsavgifter.

En avgift på omsetning kan, i likhet med skatt på overskudd, gi grunnlag for at aktører får et insentiv til å oppgi en lavere inntekt fra den skattepliktige tjenesten enn det som faktisk er tilfelle. Dette kan forsterkes dersom avgiften baseres på deler av inntekten til den aktuelle aktøren. Foretak rapporterer imidlertid allerede sine inntekter, og denne rapporteringen kan revideres i ettertid. Det er således grunn til å anta at man kan sette sin lit til inntektsrapporteringen.

En avgift per enhet kan, dersom de er rett definert blir brukt i mange sammenhenger for å bidra til finansiering av flere tjenester. En kan derfor også tenke seg at man har en slik løsning ved finansieringen av USO. I NERA (1998) fraråder man imidlertid en avgift per enhet siden informasjonen om trafikkvolum gjerne blir estimert basert på statistiske utvalg. Dette vil derfor bety at det vil være måleproblem knyttet til denne finansieringskilden.

Konkurransen i markedet vil spesielt rette seg mot industriell post. Portosystemet som brukes for denne typen post er basert på en blanding av stykkpris og vektavgift. Faktureringen av kunder forutsetter derfor kunnskap om antall enheter. Det vil være mulig å kontrollere bilag både fra postoperatøren og de enkelte kundene, så grunnlaget for å kontrollere antall leveringer må være til stede. Også for brev som er frankert med portomaskin vil det eksistere kvitteringer for oppgjør som muliggjør kontroll. Dette gjelder også for forhåndsfakturerte

brev. Den vanskeligste brevtype å kontrollere er frimerkefrankerte brev som legges i postkasser, men det er en brevtype med relativt lite volum.

Et annet problem er å utforme hvor stort bidraget fra hver enkelt aktør skal være. I litteraturen blir ofte ECPR-prising trukket frem. Nye aktører betaler her inn den marginale profitten som inkumbenten tidligere hadde i postmarkedet, men som forsvant som følge av liberalisering. Ved en slik prising vil kun aktører som er minst like effektive som inkumbenten gå inn i markedet, siden profitten til en mindre effektiv aktør, ville blitt lavere enn bidraget fra den aktuelle aktøren. En må her være forsiktig når ved fastsettelse av avgifts- eller skattenivået. Dersom ECPR-prisen blir fastsatt ut ifra en ineffektiv aktør, så kan en slik avgift eller skatt være med på å ”låse inn” eksisterende ineffektivitet.

Et like viktig spørsmål er hva som skal være gjenstand for en skatt eller avgift. Dersom en antar at en innfører en inntektsbeskatning, skal denne legges på alle inntekter som tjenestetilbyderen har fra alle posttjenester, eller skal det spesifiseres visse tjenester som skal skattelegges? Når en har funnet ut hvilke tjenester som skal inkluderes, så kan man gå videre og se på hvilke deler av de spesifiserte tjenestene som skal være med i beregningen av skatt eller avgift. Dersom for eksempel inntekter fra enkeltbrev skattelegges, kan en da se på om all inntekt fra sending av enkeltbrev skal inkluderes eller om kun de inntekter som blir generert i de geografiske områdene som er kjennetegnet med lavest kostnad skal være med i skatteberegningen. I WIK (1997) fremheves det at de inntekter som kommer fra ”uprøftable kunder”, det vil si områder som ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomme, skal ekskluderes fra avgiftsgrunnet.

3.3 Bruk av kompensasjonsfond i andre land

Som tidligere nevnt er det kun Italia som i dag benytter seg av fondsløsningen for å finansiere USO-forpliktelsene, men det er flere land som har åpnet for mulighetene for å benytte seg av en fondsløsning.

3.3.1 Italia

Italia har, i likhet med de aller fleste andre land, ikke liberalisert postmarkedet. Dette gjør at den leveringspliktige aktøren fortsatt får inntekter fra enerettsområdet. I tillegg har italienske myndigheter opprettet en ordning med et kompensasjonsfond. Bidragene fra kompensasjonsfondet samt inntektene fra enerettsområdet dekker imidlertid ikke utgiftene knyttet til USO. Det har derfor også vært nødvendig med statlig subsidiering.

Innbetalingen til fondet betales av alle lisensierte aktører. Disse tilbyr tjenester innen det tjenestepliktige segmentet, det vil si for innsamling, sortering og ombæring av brev opptil 2 kilo samt pakker opptil 20 kilo. Prioritert post, adressert direkte post, aviser og blader er også inkludert. Det ble i utgangspunktet satt en øvre grense på innbetaling fra hver enkelt aktør på 10 % av omsetningen fra de leveringspliktige tjenestene. Denne gikk imidlertid etter hvert ned til 3 % (Oxera, 2007). Denne lave skattesatsen har ført til at kompensasjonfondets bidrag til å dekke kostnadene ved USO er marginal. I 2005 ble det beregnet at aktører utenom inkumbenten hadde et samlet bidrag til kompensasjonfondet på kun 0,04 % av den totale USO-kostnaden. Det lave bidraget har ført til at man i tillegg har vært avhengig av en statlig finansiering.

3.3.2 Belgia

Belgia har ennå ikke liberalisert postmarkedet og har i likhet med Norge et enerettsområde for brevsendinger under 50 gram. USO-forpliktelsene er derfor hovedsakelig finansiert av enerettsområdet. Det er imidlertid også etablert et kompensasjonsfond som kan bli iverksatt dersom det er behov for ekstra finansiering for å dekke USO-kostnadene. Til nå har denne fondsløsningen ikke blitt benyttet

I likhet med Italia har man i Belgia valgt å legge en skatt på omsetning fra de leveringspliktige tjenestene. Det ser imidlertid ikke ut til at man har satt en maksimalgrense for hvor mye hver aktør skal bidra. I Belgia har man imidlertid et fradrag på 1,2 millioner Euro som trekkes fra før bidraget til kompensasjonsfondet beregnes.

3.3.3 Finland

Finland kan sies å ha en form for pay-or-play, som er en variant av et kompensasjonsfond. Nye aktører plikter i utgangspunktet å tilby universelle tjenester. Dette kan imidlertid omgås dersom aktøren betaler inn en avgift til myndighetene, som igjen blir brukt til å finansiere USO-forpliktelsene til den nasjonale postoperatøren. Denne betalingen avhenger av i hvor stor grad den nye aktøren velger å gå inn i områder med lav befolkningstetthet, og kan variere med mellom 5 og 20 % av omsetningen. I Finland har det vist seg at innbetalingen til fondet har vært med på å stenge ute potensielle aktører, og man får derfor ikke finansiert USO-forpliktelsene gjennom kompensasjonsfondet.

3.4 Vurdering av kompensasjonsfond i norsk sammenheng

Det er begrensede praktiske erfaringer med etablering av kompensasjonsfond. Innen postsektoren har det sammenheng med at få land hittil har gjennomført liberalisering av postmarkedet. De ordninger som er gjennomført er basert på en skatt på omsetningen. Størrelsen på satsene som benyttes varierer. Det er ikke noen tilfeller hvor et kompensasjonsfond bidrar med en vesentlig andel av finansieringen av kostnadene ved USO. Det er en vesentlig avstand mellom de ordninger som er gjennomført i praksis og de modelleringer og analyser som er gjennomført i den teoretiske litteraturen. Den teoretiske litteraturen vektlegger enhetsavgifter og er sterkt fokusert på effektivitetsegenskapene med hensyn til hvilke bedrifter som velger å gå inn i markedet og i hvilken grad de treffer riktige beslutninger med hensyn til å bygge ut egne nett.

- Det virker ikke realistisk med en finansiering av bedriftsøkonomisk ulønnsomme tjenester utelukkende gjennom en fondsløsning. En mer realistisk løsning er basert på statlig kjøp av de samfunnsplagte tjenester kombinert med en enhetsavgift på ulike postprodukter. Avgiften bør legges på de produkter som hittil har vært innen enerettsområdet.
- Et viktig spørsmål er hvem som bærer risikoen ved endringer i forutsetningen for finansieringen. Slike endringer kan skyldes
 - Langsiktige forhold som reduksjon i postvolum
 - Konjunkturmessige svingninger i postvolum

Hvis det er den etablerte aktøren som skal dekke USO kostnadene, vil mindre inntekt til kompensasjonsfondet på grunn av svikt i etterspørselen bety større risiko. En annen

mulighet er at Staten er ansvarlig for å dekke USO med statlig kjøp, og at Staten trekker inn delvis dekning av dette ved hjelp av en avgift.

- Ut fra punktene over kan finansieringen av statlig kjøp ses som en kombinasjon av generell beskatning og en brukeravgift på brukere av posttjenester. Ut fra et optimalt beskatningsperspektiv skal effektivitetstapet ved de ulike finansieringsmekanismer balanseres mot hverandre.

4 Betydning for distriktene

4.1 Innledning

Formålet med dette kapittel er å diskutere konsekvensene for bedrifter i distriktene av en endring i portostruktur ved oppheving av enerett innen brevområdet.

4.2 Portostrukturen i Norge i dag

Enerettsområdet gjelder distribusjon av adressert brevpost under 50 gram. Reglene for enhetsporto er knyttet til enerettsområdet. Dette fremgår av følgende utdrag fra Postens konsesjon:

”... Tjenester som kommer inn under enerettsområde skal ha geografisk enhetsporto, jf. Postloven § 5. ... For leveringspliktige tjenester utenfor enerettsområdet vil kravet om kostnadsbaserte priser ivaretas gjennom en maksimalprisordning”.

Det er imidlertid verdt å legge merke til at det i konsesjonens punkt 5.7 står at massesendinger ikke er omfattet av maksimalprisordningen.

Posten Norge har benyttet enhetsporto også for andre sendinger enn de som ligger innenfor enerettsområdet. Dette gjelder både tyngre brev og standardpakker. Det er imidlertid ulike geografiske differensieringer innen spesielle områder i pakkemarkedet. For Smartpakker er det samme pris for hele landet. Det er imidlertid enkelte områder hvor leveringstiden er lengre enn de 2-3 dager som er standard. Det er forskjell mellom sentrale og mindre sentrale strøk når det gjelder leveringstid og pris for eksprespakker. I de mest sentrale strøk kan utlevering over natten finne sted før 7, og de fleste andre steder før kl. 9. For mindre steder kan utlevering bare garanteres før kl 16. Prisen varierer også etter inn og utleveringssted. Levering innen samme kommune vil være levering i sone 1. For en pakke under 1 kg vil utlevering i sone 1 koste 206 kr. Levering fra adresser i sør til Nordland, Troms og Finnmark vil gjelde som levering i sone 5, som koster 541 kr. Eksprespakker er et område det er sterk konkurranse i markedet. Det som er nevnt her viser, at portostrukturen må forstås både ut fra prisdimensjonen og ut fra leveringsbetingelsene

Tabell 10. Portostrukturen for brev i Norge

Massebrev (standard brev ²³) Priser ex. Mva.		Maskinsortering ²⁴		Manuell sortering	
		Pris pr stk	Pris pr kg	Pris pr stk	Pris pr kg
Usortert	A-prioritet	4,05	35,10	4,50	39,00
	B-Økonomi	3,20	23,50	3,55	27,00

For massebrev som maskinsorteres gis det fra 7,5 % volumrabatt for ferdigsorterte brev på 2-siffernivå ved minimum 20 000 sendinger. Denne rabatten øker med antall sendinger.

²³ Standard brev er sendinger med maksimalvekt 2000 gram, og LxBxD mindre enn 25cmx17,6cmx0,5cm (B5)

²⁴ Dette er brev som av kunden er tilpasset slik at de kan leses maskinelt. Her gjelder egne krav for konvoluttens layout

Ved manuell sortering gis det 10 % volumrabatt dersom sendingene overstiger 5000 brev, og brevene er sortert på 2-siffernivå. Det gis en 12 % volumrabatt ved innlevering av minimum 20 000 sendinger dersom sendingene er sortert på 4-siffernivå.

For enkeltbrev med A-Prioritet, med vekt til og med 20 gram koster det 8,00 NOK per stykk. Den samme prisen for B-Økonomi er 7,50 per stykk. For enkeltbrev som veier mer enn 20 gram, men til og med 50 gram er denne prisen henholdsvis 12,00 og 11,50 per sending. Dette gjelder dersom man benytter seg av frimerker. I tillegg kan avsender selv bruke en frankeringsmaskin. Pris for brev til og med 20 gram blir da 6,67 og 6,10 for A-Prioritet og B-Økonomi. For vektclassen 20 til og med 50 gram er prisene 9,98 NOK og 8,87 per stykk for henholdsvis A-Prioritet og B-Økonomi.

4.2.1 Portostrukturen i Sverige

I det svenske postsystemet skjelnes det mellom enkeltbrev (enstaka brev) og massebrev (sändinger). Enkeltsendinger er brev som leveres på postkontor eller i postkasser, og kan være frankert med frimerker, frankeringsmaskin eller merket med "porto betalt" som betales av avsenderen etter faktura. Massebrev er brev som leveres eller avhentes i større partier. Det er mulig å levere massebrev både usortert og forhåndssortert. For usortert sending krever Poste Sverige minst 500 brev, og for sortert sending minst 5000 brev. For disse brev vil det være spesielle priser avhengig av mengden som leveres.

Ifølge den svenske postloven av 1993 er alle enkeltbrev (brev er definert som adresserte sendinger som er i lukket konvolutt som veier høyst 2 kg) som ligger innunder USO pålagt en enhetsporto, hvor det også er en maksimalpris for enkeltbrev opp til 500 gram. Denne maksimalprisordningen skiller seg fra den norske ved at man ikke kan øke prisene på enkeltbrev under 500 gram mer enn endringen i konsumprisindeksen det samme året. Dersom man ikke tar ut den mulige prisøkningen i ett år kan denne overføres til neste år. Når det kommer til massesendinger ser det ikke ut til at det er noe tak, men maksimalprisordningen på enkeltsendinger vil selvfølgelig være et naturlig pristak også for massesendinger.

Det som er sagt over om enhetsporto gjelder for Posten Sverige. Det eksisterer i dag en rekke mindre lokale distribusjonsselskaper som samler inn post, primært hos bedriftskunder, og distribuerer innen samme eller de nærmeste kommunene. Det er åpning for dette på grunn av enhetsporto. Det er ikke større aktører som er inne på dette brevsegmentet, og det samlede volumet for disse aktørene er noen få prosent av den samlede postmengden.

Tabell 11 nedenfor viser portostrukturen for Posten Sverige for Enkeltsendinger. Det skjelnes mellom sendingstyper basert på frankering. For denne typen sendinger gjelder krav om enhetsporto.

Tabell 11. Portostruktur i Sverige for enkeltsendinger.

Arbeidsnotat 23/09

	Frimerkefrankert SEK inkl. moms		Frankostempling inkl. moms Postkasse/bedriftssenter		Porto betalt ex moms	
	1.klasse	Økonomi	1.klasse	Økonomi	1.klasse	Økonomi
Vekt gram						
20	6	5,5	5,30/5,30	5/4,80	4,34	4,09
100	12	11	10,60/10,50	10/9,60	8,68	8,18
250	24	22	21,20/21,00	20/19,20	17,36	16,36
500	36	33	31,0/31,50	30/28,80	26,04	24,54
1 000	48	44	42,40/42,00	40/38,40	34,72	32,72
2 000	72	66	63,60/63,00	60/57,60	52,08	49,08

I Tabell 12 nedenfor gis en oversikt over Posten Sveriges portotakster for sorterte massesendinger. Det opereres her med en pris per brev, og en vektavgift. Vektavgiften som oppgis er den samme for sendinger til storbyene som for sendinger til resten av Sverige. Prisene som oppgis er gjeldende fra og med 1. januar 2009.

Av tabellen går det frem at det er ulik pris per brev for storbyene og resten av Sverige. Denne prisforskjellen er 40 øre per brev uansett brevmengde og brevtype. Dette kommer av at prisene nå i større grad reflekterer de underliggende kostnadene, og at man dermed vil få lavere priser i storbyene, som er kjennetegnet ved lavere ombæringskostnader, enn resten av landet.

Tabell 12. Portostruktur for Posten Sverige for massesendinger

Antall brev	Riks		Storby		Vektavgift	
	A-prioritet	B-økonomi	A-prioritet	B-økonomi	A-prioritet	B-økonomi
5 000 - 10 000	3,59	2,79	3,19	2,39	21,12	14,07
10 001 – 25 000	3,57	2,77	3,17	2,37	20,83	13,79
25 001 – 50 000	3,55	2,74	3,15	2,34	20,54	13,49
50 001 – 75 000	3,53	2,72	3,13	2,32	20,24	13,20
75 001 -	3,51	2,70	3,11	2,30	19,96	12,93

For usorterte sendinger, som ikke er med i denne tabellen, differensieres det ikke mellom storbyene og resten av Sverige. Prisen per brev for usorterte sendinger er 3,93 kroner for a-prioritet og 3,29 for b-økonomi. Prisen per kilo ligger også noe høyere enn for sorterte sendinger, ved at den er 23,46 kr per kilo for a-prioritet og 17,60 kr per kilo for b-økonomi.

De sorterte sendingene må være av en størrelsesorden på minimum 5000 brev. For usorterte sendinger er dette kravet 500 brev.

4.3 Konsekvenser for bedrifter i distriktene

4.3.1 Portostrukturen som blir lagt til grunn i diskusjonen

Vi legger konkurransesituasjonen og portostrukturen i Sverige til grunn for den videre diskusjonen av konsekvensene av en liberalisering av postmarkedet for bedrifter i distriktene. Mer spesifikt vil det si at vi antar at etableringen av nye aktører vil skje i markedet for massesendinger i de sentrale strøk, og at man får en portostruktur hvor det er en differensiering i pris for massesendinger avhengig av om utleveringen skjer i sentrale strøk og eller i distriktene. For enkeltendinger vil det fortsatt være krav om en geografisk enhetsporto. Prisen for massesendinger i de sentrale strøk ventes å bli lavere enn det de er i dag, mens prisen for massesendinger i distriktene vil øke i forhold til dagens nivå. Enhetsportoen på enkeltendinger vil imidlertid sette et tak på hvor høy prisen på massesendinger i distriktene vil bli.

Størrelsen på prisforskjellen mellom massebrev levert i sentrale strøk og i distriktene er det ikke mulig å si noe om. Det kan være rimelig å anta at forskjellen blir større enn det er tilfelle i Sverige i dag. I forhold til den prinsipielle diskusjonen under er den størrelsen på forskjellen ikke viktig.

4.3.2 Konsekvenser for bedrifter som mottaker og som avsender

Det er som hovedregel avsenderen av brev og pakker som betaler portoen. Imidlertid vil portoutgifter bli lagt på prisen for varer eller tjenester som leveres av bedrifter. Muligheten for å overvelte ulike typer kostnader på kundene avhenger av om det er en kostnadsøkning som er spesifikk for en enkelt bedrift, eller om det er en kostnadsøkning som rammer alle bedrifter. En endring i porto kan i utgangspunktet anses en generell økning, og det vil derfor bli lagt til grunn at bedrifter som sender brev eller annen type post kan overvelte endringer i portoen i prisene for de varer og tjenester de leverer.

Vi kan skjelne mellom ulike typer av sendinger for en bedrift i distriktene som mottaker av post.

- Massebrev som er sendt til bedriften. Dette kan være regnskapsinformasjon, kontoutskrifter, betalingsinformasjon. Det kan også være ulike typer adressert reklame eller produktinformasjon. Portoen for denne type sendinger vil øke i forhold til dagens nivå, og bedriften vil som mottaker på overveltet dette i de priser den må betale for de underliggende tjenester. Konkurrerende bedrifter som befinner seg i sentrale strøk vil ikke oppleve en tilsvarende kostnadsøkning.

Spørsmålet er da hvor stor del dette utgjør av de samlede kostnader for bedriften i distriktet. Siden portoutgiftene som hovedregel er en liten del av de samlede betalinger for en tjeneste, vil det ikke være en vesentlig andel. Det vil videre eksistere substitusjonsmuligheter for en del av disse sendinger, for eksempel i form av utskrift fra nettbank og lignende, meldinger på epost og lignende.

- Dagligbrev som sendes til bedriften. Dette kan være bestillinger fra kunder eller annen form for forretningskorrespondanse. Dette er en brevtype som ligger under enhetsportoen.

Enkeltpersoner som sender brev vil merke en eventuell portoøkning, men den vil fungere på samme måte for alle bedrifter, det er aktuelt å sende brev til. Det vil derfor ikke bli noen vridning i forholdet mellom bedrifter i sentrale strøk eller distrikter. Det vil heller ikke bli noen forskjell mellom kunder som er bosatt i ulike deler av landet.

For forretningspost som kommer fra andre bedrifter vil en endring i enhetsporto bli overveltet til bedriften som mottaker. Denne økning i betaling for tjenester vil imidlertid gjelde alle bedrifter, uansett om de befinner seg i distriktet eller sentrale strøk. Det vil derfor ikke bety en kostnadmessig forverring av konkurransesituasjonen, og det vil heller ikke gi bedriften som sender brev grunn til å velge en bedrift i sentrale strøk fremfor en i distriktet.

- Pakker, ekspressendinger og annen logistikk som leveres til bedriften. Dette kan gjelde ulike innsatsfaktorer, varer, reservedeler til produksjonen. Dette kan være av stor betydning for den enkelte bedriften. Som tidligere vist er det allerede i dag differensiering med hensyn til pris og leveringsbetingelser, spesielt for ekspressprodukter. Det er i dag konkurranse innen pakker, ekspress og annen logistikk, så denne typen sendinger vil ikke bli påvirket av liberaliseringen brevmarkedet.

Distriktsbedrifter som sender av ulike typer post

- Massebrev til husholdninger eller andre bedrifter i distrikt eller sentrale strøk. Hvis en bedrift i distriktene sender massebrev til kunder i sentrale strøk vil porto for denne kundegruppen bli redusert sammenlignet med dagens nivå. Samtidig vil porto stige for levering av massebrev til bedrifter i distriktene. Dette vil påvirke de prisene bedriften må ta for de varer og tjenester som leveres. Det vil imidlertid ikke stille bedriften i distriktet i en dårligere konkurransemessig enn en tilsvarende bedrift som er lokalisert sentralt. Alle bedrifter som sender massebrev må betale samme porto for å nå en kunde i de sentrale strøk, og det samme gjelder for kunder i distriktene. Portoens bidrag til prisene for de kunder i de ulike deler av landet vil ikke avhenge av bedriftens lokalisering.

Denne argumentasjon vil også gjelde andre typer sendinger som er av industriell type, for eksempel bokklubbøker og blader.

- Kontorpost, dagligbrev til husholdninger eller andre bedrifter i distrikt eller sentrale strøk. For denne typen brev vil enhetsporto bli opprettholdt, og alle bedrifter betaler derfor samme pris, uavhengig av hvor de er lokalisert. Det er heller ingen differensiering med hensyn til mottakerens lokalisering,
- Pakker, ekspressendinger eller annen logistikk. Denne typen sendinger vil ikke bli påvirket av liberaliseringen i brevmarkedet. Det vises til diskusjonen under bedriften som mottaker av post.

Når man diskuterer betydningen av portoendringer for bedrifter i distriktene er det ofte utgiftene som sender som vektlegges. Dette vil for eksempel være tilfelle for bedrifter som leverer bøker eller andre pakker fra distriktet. Her vil portoutgiften kunne være en stor andel av de samlede kostnader, men det er ikke en portoform som påvirkes direkte av liberaliseringen av brevmarkedet under 50 gram.

4.3.3 Oppsummering av effekter for bedrifter i distriktene

Sammenfattende kan man si at liberaliseringen av brevmarkedet kan forventes å føre til en differensiering av prisene for massebrev og annen industriell post basert på destinasjonen for sendingen. Dette er det gunstigste for distriktsbedrifter som er avhengig av å sende denne typen brev i konkurranse med bedrifter lokalisert andre steder i landet. Destinasjonsprinsippet gjør at bedrifter konkurrerer på like vilkår om kunder med samme bosted. Distriktsbedriftene vil imidlertid oppleve at priser for enkelte varer og tjenester øker, på grunn av at det blir overveltning av økte kostnader til utsendelse av massebrev til distriktene. Det er imidlertid grunn til å anta, at denne kostnadsøkningen og overveltningen vil være relativt beskjeden i forhold til de samlede kostnader for disse tjenestene. Det vil være substitusjonsmuligheter hvis det er tilfelle hvor kostnadsøkningen er av vesentlig betydning.

Massebrev og industriell post skal gjerne leveres på bestemte postmottak, eller det skal gjøres avtaler med postoperatøren om avhentning. Dette kan være en større utfordring for bedrifter i distriktene, men det er ikke et forhold som endrer seg som følge av liberaliseringen av brevmarkedet.

5 Litteratur

BNetzA (2008): *Elfte Marktuntersuchung – Lizenzpflichtige Postdienstleistungen*, Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, 2008

ECORYS (2008): Main developments in the postal sector (2006-2008). Ecorys – September 2008

Eurofound (2007): Notat på Eurofound's hjemmeside om minstelønnsordning i Tyskland

Eurofound (2009): Notat på hjemmeside

Ministerie van Economische Zaken (Nederland, 2007): Regels inzake de volledige liberalisering van de postmarkt en de garantie van de universele postdienstverlening (Postwet 20..)

Post & Telestyrelsen (2007): The Liberalized Swedish Postal Market.

Trygstad, S., T. Lorentzen og E. Løken (2005): Den nye staten – Omfang og effekter av omstillingene i staten 1990-2004. Fafo, 2005

UNI (2009): What has postal liberalization delivered – A study by UNI Post & Logistics on the liberalization of the postal sector. Mai 2009.

6 Vedlegg – Nærmere om fondsløsning

6.1 En enkel ramme for diskusjonen

Armstrong (2001) tar opp problemstillinger knyttet til tilgangsprising og finansiering av pålagte tjenester i post eller telemarkeder, hvor nye aktører har muligheter for både å distribuere tjenester selv og få distribuert av den etablerte aktøren. Tilgangsprisen er den pris nye aktører må betale for å få distribuert tjenester av den etablerte aktøren.

Tilgangsprisene bør være slik at de nye aktørene velger å etablere egen distribusjon bare når det er samfunnsøkonomisk optimalt, altså når deres kostnader ved å distribuere tjenester er lavere enn for den etablerte aktøren.

Prinsippene i modellen kan vises med utgangspunkt i en modell hvor det er et brevprodukt som leveres i to geografiske områder, henholdsvis s og r . Kostnadene for den etablerte aktør ved levering benevnes C_1 , og varierer mellom de to regioner, slik at $C_{1s} < C_{1r}$. Kostnadene for den etablerte aktøren ved å levere for den nye aktøren benevnes C_2 , og varierer også mellom områdene, slik at $C_{2s} < C_{2r}$. Den etablerte aktøren er pålagt en geografisk enhetsporto P . Enhetsporto bidrar til å utjevne kostnadsforskjellene mellom områdene i forhold til geografisk kostnadsbasert prising. Dette vil si at $C_{1s} < P < C_{1r}$. Det legges til grunn at denne prisstrukturen i utgangspunktet er tilstrekkelig til å dekke USO forpliktelsene.

Innen rammen av denne modellen vises det at den optimale finansieringen består av to ledd

- En kostnadsbasert tilgangspris som betales til den etablerte aktøren, hvis den nye aktøren ønsker å få distribuert tjenester av den etablerte aktøren. Den kostnadsbaserte tilgangsprisen er C_{2s} ved levering i lavkostområdet og C_{2r} ved levering i høykostområdet.
- En avgift som utgjør $P - C_{1s}$ ved levering av tjenester i lavkostområdet og $P - C_{1r}$ i høykostområdet.

En kostnadsbasert tilgangsprising gjør at den nye aktøren må vurdere sine egne kostnader ved levering i et område opp mot kostnadene hvis den etablerte aktøren skal levere. Avgiften gjør at den nye aktøren ikke får en kostnadsfordel ved å kunne by under enhetsporto i lavkostområdet. Innen rammen av denne modellen sikrer dette todelte prissystem at nye aktører bare etablerer seg i markedet hvis de har lavere kostnader ved levering av tjenester og dermed bidrar til en samfunnsøkonomisk besparelse.

Armstrong (2001) viser hvordan avgiftdelen av denne finansieringsordningen kan implementeres ved hjelp av et USO fond. Prinsippet er her at alle aktører (altså både den etablerte og nye aktører) betaler en avgift til fondet på $P - C_{1s}$ ved levering av et brev i sentrale strøk. Tilsvarende har alle aktører rett til en overføring fra fondet (eller en negativ avgift) på $P - C_{2r}$.

Vanligvis legges det til grunn at nye aktører vil konsentrere seg om de sentrale områdene. Dette betyr at de vil være netto bidragsyter til USO fondet, mens det er den etablerte aktøren

som motart midler til dekning av de pålagte tjenestene. Modellen over åpner imidlertid for at de nye aktørene leverer både til sentrale strøk og i høykostområdet.

Dette avsnitt diskuterer kort ulike finansieringsmåter med utgangspunkt i modellen som er beskrevet i avsnittet over. For å få frem problemstillinger knyttet til inntekt er det nødvendig å ta inn mengden av brev som leveres i de ulike markedene. La X_s og X_r være mengden i henholdsvis lav- og høykostområdet. Anta videre at de samfunnsplågte tjenestene (USO) kan beskrives som en fast kostnad F , som påligger den etablerte aktøren. Det legges til grunn at enhetsporto i utgangspunktet var tilstrekkelig til å utligne kostnadsforskjellene mellom de to regionene og samtidig dekke kostnadene ved USO forpliktelsen. Det betyr at

$$P(X_s + X_r) = C_{1s}X_s + C_{1r}X_r + F$$

Her må P være større enn enhetskostnaden i lavkostområdet. Om P er større eller mindre enn enhetskostnadene i høykostområdet avhenger av størrelsen på overskuddet som genereres i lavkostområdet i forhold til størrelsen på F . Hvis overskuddet i lavkostområdet er større enn F vil P være lavere enn enhetskostnadene i høykostområdet.

I det følgende vil det bli lagt til grunn at en ny aktør i markedet overtar en andel av markedet i sentrale strøk, men at denne aktøren har samme enhetskostnad som den etablerte aktøren.

6.2 Krav om enhetsporto oppheves når markedet liberaliseres

I denne situasjon med konkurranse i sentrale strøk vil prisen i dette område bli presset ned til kostnadene C_{1s} . Dette betyr at det ikke kommer noe dekningsbidrag fra dette området til å holde prisen i høykostområdet under kost, og heller ikke til å dekke USO kostnadene F . Vi vil ta utgangspunkt i at prisen i høykostområdet settes til enhetskostnaden C_{1r} .

Hvis prisen er satt til enhetskostnadsnivå vil det ikke være noe overskudd (utover normal avlønning til innsatsfaktorene) fra aktiviteten i postmarkedet. I denne situasjonen vil det bare være en avgiftsløsning som kan gi bidrag til et kompensasjonsfond.

En avgift som legges på alle aktører som er aktive i markedet vil bli overveltet i prisene til konsumentene. La a være avgiften som legges på brevsendinger til lavkostområdet. Prisen i dette markedssegment vil da bli $p = C_{1s} + A$. Inntekten til kompensasjonsfondet blir $A \cdot X_s$. Hvis $A = P - C_{1s}$ vil man gjenetablere prisnivået fra før liberaliseringen av markedet.

En avgift på alle enheter vil sikre at nye aktører bare kommer inn i markedet hvis det er samfunnsøkonomisk optimalt.

6.3 Det opprettholdes krav om enhetsporto

Hvis den etablerte aktøren er pålagt å finansiere USO, og i tillegg forpliktet til å opprettholde enhetsporto, vil det ikke være mulig å svare på priskonkurransen fra nye inntrengere. I denne situasjon vil nye aktører kunne tjene mer enn normalt overskudd. Dette gir en mulighet for å benytte seg av overskuddsbeskatning for å trekke inn finansiering av USO. Denne ordningen gir imidlertid være mulighet for aktører å etablere seg i markedet selv om det ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Hvis det i stedet legges en avgift som svarer til $P-C_{1s}$ vil man ha samme situasjon og resultat som i Armstrong (2001).

6.4 Et stilisert eksempel på avgiftsgrunnlag basert på inntekt

Tabellen under er basert på en fremstilling i Oxera (2007) hvor det vises hvordan avgiftsgrunnlaget påvirker hvorvidt man får dekket inn kostnadene ved de leveringspliktige tjenestene når man har en skatt på inntekt.

	Alternativ 1: Skatt på totalinntekt		Alternativ 2: Skatt på inntekt fra lavkostnadsområdet	
	Inkumbent	Ny aktør	Inkumbent	Ny aktør
Profitt før kompensasjonsfond	-45,00	45,00	-45,00	45,00
Bidrag til kompensasjonsfond	-143,25	-6,75	-105,00	-45,00
Subsidie fra kompensasjonsfond	150,00	0,00	150,00	0,00
Profitt etter kompensasjonsfond	-38,25	38,25	0,00	0,00
Avgiftsprosent (bidrag/avgiftsbasis)	7,5 %	7,5 %	50 %	50 %

I dette tilfellet har vi to aktører som tilbyr tjenester i et marked hvor inkumbenten har leveringsplikt. Det skilles her mellom to geografiske områder, et område som er kjennetegnet ved høye kostnader og et område som har lave kostnader. Inkumbenten må tilby tjenester i begge områder, mens den nye aktøren velger å etablere seg kun i de geografiske områder med lave kostnader. Den nye aktøren får en positiv profitt på 45 i dette området, mens den leveringspliktige aktøren har en negativ profitt på 45 som en følge av at profitten fra området med lave kostnader ikke er tilstrekkelig til å finansiere de bedriftsøkonomisk ulønnsomme tjenestene i områdene med høye kostnader.

Vi antar at de beregnede USO-kostnadene i dette tilfellet er 150 og at den totale inntekten fra de leveringspliktige tjenestene er 2000. I dette tilfellet antas det at inkumbentens inntekt fra det leveringspliktige området er 1910, mens det for den nye aktøren er 90, altså at det kommer inn en ny aktør med en markedsandel på ca 5 %.

I det første tilfellet ser vi på hvordan dekningen blir dersom hele inntekten fra de leveringspliktige tjenestene skattelegges. Skattegrunnlaget blir da 2000. Den implisitte skatteprosenten beregnes så ved å ta USO-kostnadene og dele dette på skattegrunnlaget. Dette gir en skatteprosent på 7,5, noe som betyr at leveringspliktig aktør må bidra med 143,25 til fondet, mens den nye aktøren bidrar med de resterende 6,75. Kompensasjonen som den leveringspliktige aktøren mottar er ikke nok til å gi positiv profitt. Den leveringspliktige aktøren har etter å ha mottatt subsidie fra kompensasjonsfondet en negativ profitt på 38,25, mens den nye aktørens positive profitt reduseres fra 45 til 38,25.

En annen mulighet er å kun legge en skatt på de inntekter som kommer fra lavkostnadsområdet. I dette veldig stiliserte eksemplet er inntekten fra lavkostnadsområdet

300. Med USO-kostnader på 150 vil dette si at inntekter fra lavkostnadsområder skal skattelegges med 50 %. I oppsettet som er brukt har den nye aktøren har en inntekt på 1 per brev, mens kostnadene per brev er 0,5. Dersom en antar at den leveringspliktige aktøren har de samme kostnadene i lavkostnadssegmentet og tilbyr en lik pris på sine produkter som den nye aktøren, vil en således ha en ECPR-prising ved at den nye aktøren betaler leveringspliktig aktør den marginale profitten som inkumbenten tidligere hadde i dette markedet.

Selv om eksempelet som er gitt er kraftig stilisert, så viser det imidlertid viktigheten av å velge et rett skattegrunnlag. Dersom skattegrunnlaget er for vidt definert, slik tilfellet er i alternativ 1, så rammes inkumbenten disproportjonalt i forhold til den nye aktøren, og kompensasjonsfondet bidrar ikke til å dekke inkumbentens utgifter ved USO. Ved å velge et skattegrunnlag som er smalere treffer man i større grad de tjenester som gir positiv profitt. Dette resulterer her i at den nye aktørens tidligere positive profitt går med på å finansiere USO-forpliktelsene. En konsekvens av å ha et smalt skattegrunnlag, er at skatteprosenten blir høy. Dette kan i seg selv virke avskrekkende for potensielle aktører, og kan derfor ha en utestengende effekt. I tillegg kan det føre til at man ikke får dekket inn alle kostnadene knyttet til USO-forpliktelsene.

7 Vedlegg – Nærmere om prising med to regioner

Anta at det eksisterer to regioner, henholdsvis sentrale strøk (s) og regioner (r). Det er to typer brev, massesendinger og dagligbrev. Massebrev er forhåndssortert post som leveres inn i store mengder av større næringskunder på spesielle bedriftssentre. Dagligbrev inkluderer alle øvrige brevendinger, brev levert i postkasser eller på postkontor frankert med frimerker eller portostempling. Det skjelves ikke utover dette mellom grupper av mottakere eller sendere.

Ved håndtering av posten kan det skjelves mellom kostnader til innsamling, sortering, transport og distribusjon. Transport kan gjelde både transport fra innsamlingssted til sortering og fra sortering til distribusjonsområde.

For å forenkle analysen vil vi se bort fra transportkostnader. Dette kan være uproblematisk hvis disse er små i forhold til de øvrige kostnadene, eller at de er identiske mellom ulike brevtyper.

Postoperatørens kostnader ved å håndtere massebrev er lavere enn for dagligbrev, på grunn av at innsamlingskostnader og sorteringskostnader er lavere. Kostnadene ved distribusjon er identisk for alle brevtyper, men avhenger av hvilken region det distribueres i.

I det regionale området er det enkelte deler hvor kostnadene ved å opprettholde et posttilbud er høyere enn for resten av landet. For dette området vil det ikke være bedriftsøkonomisk lønnsomt å opprettholde et tilbud gitt den etablerte prisstruktur i postmarkedet. Kostnadene ved å opprettholde dette tilbudet beregnes ut fra nettokostprinsippet, jvf. Panzar og Cremer. Dette vil bli modellert som en fast kostnad.

I utgangspunktet er det krav om enhetsporto, det vil si det er ikke lov å differensiere mellom regioner. Det er derimot differensiering mellom massebrev og dagligbrev, slik at portoen for massebrev er noe lavere enn for dagligbrev.

I utgangspunktet er det bare en postoperatør, som har enerett på håndtering av massebrev og dagligbrev. Det legges til grunn at portoen skal være kostnadsbasert, det vil si at postoperatøren skal få dekket sine kostnader, men ikke generere overskudd ut over dette. Det er imidlertid forutsatt at postoperatøren er forpliktet til å opprettholde det bedriftsøkonomisk ulønnsomme tilbudet, og at midlene til dette skal genereres innen brevmarkedet.

I formaliseringen vil følgende symboler bli brukt

Forklaring	Symbol
Mengden av massebrev som sendes med destinasjon henholdsvis sentralt og region	m_s, m_r
Mengden av dagligbrev som sendes med destinasjon henholdsvis sentralt og region	d_s, d_r
Kostnader per massebrev med destinasjon henholdsvis sentralt og region	c_{ms}, c_{mr} $c_{ms} < c_{mr}$
Kostnader per dagligbrev med destinasjon henholdsvis sentralt og region	c_{ds}, c_{dr} $c_{ds} < c_{dr}$
Faste kostnader ved å opprettholde bedriftsøkonomisk ulønnsomt nett	F
Portostruktur for massebrev, henholdsvis enhetsporto og porto for destinasjon sentralt og regionalt	p_m, p_{ms}, p_{mr}
Portostruktur for dagligbrev, henholdsvis enhetsporto og porto for destinasjon sentralt og regionalt	p_d, p_{ds}, p_{dr}
Forutsetning om kostnader	$c_{ms} < c_{ds}$ $c_{mr} < c_{dr}$
Forutsetning om priser	$p_m < p_d$

7.1 Situasjonen før oppheving av eneretten

Det er krav om enhetsporto for massebrev og dagligbrev, og de bedriftsøkonomisk ulønnsomme tjenestene skal dekkes av inntektene i brevmarkedet. Utover dette skal det ikke tjenes overskudd.

Inntektssiden i brevmarkedet kan skrives som

$$p_m(m_s + m_r) + p_d(d_s + d_r).$$

Kostnadssiden kan skrives som

$$c_{ms}m_s + c_{mr}m_r + c_{ds}d_s + c_{dr}d_r + F.$$

Man kan gå ut fra at det er kostnadsdekning både for massesendinger og dagligbrev. Samtidig må portoen være slik at begge sendingstyper yter et bidrag til å dekke de faste kostnadene ved de bedriftsøkonomisk ulønnsomme tjenestene. Dette betyr at

$$p_m(m_s + m_r) \geq c_{ms}m_s + c_{mr}m_r$$

$$p_d(d_s + d_r) \geq c_{ds}d_s + c_{dr}d_r.$$

Det er innen denne modell ikke mulig å beskrive nærmere hvilken brevtype som yter det største bidrag til å dekke F . Normalt vil det være slik at prisene differensieres etter hvor følsom etterspørselen er for en endring i prisen. Det kan være grunn til å anta at markedet for massebrev er mer prisfølsomt enn markedet for dagligbrev, og at påslaget på kostnaden derfor blir relativt mindre for denne typen brev.

Stiller man opp uttrykket for samlet kostnadsdekning, og løser for enhetsporto for dagligbrev, får man følgende uttrykk

$$p_d = \frac{(c_{ms} - p_m)m_s + (c_{mr} - p_m)m_r}{d_s + d_r} + \frac{c_{ds}d_s + c_{dr}d_r}{d_s + d_r} + \frac{F}{d_s + d_r}$$

For å tolke uttrykket kan man legge merke til at det andre ledd utgjør de vektete kostnader for håndtering av dagligbrev. Hvis det ikke var massesendinger, og F var lik null, ville dette være den enhetsporto som ville gi kostnadsdekning for postoperatøren. Hvis det ikke var massesendinger, og F var større enn null, sier uttrykket at enhetsporto for dagligbrev måtte økes med F delt med antall dagligbrev. Dette ville gi kostnadsdekning, og impliserer at det er dagligbrev som bærer den fulle kostnad ved de bedriftsøkonomisk ulønnsomme tjenestene.

Man kan da se på konsekvensene av at det er massesendinger i systemet. Vi går som nevnt ut fra at det minst er kostnadsdekning innen massebrevsegmentet. Hvis massebrevsegmentet akkurat dekker sine egne kostnader, vil dette segmentet ikke yte noe bidra til å dekke de bedriftsøkonomisk ulønnsomme tjenestene. Da er det som vist over dagligbrev som dekker alle disse kostnadene. Hvis dekningsbidraget fra massebrev var større enn F, ville massebrev subsidiere dagligbrev, og enhetsporto for dagligbrev ville være lavere enn de vektete kostnadene for dagligbrev. Det legges til grunn at dette ikke er tilfelle.

7.2 Oppheving av eneretten og etablering av statlig kjøp

Ved oppheving av eneretten blir det mulig for nye aktører å komme inn i markedet. Samtidig med oppheving av eneretten vil kravet om enhetsporto bli opphevet. Det legges til grunn at nye aktører vil etablere seg i markedet for massebrev adressert til sentrale strøk. Det legges også til grunn at det etableres statlig kjøp av de bedriftsøkonomisk ulønnsomme tjenestene.

Når en ny aktør etablerer seg i sentrale strøk vil porto på massesendinger bli presset ned til kostnadene. Dette vil gjelde for både den nye aktøren og den etablerte.

$$p_{ms} = c_{ms}$$

Det legges til grunn at det fortsatt er enhetsporto på dagligbrev.

Siden det ikke er konkurranse i distribusjon av massebrev i distriktene, vil den etablerte operatøren ha en viss grad av frihet til å sette porto på dette segmentet. Det vil imidlertid være risiko for at området for distribusjon av nye aktører utvides, slik at det er grenser for hvor høy prisen kan settes. Samtidig må det gjelde at

$$p_{mr} \leq p_d.$$

Hvis dette ikke er tilfelle, vil det svare seg for avsendere av massebrev å levere disse inn som dagligbrev og betale enhetsporto.

Gitt at de bedriftsøkonomisk ulønnsomme tjenestene finansieres med offentlig kjøp, hva bestemmer da størrelsen på enhetsporto. Man får følgende uttrykk for enhetsporto for dagligbrev

$$p_d = \frac{(c_{mr} - p_{mr})m_r}{d_s + d_r} + \frac{c_{ds}d_s + c_{dr}d_r}{d_s + d_r}$$

Andre ledd på høyresiden er de vektete kostnadene for dagligbrev. Første ledd er dekningsbidraget fra massebrev som distribueres i distriktene. Hvis dette er null svarer betingelsen til full kostnadsdekning innen dagligbrevsegmentet.

Hvis det er slik, at dagligbrevsegmentet tidligere ytet et positivt dekningsbidrag til å finansiere de bedriftsøkonomisk ulønnsomme tjenestene, vil den samlede effekten av oppheving av eneretten og etablering av statlig kjøp være at enhetsportoene for dagligbrev ikke øker.

Hva kan man si om prisendringene for massebrev? Anta at enhetsportoene for massebrev før liberaliseringen bidrog med βF til finansiering av de bedriftsøkonomisk ulønnsomme tjenestene, hvor $0 < \beta < 1$. Anta videre at $c_{mr} = p_{mr}$ etter liberaliseringen av postmarkedet.

Man får da få følgende resultat

- Portoene for massebrev til sentrale strøk vil bli redusert
- Portoene for massebrev til distriktene vil øke, men økningen vil bli redusert noe av at dekningsbidraget til de bedriftsøkonomisk ulønnsomme tjenestene faller bort
- Enhetsportoene for dagligbrev blir redusert.

Det er i modellen forutsatt at F dekker alle kostnader utover det som anses for bedriftsøkonomisk ulønnsomt. Hvis dette ikke er tilfelle, vil det stadig være nødvendig å generere et dekningsbidrag i markedet. Dette vil tilsi at nivået på enhetsportoene og/eller nivået på massesendinger til distriktene holdes noe over gjennomsnittskostnaden. Usikkerhet omkring dette tilsier, at det ikke er grunn til å regne med lavere prisnivå i dagligbrevmarkedet.