

A2005:013

Samhällsekonomisk analys av effekterna av liberaliseringen av postmarknaden

*Underlag och överväganden för Post- och
kassaserviceutredningen*

Björn Falkenhall, Anne Kolmodin



Samhällsekonomisk analys av effekterna av liberaliseringen av postmarknaden

Underlag och överväganden för Post- och kassaserviceutredningen

Björn Falkenhall
Anne Kolmodin

ITPS, Institutet för tillväxtpolitiska studier
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Telefon 063 16 66 00
Telefax 063 16 66 01
E-post info@itps.se
www.itps.se
ISSN 1652-0483

För ytterligare information kontakta Björn Falkenhall eller Anne Kolmodin
Telefon 08-456 67 00
E-post bjorn.falkenhall@itps.se, anne.kolmodin@itps.se

Förord

Beslutet om avreglering av postmarknaden föregicks av flera utredningar om de nya förutsättningar, som antogs skulle komma att råda inom EU, och de marknadsförändringar som förväntades. Postmarknadens avreglering innebar att den monopolställning för brevbefordran som innehades av Postverket (numera Posten Sverige AB) avskaffades den 1 januari 1993. Avregleringen av den svenska brevmarknaden är unik eftersom endast ett fåtal länder ännu i dag genomfört en fullständig liberalisering. Utvecklingen på den svenska brevmarknaden under den senaste tioårsperioden utgör därför ett av få empiriska exempel i världen.

Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) fick i uppdrag av Post- och kassaserviceutredningen under våren 2004 att genomföra en samhällsekonomisk analys av avregleringen eller liberaliseringen av postmarknaden.

Arbetet med den samhällsekonomiska analysen är utfört av Björn Falkenhall (projektledare) och Anne Kolmodin. Eva Ohlin vid ITPS kontor i Washington har skrivit avsnitt fyra om U.S. Postal service. Rapporten överlämnades till Post- och kassaserviceutredningen 2004-09-15 och har utgjort ett underlagsmaterial till betänkandet Postmarknad i förändring (SOU 2005:5). Föreliggande rapport återfinns emellertid bara delvis i betänkandet, som remissbehandlats under våren 2005. Rapporten avslutas därför med ITPS remissvar.

Östersund, augusti 2005

Sture Öberg
Generaldirektör

Innehåll

1	Inledning	7
1.1	Uppdraget.....	7
1.2	Metod och avgränsningar.....	8
1.3	Avregleringens historik och utvecklingen av postlagen.....	8
2	Postmarknaden	13
2.1	Delmarknader eller segment av brevmarknaden.....	14
2.2	Brevmarknadens struktur.....	15
3	Marknadsutveckling efter avregleringen	19
3.1	Marknadsstruktur.....	19
3.1.1	Aktörer och konkurrenstryck.....	19
3.1.2	Spelregler och konkurrensfrågor.....	20
3.2	Volym- och prisutveckling.....	23
3.2.1	Volym- och volymutveckling på brevmarknaden.....	23
3.2.2	Prisutvecklingen.....	24
3.2.3	Ökad prisdifferentiering till följd av konkurrens och ökad kostnadsanpassning.....	26
3.3	Serviceutveckling, kvalitet och uppfyllandet av USO.....	28
3.3.1	USO och regionala aspekter.....	28
3.4	Produktivitets- och lönsamhetsutveckling.....	33
4	U.S. Postal Service	35
4.1	Bakgrund.....	35
4.2	Prestationsrabatter.....	37
4.3	Prishantering.....	37
4.4	Förändringar för framtiden.....	38
5	Slutsatser	41
5.1	Sammanfattning av utvecklingen på den svenska brevmarknaden.....	41
5.2	Handlingsvägar för framtiden.....	45
6	Conclusions	47
6.1	Summary of developments on the Swedish mail market.....	47
6.2	Action scenarios for the future.....	51
	Referenser	53
	Bilaga. Remissvar över Post- och kassaserviceutredningens slutbetänkande Postmarknad i förändring (SOU 2005:5)	55

1 Inledning

Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) har av Post- och kassaserviceutredningen fått i uppdrag att genomföra en samhällsekonomisk analys av avregleringen/liberaliseringen av postmarknaden. Postmarknadens avreglering innebar att den monopolställning som innehades av Postverket (numera Posten Sverige AB) avskaffades. Begreppet avreglering eller liberalisering är emellertid missvisande då behovet och inslaget av regleringar ökat, vilket på intet sätt är unikt för postmarknaden. Detta gäller även för andra avreglerade marknader. Det är således mer fråga om en övergång från ett delvis reglerat monopol till en situation av reglerad konkurrens. När en ny marknad växer fram är behovet av regleringar stort för att möjliggöra en fungerande konkurrens. Det kan exempelvis röra tillgången till nödvändig infrastruktur för operatörer som postnummer och postboxar, men även att de övergripande målsättningarna i postlagen uppfylls. Behovet av regleringar minskar normalt när marknaden bli mer utvecklad. Utformningen av regelverket kan även behöva förändras till följd av exempelvis teknisk utveckling eller ändrat kundbeteende.

Lagstiftarens utmaning är att hela tiden söka ha en balans mellan inslaget av regleringar och att låta marknaden sköta sig själv. Med andra ord ska marknaden stöttas men inte störas. Det är dock en grannliga uppgift att utforma regleringar som åstadkommer det som avses utan att andra oönskade effekter uppstår. De nya reglernas huvuduppgift måste vara att värna de samhällsekonomiska vinster som den ursprungliga avregleringen syftade till att uppnå.

1.1 Uppdraget

Uppdraget består i att genomföra den samhällsekonomiska analysen av postmarknaden. I uppdraget ingår att:

- Utvärdera effekterna av avregleringen på postmarknaden som gjordes 1993/1994, med fokus på:
 - prisnivåer
 - tillgänglighet
 - servicenivå
 - utveckling av nya tjänster och innovationer
 - tillträdet av nya företag på marknaden
 - lönsamhet för de aktörer som verkar på marknaden
 - efterfrågan från olika kundgrupper (privatpersoner/företag).
- Utvärdera effekterna av avregleringen ur både ett producent- och konsumentperspektiv.
- Utvärdera effekterna av avregleringen ur ett regionalt perspektiv.

- Göra jämförelser mellan det postpolitiska målet och det verkliga utfallet av liberaliseringen, utifrån vilken ambitionsnivå regering och riksdag har ställt upp och hur det har verkställts.
- Identifiera och analysera om det finns några eventuella hinder för ökad konkurrens inom hela eller delar av postsektorn.

1.2 Metod och avgränsningar

Det kontrafaktiska tillståndet eller om inte problematiken

Det helt avgörande problemet i all utvärdering av politikinsatser kallar vi *om inte-problemet*. Med andra ord vad skulle ha hänt om inte den politiska insatsen hade ägt rum? Ingen kan veta hur bra eller dåligt det hade fungerat eller hur utvecklingen hade sett ut om Postverket fortfarande hade haft monopol på postmarknaden. Man kan anta att utvecklingen skulle ha tagit en viss riktning på grund av rådande marknadssituation, MEN det är ett antagande och ingen kan veta vad som skulle ha skett. Ett vanligt misstag inom utvärderingar är att allt positivt eller negativt som händer efter en politisk insats, tillskrivs just denna insats.¹

Det är komplicerat att utvärdera effekterna av en avreglering. Det krävs ett ställningstagande om vilken norm som skall användas. En möjlig norm är de uppgivna officiella målen med avregleringen, en annan är samhällsekonomisk effektivitet. I praktiken är det svårt att mäta samhällsekonomisk effektivitet, varför ofta pris-, kostnads- eller produktivitetsutveckling används som utvärderingskriterium.² I denna rapport använder vi en kombination av båda normerna, dvs. dels uppfyllelse av de postpolitiska målen med avregleringen, dels samhällsekonomisk effektivitet i form av prisutveckling, kostnadsanpassning och produktivitetsutveckling. Däremot kommer inte andra aspekter som exempelvis konsekvenserna för de anställda till följd av gjorda nedskärningar att behandlas. Slutligen måste, som nämndes inledningsvis, utvecklingen jämföras med en tänkt utveckling där avregleringen inte genomförts, det vill säga det kontrafaktiska tillståndet.

1.3 Avregleringens historik och utvecklingen av postlagen

Beslutet om avreglering av postmarknaden föregicks av utredningar om de förutsättningar som skulle komma att råda inom EG och de marknadsförändringar som förväntades. Flera utredningar hade granskat och analyserat Postverket och dess verksamhet under slutet av 1980-talet. Utredningarna behandlade bland annat marknadsutvecklingen för verkets tjänster.

Riksdagens revisorer lämnade år 1989 rapporten ”Postverkskoncernens verksamhet”. Rapporten pekade på att Postverkets offentlighetsrättsliga ställning innebar vissa begränsningar i handlingsfriheten jämfört med privata konkurrenter (prop. 1990/91:87).

¹ Vedung E (1998) *Utvärdering i politik och förvaltning*, Studentlitteratur

² Lärobok för regelnissar – en ESO-rapport om regelhantering vid avreglering, Ds 2002:21

Samma år kom Statens pris- och konkurrensverk (SPK) med rapporten ”Pris-sättning på monopolmarknader – En studie av Postverket och Televerket”. I rapporten analyserades marknaden och konkurrensförhållandena för olika posttjänster. SPK föreslog prismål för verksamheter som saknar förutsättningar för en fungerande konkurrens. Vidare konstaterade SPK att konkurrensen till stor del består av den tekniska utvecklingen inom informations- och databehandlingsområdet. Detta ger förutsättningar för konkurrerande medel för överföring av information och att inhemska och utländska konkurrenter går in på Postverkets lönsamma marknader samtidigt som de inte är skyldiga att ta ansvar för service i glesbygd. I rapporten konstateras också att Postverket under en lång tid har haft en formell och naturlig monopolställning på normalbrev. Även för andra brevtjänster som ekonomibrev och föreningsbrev har Postverket haft en naturligt stark marknadsställning.

År 1990 presenterade Post och Teleutredningen ”Post & Tele – Affärsverk med regionalt och socialt ansvar” (SOU 1990:27). Utredningen som tillsattes år 1988 hade till uppgift att föreslå avgränsningar och preciseringar av Televerket och Postverkets regionalpolitiska ansvar. PTU föreslog att Postverkets regionalpolitiska och sociala krav i stort sett skulle vara detsamma som tidigare.

I propositionen (1990/91:87) om ”*Näringspolitik för tillväxt*” skriver regeringen att: ”Postverket skall upprätthålla grundläggande postservice över hela landet med vardaglig och rikstäckande post- och kassaservice. Postverkets konkurrenssituation skärps. Den högteknologiska utvecklingen medger nya metoder för meddelandehantering. Konkurrerande företag, som inte har några samhällspolitiska åtaganden, verkar numera inom flera av Postverkets verksamhetsområden. Denna utveckling skärper behovet av åtgärder för att upprätthålla en hög rikstäckande service” (sid. 108). Regeringen pekade också på strukturkrisen i Postverkets kontorsnät, ensamrätt på brevbefordran, aspekter kring ekonomisk redovisning och associationsform samt Postverkets fortsatta förutsättningar och former borde ses över.

Som ett led i detta arbete utarbetades departementsskriften (Ds 1991:44) ”Postens konkurrensförutsättningar”. I studien behandlades bland annat frågan om Postverkets ensamrätt till brevbefordran och förutsättningarna för Postverkets verksamhet på en marknad med tilltagande konkurrens. Vidare klargjordes behovet av åtgärder för att säkerställa en god postservice i hela landet. Regeringen framhöll att marknaden på området förändras snabbt genom framväxten av alternativa kommunikationsformer och att utvecklingen inom EG går mot en liberalisering av marknaden. Slutligen framhölls att Postverket måste ges möjligheter att agera affärsmässigt med säkra konkurrensförutsättningar, vilket innebar att regeringen föreslog att konsekvenserna av en bolagisering borde ses över.

I budgetpropositionen (1991/92:100 bil 7) redovisade regeringen sin syn på översynen av brevmonopolet, Postverket och behovet av en postlag. Regeringen menar att en viktig förutsättning för att öka kostnadseffektiviteten är ett avskaffande av konkurrensbegränsningar. Genom en avreglering och avmonopolisering samt en stramare konkurrenslagstiftning kommer konkurrensen att stimuleras och ge incitament till nya och bättre metoder för brevbefordran vilket kommer att gynna

konsumenterna. Regeringen menar också att med tanke på den väntade konkurrensen bör Postverket i framtiden drivas i aktiebolagsform.

Under våren 1991 etablerades företaget CityMail genom att dela ut försorterad post från företag och organisationer i Stockholmsområdet. Företaget förutsåg att kunderna genom tillgång till ny teknik hade möjlighet att producera försändelserna i postnummerordning. En förundersökning inleddes mot företaget för att pröva om CityMails verksamhet stred mot monopolkungörelsen, men denna lades ned när brevmonopolet sedermera avskaffades.

Efter riksdagsbeslut den 22 december 1992 avskaffades det statliga monopolet för brevbefordran den 1 januari 1993. Den 1 mars 1994 trädde den nya postlagen i kraft (SFS1993:1684) och affärsverket Postverket ombildades till Posten AB. Ett avtal upprättades mellan Posten och staten om tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster för att säkerställa att alla skulle ha tillgång till en postservice av god kvalitet. Telestyrelsen bytte namn till Post- och telestyrelsen (PTS) och blev tillsynsmyndighet även på postområdet. Dessutom togs undantaget för skatteplikt för mervärdesskatt på Postverkets befordran av brev bort. Ett pristak infördes för privatpersoners avgift för inrikes brev. Regeringen menade att det på en fungerande marknad inte ska behövas prisregleringar, men att fortsatt priskontroll var nödvändig då Posten kommer att vara det dominerande företaget på brevbefordringsmarknaden för privatpersoner.

Postlagens mål den 1 mars 1994: *”Det ska finnas en rikstäckande postservice som innebär att brev och paket kan nå alla oavsett adressort. Det skall finnas möjlighet för alla att få brev befordrade till enhetliga och rimliga priser. Privatpersoner skall också ha möjlighet att få paket befordrade till enhetliga priser. Det skall vidare finnas en rikstäckande kassaservice som innebär att alla kan verkställa och ta emot betalningar till enhetliga priser.”*³

Intentionen var att postlagen skulle ge staten förutsättningar att på en öppen marknad följa upp verksamheten och att det politiska målet för post- och kassaservicen kunde uppfyllas. Regeringen betonade att regleringarna inte fick inverka negativt på konkurrensen.

Första ändringen i postlagen kom den 1 januari 1997. Definitionen av den grundläggande postservicen utvidgas till att omfatta samtliga adresserade försändelser upp till 20 kg. Det tidigare anmälningsförfarandet för de företag som ville bedriva postverksamhet ändras till en tillståndsprövning hos PTS. Ny förordning med instruktioner för PTS träder i kraft 1 juli 1997.⁴

Andra ändringen i postlagen sker den 1 juli 1998. ”Grundläggande postservice” ändras till ”samhällsomfattande posttjänster”. De postpolitiska målen delas upp i ett övergripande mål och ett servicemål. Regeringen framhöll att utvecklingen på postmarknaden (teknisk utveckling, internationalisering och ökad konkurrens) sedan postlagen trädde i kraft hade gjort frågan angående statens möjligheter att ta sitt ansvar för de samhällsomfattande tjänsterna aktuell. Dessutom ansågs det fin-

³ SFS 1993:1684

⁴ PTS (1997:401)

nas ett behov av att anpassa den svenska lagstiftningen efter EG- lagstiftningen på området.⁵ Paketbefordran tas bort ur begreppet postverksamhet i postlagen vilket innebär att tillståndspliktig postverksamhet endast är brevbefordran. Det införs också krav på taxor som grundar sig på kostnader för den samhällsomfattande posttjänsten och separat kostnadsredovisning för operatörer som ansvarar för sådan tjänst. PTS får ett sektorsansvar på postområdet.

Efter andra ändringen i postlagen är det övergripande målet: *”Det skall finnas en posttjänst i hela landet som innebär att alla kan ta emot brev och andra adresserade försändelser som väger högst 20 kg.”* Den samhällsomfattande posttjänsten har nu även fått ett servicemål som lyder: *”Posttjänsten skall vara av god kvalitet och det skall finnas möjlighet för alla att få sådana försändelser befordrade till rimliga priser. Dessutom skall enstaka försändelser befordras till enhetliga priser. Det skall finnas möjlighet att försäkra försändelser och att få kvitto från mottagaren på att en försändelse har tagits emot.”*

Tredje ändringen i postlagstiftningen genomförs den 1 juli 1999. Ändringen syftade till att skapa förutsättningar för ett mer konkurrensneutralt och bättre samutnyttjande av den postala infrastrukturen. Regeringen menar att på en marknad som övergår från monopol till konkurrens är det principiellt viktigt att det finns tydliga och konkurrensneutrala regler om tillgången till nödvändig infrastruktur. Detta innebar att det i postlagen infördes en regel om att en tillståndsinnehavare som innehar en anläggning (postboxar) för postöverlämning är skyldig att möjliggöra att försändelser, som befordras av andra tillståndsinnehavare kan nå dessa anläggningar. Tillståndsmyndigheten, PTS, ges en författningsreglerad medlingsroll i tvister som gäller tillståndshavarnas möjligheter att nå andra tillståndshavares anläggningar. År 2002 regleras den grundläggande kassaservicen i en särskild lag. Den nya lagen trädde i kraft den 1 januari.

Sammanfattningsvis kan sägas att intentionen bakom avregleringen var att möta EG:s förväntade liberalisering av marknaden och de snabba förändringar som växte fram genom alternativa kommunikationsformer. Regeringen föreslog mot denna bakgrund en avreglering av postmarknaden och att Postverket skulle ombildades till ett aktiebolag. På så sätt skulle Postverket kunna konkurrera på lika villkor som de privata konkurrenterna. Genom avreglering och en stramare konkurrenslagstiftning skulle konkurrensen stimuleras så att nya och bättre metoder för brevbefordran skulle komma att utvecklas, vilket skulle gynna konsumenterna. Det postpolitiska målet var att säkerställa medborgarnas och samhällets behov av en effektiv, sammanhållande och tillförlitlig posttjänst.

Sverige och Finland är idag de enda länderna i Europa som har en fullständigt liberaliserad postmarknad. I den svenska postlagstiftningen ingår förutom postlagen (1993:1684) även postförordningen (1993:1709) och förordningen med instruktioner till PTS (1997:401).

⁵ EG-direktivet på postområdet (97/67/EG)

2 Postmarknaden

För den samhällsekonomiska analysen men även för överväganden kring utformningen av regelverket gäller generellt att det är viktigt att ha förståelse för och ta utgångspunkt i att postmarknaden dels inte är en enhetlig marknad, dels att marknaden utifrån ett produktionsperspektiv kan betecknas som en nätverkstjänst som uppvisar både likheter och skillnader i jämförelse med andra s.k. nätverksindustrier. Med nätverksindustrier avses branscher som exempelvis el-, tele- och järnvägsmarknaden, vilka karaktäriseras av stora fasta kostnader och låga rörliga. Detta kapitel inleds därför med en definition och avgränsning av postmarknaden samt bestämning av vilka delmarknader och/eller segment denna i sin tur kan delas in i. Kapitlet avslutas med en beskrivning och analys av marknadens struktur och utmärkande drag.

En naturlig utgångspunkt för bestämning av postmarknaden är definitionen i postlagen.⁶ Enlig lagen avses med postverksamhet regelbunden befordran av brev mot avgift. Med brev menas adresserade försändelser om högst två kilo. Distribution av paket och oadresserade försändelser som dagstidningar och reklam ingår således inte i det som betraktas som postverksamhet. I postlagen definieras också vad som avses med samhällsomfattande posttjänst. Denna innefattar rätten för alla att ta emot brev och andra adresserade försändelser upp till 20 kilo. Posttjänsten omfattar således, till skillnad från postverksamhet, även paket. Det är emellertid enbart bedrivande av postverksamhet, dvs. utdelning av adresserade försändelser, som kräver tillstånd från sektorsmyndigheten Post och telestyrelsen (PTS).

Peter Andersson vid Linköpings universitet drar i en delrapport till Konkurrensverket slutsatsen att postmarknaden är liktydigt med brevmarknaden.⁷ Enligt rapporten finns tre näraliggande marknader som dock är skilda från brevmarknaden. Dessa är paketmarknaden, marknaden för utdelning av oadresserade försändelser och marknaden för utdelning av dagstidningar.

”Ur institutionell synpunkt omfattas paketmarknaden av regleringen av de samhällsomfattande tjänsterna, i övrigt gäller ingen speciallagstiftning utom för tidningar. Ur såväl konsument- som producentperspektiv är de produkter som tillhandahålls på dessa marknader tillräckligt unika (inte tillräcklig hög grad av utbytbarhet) för att ska anses ingå på samma marknad.”

⁶ SFS 1993:1684 (2003:708)

⁷ Andersson P Postmarknaden och dess delmarknader, delrapport till Konkurrensverket, 2004

PTS har i underlag till Post- och kassaserviceutredningen delat in postmarknaden i tre delmarknader:⁸

- Brevmarknaden (adresserade försändelser upp till två kilo)
- Marknaden för oadresserad direktreklam (ODR)
- Paketmarknaden (inrikes paket med vikt upp till 35 kg)

Anderssons synsätt sammanfaller med PTS syn på marknaden, även om myndigheten i ovannämnda rapport valt att ge postmarknaden ett vidare innehåll av tjänster än vad som normalt ryms inom begreppet postverksamhet.

ITPS delar Anderssons syn på postmarknaden och fortsättningsvis används därför termen brevmarknaden. Det är enbart brevmarknaden som varit föremål för av- eller omreglering och det är effekterna av denna som ska utvärderas enligt ITPS uppdrag. Däremot kommer såväl ODR- som paketmarknaden att beröras i begränsad omfattning. Detta eftersom ODR samproduceras med adresserade försändelser i det sista ledet i Postens produktionskedja som är utdelningsledet. Distributionskedjan för paket är däremot helt skild från brevdistributionen, men utgör en bra referensmarknad eftersom denna marknad inte varit reglerad och samtidigt är kostnadsstrukturen relativt likartad.

2.1 Delmarknader eller segment av brevmarknaden

Den stora skiljelinjen på brevmarknaden går mellan sändningar eller industriell post och kontorspost/brevlådepost som distribueras som enstaka försändelser. Var gränsen går mellan sändning och enstaka försändelser är antagligen glidande och det avgörande är operatörens hantering av försändelserna och när kostnadsavlastning och stordriftsfördelar uppkommer. Med sändningar avses stora serier av försändelser med samma vikt och format som oftast lämnas in försorterade i postnummerordning av kunden. I PTS rapport Den svenska postmarknaden görs även en åtskillnad mellan kontorspost och brevlådepost. En sådan uppdelning är egentligen obehövlig i en marknadsanalys eftersom försändelserna i båda fallen hanteras som enstaka försändelser och produktionsprocessen är likartad. På samma sätt saknar olika produktbenämningar som adresserad reklam, brev och tidskrifter betydelse i detta sammanhang. Dessa är enbart benämningar på själva innehållet i försändelsen.

Utifrån ett producentperspektiv kan brevmarknaden också delas upp i fem separata vertikala produktionsled. Dessa är insamling, insamlingssortering, transport, spridningssortering och utdelning. Av tradition har postmarknaden varit starkt vertikalt integrerad och är det alltså för distribution av enstaka försändelser. Denna uppdelning är dock mindre relevant på marknaden för sändningar. Utvecklingen på denna delmarknad, som inneburit att kunderna försorterar försändelserna i postnummerordning och förbereder dessa för en rationell hantering, har inneburit att stora delar av momenten insamling och sortering bortfallit. Istället är det s.k. distributörer,

⁸ Den svenska postmarknaden – en beskrivning och övergripande analys, PTS rapportnummer PTS-ER-2004:20

som ombesörjer produktionen av försändelserna, som är en central aktör på denna delmarknad. Försändelserna lämnas därmed in till operatören längre nedströms i produktionskedjan. Företaget CityMail, som är specialiserat på delmarknaden sändningar, har enbart egen produktion i utdelningsledet men företaget tar ansvar för hela produktionskedjan och planerar produktionen i samråd med kunden.

Konkurrensförutsättningarna liksom den faktiska konkurrensen samt pris- och marknadsutvecklingen varierar betydligt mellan delmarknaderna sändningar och enstaka försändelser, varför dessa kan ses som distinkt åtskilda. Denna uppdelning fastslogs också i det s.k. zonprismålet.⁹ Marknadsdomstolen ansåg att den relevanta produktmarknaden var stora sändningar post och att den geografiska marknaden var Sverige.

Ytterligare en särskild delmarknad utgörs av det som betecknas som värdepост, vilket Posten benämner ”Ess-brev”. Dessa brev hanteras separat av särskild personal och hanteringen är i stor utsträckning manuell. Omfattningen av denna delmarknad är dock helt försumbar jämfört med övriga delmarknader, varför denna inte berörs fortsättningsvis.

En annan dimension är att insamling och utdelning kan ske lokalt/regionalt eller nationellt. Ytterligare en dimension är tidskrav, dvs. utdelning inom en eller tre dagar alternativt viss dag/dagar. Även uppdelningen i A- och B-post är mindre relevant för sändningar där många kunder istället efterfrågar utdelning på vissa bestämda dagar. För båda dessa dimensioner är det mer korrekt att tala om segment istället för delmarknader.

2.2 Brevmarknadens struktur

Brevmarknaden kan betecknas som en s.k. nätverksindustri, men till skillnad från exempelvis tele- och elmarknaden kännetecknas inte marknaden i samma utsträckning av stora fasta och låga eller obefintliga rörliga kostnader. Det skulle emellertid vara förenat med mycket stora kostnader att duplicera Postens rikstäckande distributionsnät och i sorteringsledet finns starka inslag av stora fasta kostnader. För utdelningsledet, som är den del i distributionskedjan som svarar för den största andelen av kostnaderna, kan däremot kostnaderna på lång sikt i huvudsak betecknas som rörliga. När fasta och rörliga kostnader diskuteras är tidsperspektivet avgörande. På kort sikt kan merparten av kostnaderna vara fasta men på lång sikt kan förhållandet vara ett annat. För utdelningsledet är det snarast volym och frekvens, eller med andra ord hur ofta posten delas ut, som är kostnadsdrivande. Direkta paralleller kan alltså inte göras till tele- eller elmarknaden och således inte heller vad gäller övriga operatörers tillgång till det dominerande företags distributionsnät.

Det som generellt kännetecknar brevdistribution är stordrifts- och samproduktionsfördelar samt ett finmaskigt nätverk som kräver koordinering och tidsmässig synkronisering. Verksamheter som till viss del uppvisar likartade kännetecken är logistiknätverk som exempelvis Schenker och DHL, även om dessa nätverk inte är lika finmaskiga. På den svenska brevmarknaden distribueras dagligen omkring 13

⁹ Marknadsdomstolens beslut 1998-11-11, dnr A 3/98

miljoner adresserade försändelser mellan hushåll och företag. I nedanstående beskrivs kortfattat huvuddragen i produktionsprocessen. För en utförligare beskrivning av Postens produktion hänvisas till Andersson.¹⁰

Brevproduktionen kan traditionellt delas upp i de fyra momenten eller produktionsleden uppsamling, sortering, transport och utdelning. Sorteringen sker egentligen i två olika moment. Utgående post uppsamlings-sorteras till mottagningsområden efter de två första positionerna i postnumret. Inkommande post spridnings-sorteras sedan till varje brevbärardistrikt på samtliga fem positioner i postnumret. Även transporter är inte ett enda moment utan förekommer i hela produktionskedjan. Det sista ledet i produktionskedjan är utdelningsledet. Detta led består dels av själva utdelningsturen, dels inarbete som främst består i att brevbärarna delar upp och sorterar försändelserna i gångordning, dvs. efter hur dessa delas ut under utdelningsturen.

Postens produktion av B-post, som delas ut inom tre dagar, sker så att produktionsapparatens kapacitet kan utnyttjas optimalt inom främst sorteringsledet. Detta innebär att B-posten sorteras dagtid då det finns ledig kapacitet. B-post transporteras också med långsammare och billigare transportslag, dvs. lastbil och tåg. Detta innebär att denna anländer till utdelningsledet samma dag som den A-post som skickats två dagar senare. Direkt till utdelningsledet distribueras också oadresserade försändelser (ODR) som skall delas ut till samtliga mottagare inom ett visst område.

Vad gäller kostnadsstrukturen svarar utdelningsledet för mer än hälften av kostnaderna för enstaka försändelser. Vad gäller sändningar är andelen betydligt högre och ligger runt 75 procent. Andelen kan vara ännu högre för sorterade storsändningar eftersom hanteringen i tidigare led är kraftigt reducerad jämfört med produktionen av enstaka försändelser. Kostnadsstrukturen är också beroende av den geografiska dimensionen. Det är enbart den nationella posten som kräver interregionala transporter, men i övrigt är hanteringen densamma för den regionala posten. Däremot bortfaller även uppsamlings-sortering och en viss del av spridnings-sorteringen för den lokala posten. Det bör dock framhållas att detta enbart gäller för de små lokala postoperatörerna medan Posten hanterar den lokala och regionala posten på samma sätt.

Den ovanstående beskrivningen av brevmarknadens struktur leder in på frågan om postdistribution är ett naturligt monopol. Peter Andersson hävdar i rapporten "Tio år efter postmarknadens avreglering" att så är fallet i brevutdelning och sortering till följd av ständigt fallande genomsnittskostnader. Detta skulle enligt Andersson bero på en fallande totalkostnadsfunktion i utdelningsledet och på stora fasta kostnader i sorteringsledet.

Vi delar inte denna bedömning. Det är korrekt att en duplicering av Postens rikstäckande distributionsnät inklusive sorteringsterminalerna inte skulle vara samhällsekonomiskt effektiv till följd av inslaget av stordriftsfördelar och behovet av vertikal integration. Slutsatsen kan därför vara korrekt för den rikstäckande över-

¹⁰ Andersson, *Tio år efter postmarknadens avreglering: effekter och reformförslag (2004)*

nattbefordran av enstaka försändelser och möjligen även för distribution av enstaka försändelser B-post. Däremot gäller detta inte för huvuddelen av brevmarknaden som utgörs av sändningar till drygt 70 procent, vilka inte sorteras. Anderssons analys bortser dels från det faktum att postmarknaden inte är homogen utan består av de två delmarknaderna sändningar och enstaka försändelser, dels att konkurrerande företag inte etablerar sig genom att kopiera det dominerande företags produktionssätt eller geografiska täckning. Dessutom underskattas i ett sådant synsätt förändringar i kundernas efterfrågan som bl.a. beror på utvecklingen av ny teknik. Vi anser att ett sådant synsätt bygger på en statisk syn på postmarknaden utifrån hur denna traditionellt fungerat.

CityMails inträde på marknaden ger ett utmärkt empiriskt exempel på hur konkurrenter utmanar det tidigare monopol. För det första är CityMail enbart inriktat på delmarknaden sändningar och utdelning sker inte i hela Sverige utan till knappt 40 procent av samtliga adressater, vilka är belägna i de tre storstadsregionerna samt Gotland. Verksamheten är för det andra utformad på ett helt annat sätt jämfört med hur Posten och andra nationella postverk organiserar produktionen. I princip har CityMail enbart valt att bedriva egen verksamhet i utdelningsledet och företaget utför således ingen egentlig verksamhet i de tre föregående leden. Det bör dock framhållas att företaget tar ansvar för hela distributionskedjan, även om underentreprenörer i form av transportörer och distributörer anlitas, för att företaget ska kunna svara upp mot kundernas kvalitets- och precisionskrav. Företagets affärsidé baseras på det faktum att kunderna genom tillgång till ny teknik har möjlighet att utan direkta merkostnader sortera försändelserna i postnummerordning i produktionen och preparera dessa för en rationell hantering i form av pallar eller lådor. I utdelningsledet har CityMail en hög produktivitet och kan konkurrera med Posten genom att utdelning i ett visst område endast sker var tredje dag. En och samma brevbärare kan således betjäna tre rundor jämfört med Postens verksamhet där en brevbärare är liktydigt med en utdelningsrunda som betjänas dagligen. För det tredje är verksamheten anpassad till kundernas förändrade efterfrågan, som också påskyndats till följd av företags inträde på marknaden. Kunderna efterfrågar i många fall inte enbart snabb distribution utan lika viktigt är tillförlitlighet och att utdelning sker på vissa bestämda dagar.

Sammanfattningsvis har brevmarknaden enligt vår uppfattning inslag av naturligt monopol. Detta gäller dock inte för vissa moment eller produktionsled utan snarare för delmarknaden enstaka försändelser och särskilt gäller detta för den rikstäckande övernattbefordran. Det bör också poängteras att begreppet naturligt monopol inte är statiskt. Förändrade efterfråge- och kostnadsförhållanden, framväxten av substitut samt innovationer och tekniska framsteg kan ändra synen på vad som är naturliga monopol. Det är väl knappast någon som idag skulle hävda att telemarknaden är ett naturligt monopol även om detta var allmänt vedertaget för 15 år sedan.

Däremot kommer antagligen inte brevmarknaden att kännetecknas av flera aktörer av betydelse, utan det som kan förväntas är en oligopolmarknad. Den realistiska förväntningsbilden är därför inte modellen för fri konkurrens. Tvärtom behöver marknaden istället stötts i form av sektorsspecifik reglering av exempelvis operatörers tillgång till gemensam infrastruktur som postboxar och postnummer.

3 Marknadsutveckling efter avregleringen

3.1 Marknadsstruktur

3.1.1 Aktörer och konkurrenstryck

Posten hade under 2003 alltså en helt dominerande ställning på den svenska brevmarknaden med en marknadsandel på ca 93 procent. Posten är den enda operatören som är rikstäckande och når 100 procent av alla adressater. CityMail är den näst största operatören med en marknadsandel på ca 6,5 procent. Företaget har haft en stadig volymtillväxt sedan 1996 då marknadsandelen var 1,5 procent. CityMail är specialiserat och inriktat på delmarknaden sändningar eller industriellt producerad post. Företagets andel av denna delmarknad kan uppskattas till ca 10 procent. CityMail bedriver utdelning i de tre storstadsregionerna samt Gotland och når drygt 36 procent av Sveriges adressater. Insamling sker där sändningarna produceras oavsett geografisk belägenhet.¹¹

Övriga aktiva operatörer uppgick till 26 och dessa hade sammantaget ca 0,5 procent av marknaden. Dessa är inriktade på distribution av enstaka försändelser lokalt och ofta har dessa breddat sin verksamhet till näraliggande tjänster. En annan typ av aktörer på marknaden är de s.k. distributörerna. Dessa svarar för produktionen av sändningar och är belägna mellan kunden (avsändaren) och operatören i distributionskedjan. Enligt PTS produceras ca 65 procent av alla sändningar av dessa aktörer.¹²

Utifrån marknadsandelarna för de olika aktörerna kan konstateras att Postens marknadsställning är mycket stark. Företaget har ca 90 procent av delmarknaden för sändningar medan företaget i princip har en faktisk monopolställning på delmarknaden för enstaka försändelser.¹³ De övriga aktörerna på sistnämnda delmarknad är enbart småföretag inriktade på distribution av lokalpost. För marknaden i sin helhet är deras verksamhet försumbar. På delmarknaden sändningar utövar CityMail ett relativt starkt konkurrenstryck i förhållande till företagets marknadsandel. Det är till stor del konkurrensen från CityMail som påverkat Postens prisstruktur och prissättning.

Konkurrensen från främst CityMail har även inneburit nya innovationer och att marknaden utvecklats. Svensk Adressändring introducerades av CityMail. Idag har operatörerna gemensamt inflytande över denna verksamhet som anses tillhöra den gemensamma infrastrukturen. Till CityMails affärsidé hör bl.a. att precision och tillförlitlighet är väl så viktigt för kunden som snabb utdelning inom delmarknaden sändningar. CityMail identifierade också att kunderna med tillgång till ny teknik hade möjlighet att utan direkta merkostnader försortera och preparera sändningarna för en rationell hantering.

¹¹ Post- och telestyrelsen, *Den svenska postmarknaden (rapportnummer PTS-ER-2004:20)*

¹² *Ibid*

¹³ *Ibid*

Det bör framhållas att kundernas förändrade beteende påverkats och påskyndats av konkurrensen. Posten erbjöd inledningsvis inga direkta rabatter för sådana kostnadsavlastande prestationer, utan i princip var priset det samma för enstaka brev och sändningar.

Är då denna utveckling ett misslyckande? Enligt föregående kapitel har marknaden för enstaka försändelser och särskilt den rikstäckande övernattbefordran inslag av naturligt monopol. På marknaden för sändningar förekommer stordriftsfördelar. Det som kan förväntas är därför ett fåtal aktörer av större betydelse. Enligt förarbetena till postlagen förutsågs också att Posten under överskådlig framtid skulle vara det dominerande företaget på brevmarknaden och i synnerhet när det gäller befordran av privatpersoners brev.¹⁴ Att det på marknaden enbart finns två större aktörer är därför inte något misslyckande utan en tämligen normal utveckling mot denna bakgrund. Däremot är Postens dominans sannolikt större än vad som förutsågs av statsmakterna. En omständighet som inte förutsågs, och som bidragit till detta förhållande, är de omfattande konkurrensrättsliga tvisterna som kommer att beröras nedan.

3.1.2 Spelregler och konkurrensfrågor

Utvecklingen på brevmarknaden under de första åren på 1990-talet inleddes, som tidigare nämnts, med att konkurrens först dök upp i form av CityMail och monopolet upphörde något år senare. Först ett drygt år därefter ombildades affärsverket Postverket till Posten Sverige AB och den nya postlagen trädde i kraft. Den nya lagstiftningen innehöll dock inte någon egentlig reglering förutom ett pristak för privatpersoners post som preciserades i avtalet mellan Posten och staten. Övriga frågor som exempelvis tillgång till postal infrastruktur var inte reglerade utan förhoppningen var att detta skulle lösas av aktörerna på marknaden. Med facit i hand hade det varit önskvärt om Posten först hade bolagiserats och att postlagen varit på plats med ett mer omfattande regelverk innan konkurrensen dök upp. Utvecklingen illustrerar på sätt och vis det som kännetecknar en marknadsekonomi, dvs. entreprenörer ser affärsmöjligheter som ingen annan uppmärksammat och att inte lagstiftningen hinner gå i takt med utvecklingen är därför inte förvånande och heller inte något unikt för postmarknaden.

När utvecklingen på den svenska brevmarknaden ska beskrivas är det ofrånkomligt att inte beröra de konkurrensrättsliga tvister, vilka var ett genomgående drag under 1990-talet. Det kan konstateras att Posten har mött konkurrensen från främst City-Mail med dels selektiv prissättning, dels olika typer av konkurrensbegränsande förfaranden som enligt Konkurrensverket stått i strid mot förbudet mot missbruk av dominerande enligt 19 § konkurrenslagen. I inledningsskedet var det framför allt fråga om åtgärder som trohetsrabatter, årsbonussystem och exklusivitetsklausuler. Efter ingripande från verket övergick Posten till att tillämpa olika former av prjusterings- och prisuppgiftsklausuler, vilka även dessa syftade till ökad köptrohet från kundernas sida. Även användningen av dessa klausuler förbjöds av Konkurrensverket.

¹⁴ Prop. 1993/94:38

Posten övergick därefter till olika former av geografisk prisdifferentiering, dvs. ett lägre pris tillämpades för utdelning i de områden där företaget mötte konkurrens från CityMail. De konkurrensrättsliga tvisterna kulminerade med att de s.k. zonprislorna aviserades av Posten under hösten 1996. Det kan noteras att dessa introducerades trots att Konkurrensverket samma år avslagit Postens ansökan om s.k. icke-ingripandebesked för en geografiskt differentierad prissättning.¹⁵ I oktober 1996 aviserade Posten den s.k. 4-zonsprislorna, som innebar den högsta rabatten för utdelning i Storstockholm, Göteborg, Malmö-Lund och Uppsala. Denna förbjöds av Konkurrensverket genom ett interimistiskt beslut den 1 november 1996 och sedermera genom ett slutligt beslut den 22 november 1996.¹⁶ Konkurrensverkets beslut motiverades med att prissystemet sammantaget utgjorde missbruk av dominerande ställning med hänsyn till att prissättningen inte var kostnads-motiverad, att den försvårade för andra företag att konkurrera på marknaden och syftade till att eliminera förekommande konkurrens.

Den 4 november 1996 aviserade Posten en 2-zonsprislista, som skiljde sig från 4-zonsprislorna genom att den högsta rabatten skulle ges för samtliga nitton större orter i Sverige inklusive de ovannämnda orterna. Enligt ett nytt interimistiskt beslut av Konkurrensverket den 6 november 1996 (och slutligt beslut den 19 december 1996) förbjöds Posten att även tillämpa 2-zonsprislorna med samma motivering som den avseende 4-zonsprislorna.¹⁷ Besluten överklagades till Stockholms tingsrätt som fastställde Konkurrensverkets beslut avseende ansökan om icke-ingripandebesked och 4-zonsprislorna. Däremot upphävde tingsrätten Konkurrensverkets beslut rörande 2-zonsprislorna. Domen överklagades till sista instans, Marknadsdomstolen, som fastställde tingsrättens beslut.¹⁸

Marknadsdomstolen konstaterade att Posten under den aktuella perioden haft till syfte att i möjlig mån undanröja konkurrensen från CityMail. Vid en helhetsbedömning fanns skäl att beteckna Postens handlande under det aktuella skedet som en form av missbruk av dominerande ställning. Efter en utredning av redovisade kostnader bedömde domstolen emellertid att Posten beträffande 2-zonsprislorna nöjaktigt hade redovisat att kostnaderna för distribution i zonområdet var lägre än kostnaderna för distribution i landet i övrigt. Med anledning härav befanns Posten ha objektiva grundade skäl för en prissättning enligt 2-zonsprislorna.

I och med Marknadsdomstolens beslut klarades spelreglerna rörande selektiv prissättning och prisdifferentiering. Domstolens beslut innebar att Posten har rätt att möta konkurrens, men företagets dominerande marknadsställning innebär att särskilt höga krav måste ställas på Postens uppträdande i konkurrenshänseende. Med andra ord måste Posten agera med varsamhet på marknaden i likhet med andra marknadsdominerande aktörer. Marknadsdomstolens beslut liksom Konkurrensverkets tidigare beslut har inneburit att en praxis utarbetats, som följer av EG-rätten

¹⁵ Konkurrensverkets beslut (dnr 601/96)

¹⁶ Konkurrensverkets beslut (1074/96)

¹⁷ Konkurrensverkets beslut (dnr 1142/96)

¹⁸ Marknadsdomstolens beslut (A 3/98)

eftersom den nya konkurrenslagen (KL) utarbetats helt enligt förebild från denna. Mot denna bakgrund framstår Postens handlande under åren omedelbart efter KL:s ikraftträdande den 1 juli 1993 som anmärkningsvärt i vissa avseenden, även om situationen var ny för den tidigare monopolisten. Särskilt gäller detta användandet av olika klausuler med köptrohetsfrämjande effekter, eftersom det enligt EG-rätten i princip är förbjudet i sig för marknadsdominerande aktörer att använda sådana åtgärder. Detta förhållande borde ha varit känt för Posten vid denna tidpunkt, varför agerandet framstår som mer eller mindre medvetet.

En annan principiellt viktig fråga som behandlades av Konkurrensverket gällde principer och villkor för andra postoperatörers tillgång till Postens postboxar. Då dessa frågeställningar inte var preciserade i postlagen fick dessa hanteras med KL istället. I beslut den 13 oktober 1997 ansåg Konkurrensverket att postboxsystemet är en s.k. nödvändig facilitet. Posten måste därför, för att inte missbruka sin dominerande ställning, tillhandahålla tjänsten postboxutdelning till andra postoperatörer på skäliga, icke-diskriminerande villkor, som inte är mindre fördelaktiga för konkurrenterna än för Postens egen verksamhet.¹⁹ Det bör framhållas att dessa formuleringar i allt väsentligt togs in i postlagen vid revideringen 1999. I och med Konkurrensverkets beslut och den därpå följande ändringen av postlagen klarades spelreglerna i ett annat viktigt avseende.

De konkurrensrättsliga tvisterna och tidigare oklarheter i regelverket har hämmat utvecklingen av konkurrensen. Det kan noteras att det dröjde två år mellan Konkurrensverkets beslut och beslutet i Marknadsdomstolen rörande de ovannämnda zonprislistorna. Denna typ av utdragna tvister drabbar regelmässigt de mindre aktörerna hårdare till följd av att de har mindre personella och finansiella resurser jämfört med det dominerande företaget. Deras uthållighet är därför svagare. Konkurrensverket har spelat en betydelsefull roll för brevmarknadens utveckling, vilket visar på vikten av att konkurrensvårdande myndigheter ägnar särskild uppmärksamhet åt avreglerade marknader.

Två offentliga avtal

Under 2000-talet har förhållandena normaliserats och de konkurrensrättsliga tvisterna har i princip upphört, i vart fall om enbart ingripanden från Konkurrensverket studeras. Däremot tillämpar Posten alltjämt en offensiv prissättning på delmarknaden sändningar och särskilt inom de segment och utdelningsområden där CityMail är verksamt. Posten tillämpar sedan några år begreppet Storstad, som innebär att sändningar på minst 5 000 försändelser till de nitton största orterna är 40 öre billigare per brev i förhållande till utdelning i övriga Sverige.

I enskilda avtal ger Posten därutöver ytterligare rabatter. Detta illustreras exempelvis av ramavtalet med Skatteverket, vilket berörs närmare i avsnitt 3.2.3. År 2004 var listpriset 2,74 kr exkl. moms för ett 20 grams ekonomibrev i en sändning om 50 000 försändelser. Listpriset för utdelning inom Storstad är 2,31 kr exkl. moms. I avtalet är motsvarande priser 1,89 respektive 1,69 kr för utdelning i Storstad. Sistnämnda pris innebär en ytterligare rabatt på 62 öre/brev eller 27 procent i för-

¹⁹ Konkurrensverkets beslut (dnr 389/96)

hållande till listpriset för utdelning i Storstad. Med tanke på de stora volymer som omfattas av detta avtal, som gäller för hela den statliga sektorn, är det fråga om ansevärd intäkter som Posten förlorar. Det är okänt hur dessa priser förhåller sig till kostnaderna.

Ett annat exempel är Postens offererade priser i samband med PPM:s upphandling för utskick av fondvalskatalogen år 2000. Enligt PPM:s underlag för anbudsutvärderingen var Postens pris för utdelning i hela landet ca 48 miljoner kr.²⁰ Om Posten tillämpat priserna enligt gällande prislista vid denna tidpunkt hade priset för utdelning i Stockholm och Gotland uppgått till ca 12 miljoner kr, medan priset för utdelning i övriga Sverige hade varit 50 miljoner kr. Detta baserat på inlämning av mer än 50 000 försorterade försändelser.²¹ Posten valde således att avstå från intäkter om ca två miljoner kr samtidigt som företaget distribuerade samtliga försändelser i riket inklusive de inom CityMails utdelningsområde, dvs. Stockholm och Gotland. Det bör uppmärksammas att denna postkund inte hade möjlighet att avstå från att göra detta utskick, men Posten valde trots detta att erbjuda PPM en rabatt om ca 14 miljoner kr eller 23 procent.

Det bör uppmärksammas att ovan refererade listpriser bl.a. är satta utifrån de kostnadsbesparingar som kundens hantering ger upphov till. De listpriser som återges gäller i båda fallen för inlämning av försorterade sändningar om minst 50 000 försändelser. De rabatter som Posten enligt avtalen därutöver har lämnat till Skatteverket och PPM är således föranledda av konkurrensen.

3.2 Volym- och prisutveckling

3.2.1 Volymer och volymutveckling på brevmarknaden²²

För en mer detaljerad beskrivning hänvisas till PTS rapporter, varför endast huvudsakliga utvecklingstendenser berörs i denna rapport. Under perioden 1993–2003 var den totala brevmarknaden tämligen stabil och volymen uppgick till omkring 3,3 miljarder försändelser årligen. Under de senaste tre åren kan dock en nedåtgående trend noteras på i genomsnitt 1,5 procent per år. Enligt Postens delårsrapport för 2004 ökade emellertid försändelsevolymen med tre procent under första halvåret. Däremot skiljer sig utvecklingen åt mellan olika segment av brevmarknaden, vilket kommer att beröras nedan.

Den totala brevmarknadens distributionsvärde uppgick till omkring 11 miljarder kr 2003. Av kommunikationsflödet går 68 procent från företag till hushåll och 26 procent mellan företag. Kommunikationen mellan hushåll och från hushåll till företag är försumbar i sammanhanget. Detta innebär att företagen betalar ca 96 procent av portokostnaderna. Brev i sändningar svarade år 2003 för 73 procent av volymen medan kontorsposten utgjorde 20 procent och brevlådeposten 7 procent. Den totala sändningsvolymen har varit konstant under de senaste tre åren, men olika typer av sändningar uppvisar skillnader i volymutveckling. Volymen av adresserad direkt-

²⁰ PPM, *Utvärderingsrapport (Dnr 00-65-13)*

²¹ CityMail, *Marknaden för datoradresserad post, 2002-03-18*

²² Detta avsnitt baseras till stor del på PTS rapport *Den svenska postmarknaden (rapportnummer PTS-ER-2004:20)*

reklam (ADR) är ca 35 procent högre än volymen 1993 och tillväxten under 2003 var knappt tre procent. Volymen av administrativa sändningar som befordras som ekonomibrev har haft en positiv utveckling under senare år och tillväxten var ca fyra procent 2003. Det har skett en överströmning till ekonomibrevet från de övernattbefordrade produkterna och på delmarknaden sändningar är andelen försändelser med långsammare befordran drygt 80 procent jämfört med 75 procent 1994. Det totala antalet försändelser i Postens 1:a klass brevsändningar har minskat med omkring 16 procent mellan åren 1993 och 2003, vilket visar den klara förskjutningen från produkter med övernattbefordran till ekonomibrev. Det fjärde segmentet inom sändningar är tidskrifter där motsvarande volymuppgifter inte finns redovisade, men volymerna är troligen relativt konstanta.

Under tioårsperioden 1994–2003 har Postens volymer av enstaka brev minskat med omkring 150 miljoner försändelser eller drygt 15 procent, vilket är en kraftig minskning med tanke på att den totala marknaden för adresserade försändelser under samma period minskat med endast två procent. För kontorsposten är förhållandet mellan ekonomibrev och brev med övernattbefordran det omvända jämfört med sändningar. Detta innebär således att A-brev utgör ca 80 procent av volymen. Volymminskningen har varit allra kraftigast för det frimärkta brevet där årsvolymen halverats jämfört med 1994. Volymnedgången för både kontors- och brevlådeposten kan sannolikt till stor del förklaras med en övergång till kommunikation via e-post och Internet bland såväl företag och organisationer som hushåll.

Oadresserad direktreklam har haft en mycket kraftig volymtillväxt och ökat med 55 procent mellan åren 1993 och 2003. År 2003 var ODR Postens volymmässigt största produkt.

Sammanfattningsvis har de totala volymerna på brevmarknaden varit relativt konstanta under den senaste tioårsperioden. På delmarknaden för sändningar uppvisar både ADR och ekonomibrevet en volymtillväxt. Likaså uppvisar ODR-marknaden en kraftig tillväxt. De segment som minskar är övernattbefordrade brev i sändningar och enstaka försändelser, som i huvudsak utgörs av A-brev. Det är framförallt på sistnämnda segment som konkurrensen från alternativa kommunikationsformer har fått genomslag och påverkat volymutvecklingen.

3.2.2 Prisutvecklingen

Det är missvisande att enbart utgå från prisutvecklingen enligt prislistor för att beskriva utvecklingen på brevmarknaden sedan avregleringen. Detta beroende på att prissättningen för huvuddelen av volymerna sker genom avtal med enskilda kunder. Dessa priser understiger i flertalet fall de officiella priserna enligt Postens prislistor. Detta gäller särskilt för delmarknaden sändningar och de ca 75 nyckelkunder som svarar för en stor del av volymerna på brevmarknaden. Dessa kunder erhåller betydande rabatter som regleras i konfidentiella avtal. Som tidigare nämnts utgör brev i sändningar utgör omkring 73 procent av brevmarknadens volym.

Enligt PTS visar en mycket grov uppskattning att de genomsnittliga nominella priserna för en sändning 50-grams brev i början av 2000-talet åtminstone var 30 procent lägre än de var i början av 1990-talet. Med hänsyn tagen till inflationen

torde detta innebära nästan 50 procent i reala termer.²³ För att få en bild av den totala prisutvecklingen på brevmarknaden måste utvecklingen för sändningar vägas samman med prisutvecklingen för enstaka försändelser. Enligt Andersson har de enstaka breven blivit 30–50 procent dyrare sedan avregleringen. Med hänsyn till prisförändringarna för olika typer av sändningar drar han slutsatsen att prisnivån för brev totalt är oförändrad eller något högre jämfört med före avregleringen.²⁴

Enligt vår uppfattning är det inte möjligt att dra en sådan slutsats då det finns flera produkter, olika viktklasser och sist men inte minst är prissättningen på en stor del av marknaden okänd. En mer korrekt bild av prisutvecklingen på brevmarknaden kan istället fås genom att studera hur den totala rörelseintäkten per brev utvecklats för det tidigare affärsområdet Posten Brev. År 1994 uppgick den genomsnittliga rörelseintäkten/brev till ca 4,21 kr exkl. moms. År 2003 uppgick samma nyckeltal till 5,28 kr exkl. moms.²⁵ Detta innebär att den totala genomsnittliga rörelseintäkten per adresserad försändelse ökat med 25 procent under denna tidsperiod i nominella tal. Inflationen under samma tidsperiod, mätt som förändring av KPI mellan 1994 och 2003, har varit 11,8 procent. Utvecklingen av genomsnittsintäkten har således överstigit den allmänna prisutvecklingen med ca 13 procent under denna tidsperiod.

Av affärsområdets totala intäkter härrör en mindre del från andra tjänster än distribution av adresserade försändelser. Ovanstående uppgifter avser samtliga rörelseintäkter för affärsområdet. Ett bättre mått på prisutvecklingen på brevmarknaden kan fås om enbart intäkterna för adresserade inrikes försändelser studeras. Dessa uppgifter finns emellertid enbart tillgängliga för åren 1998–2003. Den genomsnittliga intäkten per adresserad inrikes försändelse var 3,74 kr exkl. moms år 1998. Motsvarande uppgift för år 2003 var 4,05 kr exkl. moms, vilket innebär en ökning med ca 8,3 procent.²⁶ Förändringen av KPI under denna period uppgick till ca 8,1 procent. Prisutvecklingen under de senaste åren har således legat i nivå med inflationen.

Det kan vara av intresse att även studera hur prisutvecklingen var mellan åren 1991–1994, dvs. åren i anslutning till avregleringen eftersom det kan antas att dåvarande Postverket redan då påbörjade anpassningen inför den kommande avregleringen. Enligt uppgifter i Postens årsredovisning från 1995 minskade den genomsnittliga intäkten per försändelse med 4,5 procent mellan 1991 och 1994. Uppgifterna för de olika perioderna är emellertid inte direkt jämförbara med varandra.

Det bör slutligen framhållas att ovannämnda uppgifter enbart avser Posten, men företaget har ca 93 procent av brevmarknaden och är prisledare i egenskap av sin marknadsdominerande ställning. Uppgifterna är därför en bra approximation på prisutvecklingen för hela brevmarknaden. Det kan dessutom antas att den ende konkurrenten av betydelse, CityMail, erbjuder priser som i huvudsak i vart fall inte överstiger Postens.

²³ *Post- och telestyrelsen, Service och konkurrens 2004 (rapportnummer PTS-ER-2004:17)*

²⁴ *Andersson, Tio år efter Postmarknadens avreglering*

²⁵ *Källa: Postens årsredovisningar samt brevvolymer enligt PTS. Uppgiften för 2003 är återskapad av Posten då det tidigare affärsområdet Brev inte längre särredovisas.*

²⁶ *Källa: Posten Sverige AB*

3.2.3 Ökad prisdifferentiering till följd av konkurrens och ökad kostnadsanpassning

I PTS rapport den svenska postmarknaden beskrivs pris- och rabattutvecklingen för sändningar genom att den stora postkunden Skatteverkets (tidigare Riksskatteverket, RSV) avtalspriser för sändningar studeras. Anledningen är att detta avtal är ett av få som är offentliga. Utvecklingen av priserna i detta avtal och förhållandet till listpriserna ger en utmärkt illustration av hur prisstrukturen förändrats sedan avregleringen. År 1993 var rabatten för ett brev i en sändning om 50 000 försändelser i förhållande till det enstaka frimärkta brevet 4,2 procent enligt prislistor och 7,1 procent enligt RSV:s avtal med Posten. Tio år senare tecknade Skatteverket ett nytt ramavtal för hela den statliga sektorn som gäller fram till 2005-03-31. Listpriset för motsvarande sändning innebär en rabatt på 31,5 procent och avtalet ger ytterligare drygt 21 procent, vilket betyder en total rabattsats på närmare 53 procent i förhållande till det enstaka frimärkta brevet.²⁷

Beträffande prisnivåerna kan noteras att år 1993 var listpriset för ett 20 grams ekonomibrev i en sändning om 50 000 brev 2,30 exkl. moms. År 2004 var listpriset 2,74 kr exkl. moms. I det område där Posten möter konkurrens från CityMail, dvs. Storstad är listpriset 43 öre lägre eller 2,31 kr exkl. moms, dvs. på samma nivå som 1993. I Skatteverkets nuvarande avtal är motsvarande priser 1,89 respektive 1,69 kr för utdelning i storstad. Sistnämnda priser kan jämföras med Riksskatteverkets priser år 1993 som var 2,23 (det fanns inget särskilt storstadspris vid denna tidpunkt). Priserna är således ca 15 eller ca 24 procent lägre i nominella tal beroende på utdelningsområde jämfört med 1993. KPI har under samma period ökat med 14 procent.²⁸

Det ovanstående ger en talande bild av vad som hänt beträffande pris- och rabattsättningen sedan avregleringen. Det bör också framhållas att denna utveckling till stor del är en följd av konkurrensen på delmarknaden för sändningar. Vid tidpunkten för avregleringen var priset i princip detsamma oavsett försändelsetyp eller volym. Kunder som utförde eller kunde utföra kostnadsavlastande prestationer fick ingen egentlig rabatt för detta. Prissättningen idag speglar mer de bakomliggande kostnaderna, dvs. det har skett en ökad kostnadsanpassning som inneburit att de enstaka och övernattbefordrade försändelserna blivit dyrare relativt brev i sändningar. Kunder som utför kostnadsavlastande prestationer genom att försortera stora volymer kan erhålla betydande rabatter.

Prisstrukturen är således mer kostnadsanpassad, men som Mats Bergman konstaterar är skillnaden mellan de i praktiken konkurrensutsatta och de i praktiken skyddade segmenten anmärkningsvärd.²⁹ Konkurrensen har varit hård på delmarknaden sändningar vilket pressat prisnivåerna rejält. Enligt PTS kan det inte heller utslutas att konkurrensen lett till prisnivåer som tidvis medfört negativa rörelsemarginaler för operatörerna.³⁰

²⁷ Post- och telestyrelsen, *Den svenska postmarknaden (rapportnummer PTS-ER-2004:20)*

²⁸ Källa: PTS

²⁹ *Lärobok för regelnissar – en ESO-rapport om regelhantering vid avreglering, Ds 2002:21*

³⁰ Post- och telestyrelsen, *Den svenska postmarknaden (rapportnummer PTS-ER-2004:20)*

Sammanfattningsvis är prissättningen mer kostnadsanpassad och har på delmarknaden sändningar antagligen närmat sig marginalkostnaden. En sådan prissättning är samhällsekonomiskt effektiv och avregleringen har därför inneburit samhällsekonomiska vinster i detta avseende. Den totala prisutvecklingen mätt som Postens genomsnittliga intäkt per brev har ökat med ca 25 procent under åren 1994 till 2003. Prisutvecklingen har därmed överstigit förändringen i KPI med 13 procent. Under de senaste fem åren har dock prisutvecklingen, mätt som förändringen av genomsnittlig intäkt för adresserade inrikes försändelser, legat i nivå med inflationen. Enstaka brevfrösendelser har blivit mellan 30 till 50 procent dyrare under denna period, vilket innebär att brev i sändningar haft en lägre prisutveckling. Det har skett en viss volymförskjutning från dyrare enstaka brev som kan ha påverkat intäktsutvecklingen. Detta förhållande har emellertid förstärkts av att Posten valt att tillämpa en lägre prissättning på sändningar.

Prisutvecklingen i relation till paketmarknaden

Om avsändarna av sändningar är avregleringens vinnare är då de kunder med volymer som inte når upp till gränsen för sändningar förlorare? Inte nödvändigtvis eftersom denna utveckling delvis är en följd av ökad kostnadsanpassning. Det kan också noteras att prisutvecklingen på paketmarknaden, som var en konkurrensutsatt marknad även tidigare, har varit likartad den på marknaden för enstaka försändelser. Enligt PTS ökade listpriset för Postens största produkt Företagspaket, vilken enbart vänder sig till företag, med 75 procent mellan 1993 och 2003. Prisutvecklingen är ungefär densamma oavsett vikt. Under samma tidsperiod har små- och medelstora företag med små brevvolymer, som inte når upp till rabatterna som erbjuds vid sändningar, sett kostnaden för enstaka försändelser öka med mer än 50 procent.³¹ Denna jämförelse är intressant att göra eftersom Posten har en stark, men inte lika dominerande ställning på paketmarknaden Dessutom torde kostnadsstrukturen vara relativt likartad. Utifrån denna jämförelse med paketmarknaden och att prissättningen på brevmarknaden idag mer baseras på bakomliggande kostnader är det tveksamt att tala om några kunder som direkta förlorare på brevmarknaden till följd av avregleringen. Mindre kunder på den närliggande paketmarknaden har också drabbats av väl så stora prishöjningar.

³¹ Post- och telestyrelsen, *Den svenska postmarknaden (rapportnummer PTS-ER-2004:20)*

3.3 Serviceutveckling, kvalitet och uppfyllandet av USO

3.3.1 USO och regionala aspekter

USO, Universal Service Obligation, eller den samhällsomfattande posttjänsten regleras i 1 § Postlagen (1993:1684)

”Det skall finnas en posttjänst i hela landet som innebär att alla kan ta emot brev och andra adresserade försändelser som högst väger 20 kg. Posttjänsten skall vara av god kvalitet och det skall finnas möjlighet för alla att få sådana försändelser befordrade till rimliga priser. Dessutom skall enstaka försändelser befordras till enhetliga priser. Det skall finnas möjlighet att försäkra försändelser och att få kvitto från mottagaren på att en försändelse har tagits emot.”

USO omfattar således alla adresserade försändelser upp till 20 kg. Tjänsterna måste vara tillgängliga för alla och tillhandahållas på ett rimligt avstånd från hushållet eller arbetsplatsen. Tätheten på servicenätet måste beakta avsändarens behov. Upphämtning och utdelning ska vara minst fem gånger per vecka (arbetsdagar).

Tillgänglighet till postservice

Under 2001 genomförde Posten AB en omstrukturering av sitt servicenät för brev- och pakettjänster. Bakgrunden till förändringarna var främst att efterfrågan på kassatjänster minskat. Vid omläggningen valde Posten att separera kassaservicen från brev- och pakettjänsten, som ingick i de traditionella postkontoren. Kassaserviceverksamheten flyttades över till ett fristående bolag, Svensk kassaservice. Brev- och paketverksamheten bedrivs till stora delar på entreprenad av exempelvis dagligvarubutiker och bensinstationer. I det nya servicenätet finns tre olika servicenivåer. Brev- och pakettjänster tillhandahålls oftast genom detaljhandeln, men vissa serviceställen erbjuder en begränsad tjänst och säljer endast brevprodukter. Slutligen finns Postens egna servicecenter som erbjuder full postservice till främst företag.³²

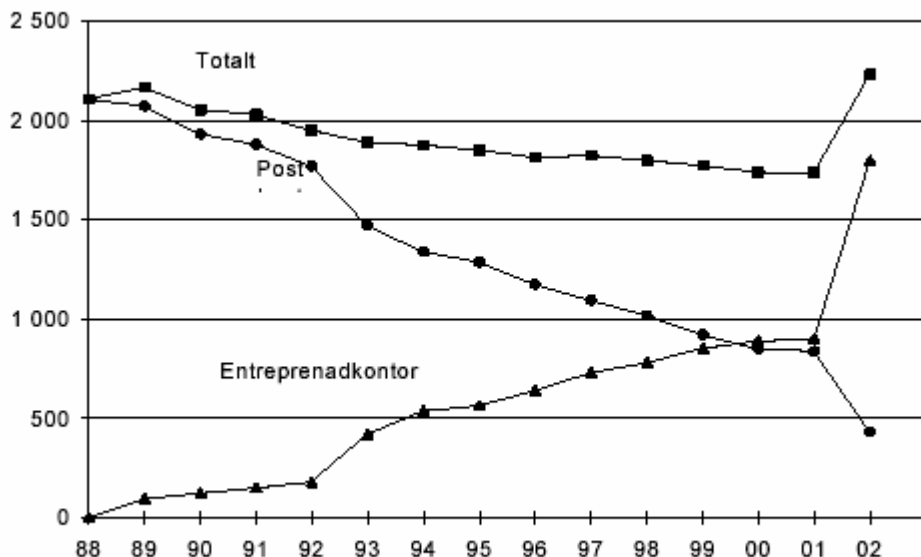
De traditionella postkontoren försvann i och med att det nya servicenätet byggdes upp. Postkontor på entreprenad är dock inget nytt utan infördes redan år 1989 då 94 entreprenadkontor öppnades. Omstruktureringen år 2001 var ytterligare ett steg på en redan påbörjad utveckling.

Figur 3.1 illustrerar förändringen mellan åren 1988 och 2002. Vi kan konstatera att det totala antalet postkontor ökade mellan åren 1988 och 1989 då Postverket påbörjade införandet av postkontor på entreprenad. Därefter följer en konstant minskning av antalet postkontor fram till år 2000. I och med omstruktureringen av servicenätet ökade det totala antalet postkontor avsevärt. Av figuren framgår också att antalet serviceställen på entreprenad ökat markant efter omläggningen och att Postens egna servicekontor minskat, men att det totala antalet har stigit till samma nivå som år 1989.³³

³² Det finns tre nivåer på serviceställena, Posten partner brev, Posten partner brev- och paket samt Postcentra.

³³ SIKA Postverksamhet 2002

Figur 1 Postens serviceställen 1988-2002



Källa: Posten AB /SIKA

Det går inte att göra en direkt jämförelse mellan antalet ”gamla” postkontor innan omläggningen (som inkluderade kassatjänst) och de idag existerande postservice-ställena då de inte tillhandahåller samma slags tjänster. I och med att det totala antalet serviceställen har ökat och samtidigt har ofta öppettiderna förlängts, kan man göra antagandet att även tillgängligheten har förbättrats för de flesta.

Regionala aspekter

Hur ser då de regionala effekterna ut? Vi har valt att endast studera utvecklingen för de olika regiontyperna efter Postens omläggning av servicenätet. Indelningen i områdestyper är den som Glesbygdsverket tillämpar. I tabell 3.1 nedan beskrivs utvecklingen av antalet postservice-ställen mellan åren 2001–2004. I och med omläggningen har antalet serviceställen med brev- och paketservice ökat från 1 452 år 2001 till 2 039 år 2004. Detta ger en total ökning med 587 serviceställen, vilket innebär en ökning med drygt 40 procent. Ökningen har främst skett i tätorterna medan gles- och landsbygden har fått en minskning av antalet serviceställen under samma period.

Tabell 1 Utvecklingen av antalet postserviceställen mellan 2001 och mars 2004.

Områdestyp	2001	2003	2004	2001-04	Förändring i procent
Glesbygd	129	109	99	-30	-23
Tätortsnära landsbygd	542	480	462	-80	-15
Tätort	781	1 498	1 478	697	89
Totalt	1 452	2 087	2 039	587	40

Källa: Posten AB och Glesbygdsverket, mars 2004.

I samband med att Posten byggde ut det nya servicenätet konstaterades att på vissa platser sakades tillräckligt kundunderlag (färre än 30 besökare per dag). Dessa kontor ersattes då med lantbrevbärare. Postens nuvarande struktur för lantbrevbärare och den underliggande utdelningspolicyn är sedan början av 60-talet. Ett förtydligande i policyn utarbetades i dialog mellan Posten och PTS under år 2002. Utdelningspolicyn anpassades till de nya förutsättningarna som de senaste decenniernas demografiska förändringar har medfört. Idag finns 2 500 lantbrevbärlinjer som betjänar 726 000 hushåll.³⁴ Antalet lantbrevbärlinjer har ökat efter införandet av det nya servicenätet. Under det senaste året har till exempel ytterligare ca 11 000 hushåll fått lantbrevbärlservice. Denna utökning har till viss del uppvägt nedläggningen av fasta serviceställen i gles- och landsbygden som framgår av tabellen ovan.³⁵

Idag finns cirka 30 000 brevlådor, varav 17 000 lantbrevbärlådor (lantbrevbärlaren hämtar posten) fördelade runt om i Sverige. Det motsvarar ungefär 33 stycken brevlådor per 10 000 invånare. Detta kan jämföras med genomsnittet för EU-15 som är 18 stycken per 10 000 invånare.³⁶

Enligt PTS saknade 1 187 hushåll daglig postutdelning år 2002. Motsvarande antal år 1990 var 1 594 hushåll.³⁷ Detta innebär att antalet hushåll som inte har tillgång till daglig brevbefordran är lägre i dag jämfört med situationen innan avregleringen. De flesta av dessa hushåll är ensligt belägna och återfinns i fjälltrakterna eller i skärgården.

Kvalitetskrav

I Europaparlamentets och Rådets direktiv om gemensamma regler för utveckling av gemenskapens inre marknad för posttjänster och förbättring av kvaliteten på tjänsterna föreskrivs kvalitetsnormer för gränsöverskridande postbefordran inom gemenskapen.³⁸ Målet är satt till att 85 procent av försändelserna ska vara mottagaren tillhanda tre arbetsdagar efter att de har lämnats in och 97 procent ska vara framme efter fem arbetsdagar. Dessa EU-direktiv har sedan omarbetats och implementerats i den egna nationens lagstiftning.

³⁴ Post- och Telestyrelsen, 2004

³⁵ Glesbygdsverket årsbok 2004

³⁶ PTS

³⁷ Post- och telestyrelsen, Service och konkurrens 2004 (rapportnummer PTS-ER-2004:17)

³⁸ 97/67/EG av den 15 december 1997

För Sveriges del gäller att minst 85 procent av de brev som lämnats in för övernattbefordran, oavsett var i landet de lämnats in, ska ha delats ut inom landet påföljande arbetsdag och minst 97 procent av breven ska ha delats ut inom de tre påföljande arbetsdagarna.³⁹

Under 1997 införde Posten ett nytt mätsystem SWEX för att mäta kvaliteten i brevbefordran. Mätningen utförs genom testbrev och följer hela kedjan från avsändare till mottagare och inkluderar olika sätt att posta brev liksom utdelningssätt. Mätningarna utförs av ett fristående konsultföretag och under 2002 och 2003 har Det Norske Veritas genomfört en granskning av systemet. Av försändelserna som lämnats in för övernattbefordran under år 2003 kom 95,7 procent fram påföljande arbetsdag medan 99,8 procent av försändelserna var framme inom tre arbetsdagar.⁴⁰ Posten överträffar därmed med bred marginal de krav som uppställs i lagstiftningen och man gör detta av kommersiella skäl.

Tabell 3.2 visar några andra länders måluppfyllelse när det gäller de nationella kvalitetskraven. Uppgifterna gäller ländernas övernattbefordran av motsvarande Sveriges 1:a klassbrev för år 2003. Kvaliteten i den svenska brevbefordran är således hög även i ett internationellt perspektiv.

Tabell 2 Uppfyllelse av kvalitetskraven

Postverk	Nationella krav	Resultat
Posten Norge	85 %	87,7 %
Deutsche Post	80 %	94,5 %
Post Danmark	97 %	95,1 %

Källa: Posten

Universal service obligation

Det finns endast ett fåtal studier som behandlar kostnaderna för Posten att upprätthålla den samhällsomfattande posttjänsten. Den senaste i ämnet är Departementsskriften ”Statens ansvar på post och betaltjänst området”.⁴¹ Nedanstående citat är hämtat från denna rapport.

”Större delen av de merkostnader som Posten AB hävdar att man har för uttalade respektive upplevda statliga krav kommer att försvinna i och med de förslag som läggs i denna promemoria eller utgör kostnader som Posten Brev ändå måste bära för att upprätthålla sin egen kommersiellt motiverade posttjänst. Det framgår också av ÖC&L:s rapport att Posten Brev för åren 1992–1996 gett betydande överskott. Prognosen fram till år 2003 visar på en fallande vinstmarginal. Detta beror dock inte på de statliga kraven utan på marknadens utveckling och konkurrensen från ny teknik, vilket enligt ÖC&L:s bedömning leder till prisanpassning och viss volymminskning av fysiska försändelser. Totalt kan det därför röra sig om ca 100 miljoner kronor som utgör de verkliga merkostnader som Posten AB har för att upprätthålla den samhällsomfattande posttjänsten.”

³⁹ Postförordningen 1993:1709

⁴⁰ Post- och telestyrelsen, Service och konkurrens 2004 (rapportnummer PTS-ER-2004:17)

⁴¹ Ds 1997:58 Statens ansvar på post- och betaltjänstområdet

Vänder vi blicken till två av våra grannländer kan konstateras att Posten Norge har gjort en revidering av kostnaden för USO-bördan. De beräknade kostnaderna för USO-åtagandet enligt den nya beräkningsmetoden uppgår till två procent av försäljningen för Posten Norge. Den norska staten betalar en ersättning till Posten Norge, som har monopol på brevbefordran, baserat på den nya beräkningsmetoden. För år 2003 innebar det 305 miljoner NOK.⁴² Enligt rapporten som dessa uppgifter baseras på, skulle ett mer flexibelt USO-åtagande innebära att kostnaden skulle elimineras. Det som avses är frekvensen i utdelningen som idag är sex dagar i veckan.⁴³ Det bör slutligen framhållas att såväl den svenska som den norska studien inte tar hänsyn till de intäkter som följer av att vara rikstäckande.

Finland har en avreglerad postmarknad sedan år 1994. Regulatormyndigheten Ficora⁴⁴ bevakar att marknaden uppfyller kraven för den samhällsomfattande posttjänsten. För att bedriva postverksamhet i Finland krävs tillstånd som är förenat med en avgift till finska staten. Avgiften beräknas enligt en procentsats på 5 – 20 procent av postföretagets intäkter beroende på befolkningstätheten i det område licensen omfattar. Enligt Ficora är de sjunkande brevvolymer och utformningen av avgifterna för nyetablerade postföretag anledningen till att ingen konkurrerande postoperatör startat i Finland.

Konsultföretaget NERA har år 1998 genomfört en studie av kostnaden för att tillhandahålla samhällsomfattande posttjänster i åtta EU-länder 1997. Dessa länder är Österrike, Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Portugal och Storbritannien. Enligt NERA är merkostnaden lägre än 0,5 procent av omsättningen för postoperatörerna. Undantaget är Österrike där kostnaden var hela åtta procent av omsättningen, men det kan delvis bero på osäkerhet i underlaget.⁴⁵

I samband med avregleringen i Sverige år 1994 infördes ett pristak för privatpersoners avgift för inrikes befordran av brev upp till 500 gram. Pristaket preciserades i ett avtal med Posten. Konstruktionen av pristaket var inte helt lyckad eftersom det medgav en höjning av normalportot med 30 procent i mars 1997 trots att inflationen var låg. Mot denna bakgrund infördes ett nytt pristak som innebar att normalportot inte får höjas med mer än den allmänna prisutvecklingen. KPI fick ersätta det tidigare använda nettoprisindex som tak för prisutvecklingen. I praktiken kan portot höjas mer genom den avrundningsmekanism som tillämpas. Kostnaden för enstaka försändelser har ökat med mer än 50 procent mellan åren 1993–2003.⁴⁶

Enligt postlagen skall den samhällsomfattande posttjänsten tillhandahållas till rimliga priser. Begreppet rimliga kan tolkas som att dessa priser ska vara kostnadsbaserade. Enligt PTS krävs det ytterligare utredning för att fastställa i vilken utsträckning postens brev och pakettjänster fullt ut uppfyller kravet på kostnadsbaserade priser.

⁴² *Norske Post- og teleseksjonen/Samfeldselsdepartementet*

⁴³ *Posten Norge, Kristin Bergum The Universal Service Obligation – a strategic perspective on service level and cost – Calculating the burden of the USO – the Norwegian experience*

⁴⁴ *Finnish Communications Regulatory Authority, Ficora.*

⁴⁵ *NERA (1998), "Costing and Financing of Universal Service Obligations in the Postal Sector in the European Union", Final Report for EC DG XIII.*

⁴⁶ *Post- och telestyrelsen, Service och konkurrens 2004 (rapportnummer PTS-ER-2004:17)*

Sammanfattningsvis kan konstateras att Posten AB uppfyller kraven på USO den samhällsomfattande, 1 § Postlagen. Kraven på service och kvalitet enligt de mest centrala och använda kriterierna uppfylls väl och uppfyllelsen har inte påverkats negativt av avregleringen. Posten fullgör detta postpolitiska mål, det vill säga en daglig brevbefordran av hög kvalitet även på kommersiella grunder. De beräkningar som gjorts för Sverige och andra länder indikerar att merkostnaderna för den samhällsomfattande tjänsten är små i sammanhanget.

3.4 Produktivitets- och lönsamhetsutveckling

Det brukar framhållas att effektivisering och produktivitetsförbättring hos den tidigare monopolisten Posten Sverige är en av de stora vinsterna med avregleringen. Däremot har det inte funnits några offentliga uppgifter tillgängliga om hur stora dessa produktivitetsvinster är för själva brevdistributionen. ITPS har därför inhämtat underlag från Posten om utvecklingen av utdelade volymer per årsanställd i brevorganisationen. Enligt dessa uppgifter skedde en kraftig produktivitetsförbättring kring åren 1993/94, då produktiviteten ökade med närmare 20 procent mätt som antalet utdelade adresserade försändelser i förhållande till antalet årsanställda. Den huvudsakliga förklaringen till denna förbättring är att ett nytt arbetsavtal infördes vid denna tidpunkt.

De följande åren var utvecklingen måttligare och mellan åren 1994–2000 förbättrades produktiviteten med ytterligare 10 procent. Detta innebär en sammanlagd produktivitetsförbättring med 32 procent mellan åren 1993–2000. Åren där efter har produktivitsutvecklingen stagnerat bland annat till följd av minskade volymer och att rationaliseringar ännu inte fått genomslag. Uppgifterna för 2001–2003 är emellertid inte jämförbara fullt ut med uppgifterna för tidigare år till följd av Postens förändrade organisation.⁴⁷

Det är inte förvånande i sig att en produktivitsutveckling kan noteras för ovan nämnda tidsperiod då produktiviteten i de flesta branscher ökar trendmässigt. Den snabba förbättringen under 1993/94 torde emellertid i allt väsentligt kunna tillskrivas avregleringen och bolagiseringen av Posten, som skedde vid denna tidpunkt. Det som är intressant att notera är att produktivitsförbättringen varit måttlig och stagnerat de senaste åren. En bidragande orsak till detta kan vara att volymerna av oadresserade försändelser per årsanställd fördubblats under ovan nämnda tidsperiod. Mönstret är emellertid ungefär detsamma för den totala produktivitsutvecklingen när hänsyn även tas till ODR. Det är möjligen också så att Postens samproduktionsfördelar inte är så stora som brukar göras gällande i olika sammanhang. Exempelvis innebär samproduktionen av ODR och adresserade försändelser inte bara fördelar utan begränsar även möjligheterna till effektivisering av Postens utdelningsorganisation. Det är också förvånande att förändringar i produkt sammansättningen, dvs. att andelen volymer i sändningar ökat och att kunderna utför en större andel kostnadsavlastande prestationer, inte synes ha påverkat produktivitsutvecklingen mer.

⁴⁷ Källa: Posten Sverige AB

Beträffande Postens lönsamhet har rörelseresultatet efter avskrivningar för brevaffären legat kring 1 miljard kr per år under tidsperioden 1993–2003. Undantaget är 1996 och 2002 då rörelseresultatet låg kring 500 miljoner kr till följd av bl.a. stora investeringar. Rörelsemarginalen har legat mellan 6 och 8 procent under denna tidsperiod fränsett 1996 och 2002, då marginalen uppgick till 3,6 respektive 3 procent. Toppåret 1994 uppgick rörelsemarginalen till 10 procent.⁴⁸ CityMails lönsamhet har varit mycket pressad till följd av den hårda priskonkurrensen på delmarknaden för sändningar och att priset är ett av de främsta konkurrensmedlen. Verksamheten i sin helhet har i princip uppvisat röda siffror varje år med undantag för det senaste året enligt uppgift från CityMail.

⁴⁸ Uppgifterna för 2001 – 2003 är återskapade av Posten. Övriga uppgifter är hämtade från Postens årsredovisningar.

4 U.S. Postal Service

Inledning

Som påpekats tidigare är det omöjligt att veta hur utvecklingen av den svenska brevmarknaden hade sett ut om den inte hade avreglerats. Det kan därför vara av intresse att ge en illustration av hur det amerikanska postväsendet fungerar. USA brukar ofta framställas som marknadsekonomins förlovade land. Detta gäller dock inte för postverksamhet. USA har valt att behålla monopolet för utdelning av brev och USPS har till och med ensamrätt till adressaternas brevlådor. Pris- och rabattsättningen övervakas av en regulator. Trots att det amerikanska systemet är helt annorlunda utformat finns det vissa likheter med den svenska brevmarknaden. Detta gäller framförallt användningen av prestationsrabatter för sändningar, som innebär att kunderna får rabatt för kostnadsavlastande hantering i produktionsleden före utdelningsledet.

4.1 Bakgrund

Under 1960-talet hade det amerikanska *Post Office Department* stora finansiella svårigheter. I april 1970 lades därför ett lagförslag som innehöll fyra viktiga delar: förbättrad finansiering, ökat oberoende från det politiska systemet, förhandlingsrätt mellan ledning och anställda samt rätt att fastställa porto efter godkännande av en oberoende panel. Förslaget innebar att The Postal Reorganization Act of 1970 antogs. Det främsta syftet med den nya lagen var att skapa en ny organisation med finansiell och organisatorisk frihet som den gamla och starkt politiserade organisationen inte hade.

The Postal Reorganization Act of 1970 innehöll följande delar:

- Verksamhetsledning bestående av en *Board of Governors*, varav nio ledamöter utnämns av presidenten i samråd med senaten, och en exekutiv ledningsgrupp istället för kongressen. Verksamhetsledningen godkänner porto- och klassificeringsändringar efter rekommendationer från *Postal Rate Commission (PRC)*.
- Rätten att ge ut obligationer för att finansiera investeringar i byggnader och utrustning.
- Ansvar för kollektiva förhandlingar mellan ledning och fackförbund.
- Den nya portosättningsproceduren medförde att man skapade en oberoende regulatormyndighet, PRC.

I och med införandet av den nya lagen bytte postdepartementet namn till *United States Postal Service (USPS)* och blev en oberoende del av USA:s administration. Detta innebar att kostnaden fördes över från skattebetalarna till postkunderna och verksamheten började drivas mer affärslikt. USPS struktur idag är i stort sett baserad på denna lag och endast två mindre tillägg har gjorts sedan 1970.

PRC är skilt från USPS, men agerar utifrån uppdrag av USPS eller klagomål från andra intressenter. Dess huvudsakliga uppgift är att ge rekommendationer till USPS gällande portokostnader och avgifter samt postklasser. PRC rapporterar årligen till kongressen. PRC, som finansieras av USPS, har ett femtiotal anställda.

Monopolet och det statliga ägandet som var två centrala delar av den gamla organisationen bevarades och även syfte och mål förblev detsamma.

*“The Postal Service shall have as its basic function the obligation to provide postal services to bind the Nation together through the personal, educational, literary, and business correspondence of the people. It shall provide prompt, reliable, and efficient services to patrons in all areas and shall render postal services to all communities.”*⁴⁹

USPS har monopol på både användandet av brevlådor och utdelning av brev. USPS definierar brev som *“a message directed to a specific person or address and recorded in or on a tangible object”*. Denna definition gjordes 1974. Enligt definition ingår exempelvis även reklam som har blivit en stor inkomstkälla för USPS. Det finns dock undantag från monoopolet; *“Letters accompanying cargo and letters of the carrier”* samt *“letters by special messenger and extremely urgent letters”*. Detta har skapat en marknad för cykelbud och expressutdelning. Andra leverantörer kan leverera brev men måste då ta en kostnad som är dubbelt så hög som USPS. Vad gäller monoopolet på brevlådor ligger säkerhet och rätten till ett privatliv som grund. Ingen förutom USPS får alltså lägga post i brevlådor och all post måste vara frankerad för att kunna lämnas i en brevlåda. PRC tror inte att detta monopol försvinner även om det har diskuterats.

Det främsta skälet till att USA har ett statligt postsystem är *Universal Service Obligation (USO)*. USO innebär att alla skall ha tillgång till postutdelning samt rimligt avstånd till brevlådor och kundservice. Till definitionen inkluderas ibland även lika priser, utdelning sex gånger i veckan samt tillgång till nya produkter och tjänster. USO:s innebörd har förändrats över tiden. Enligt USPS är USO en stor kostnad men den uppfattningen delar inte PRC. Ungefär fem procent av de årliga intäkterna täcker kostnaden för USO enligt PRC och kostnaden är inbyggd i portokostnaden. PRC tror inte att USO skulle påverkas vid en eventuell liberalisering.

Utdelning och distribution

Av USPS inhemska postvolym, som minskar, utgörs ca 73 procent av brev, varav ca 64 procent utgörs av *First Class*-försändelser. Andra klasser är exempelvis *Standard* som kan exemplifieras med reklam, *Periodicals* som innebär tidskrifter och *Priority* som är First Class över en viss vikt. USPS levererar förutom brev också paket. USPS har endast fem procent av paketmarknaden som nästan helt domineras av UPS. Marknadsandelarna har dock ökat de senaste åren, vilket kan förklaras av en mängdrabatt som infördes på 1990-talet. Ökningen gäller enbart utdelning av paket och inte transporter. Flera av konkurrenterna på paketmarknaden anlitar också USPS för att leverera till de mest isolerade platserna.

⁴⁹ *Title 39 of the U.S. Code*

4.2 Prestationsrabatter

1976 infördes ”*worksharing discounts*” eller rabatter för kostnadsavlastande hantering, vilket tillåter andra företag att ta ansvar för sortering och transport av post samt till viss del kundservice såsom *Mail Boxes Etc.* Mail Boxes Etc. fungerar som postkontor och ingår i den konkurrerande UPS-koncernen. Bakgrunden var att stora kunder och intresseorganisationer ansåg att man borde få rabatterade priser vid stora volymer, vilket till en början motarbetades av USPS. Inledningsvis gavs rabatter endast för stora volymer av First Class. Worksharing kom emellertid snart att omfatta alla klasser och inte bara stora volymer utan också kostnadsavlastande hantering i form av försortering och adresskodning av posten.

Worksharing gäller inte utdelningsledet, utan endast de föregående produktionsleden. Idag står kunderna för ca 25 procent av USPS värdekedja. Worksharing har också lett till nyetablering av företag som specialiserat sig på att förbereda posten för mindre företag, som inte på egen hand kan nå upp till volymer som berättigar till kostnadsnedsättning. Det finns ett antal olika prestationer som företag kan göra för att minska sina kostnader. Dessa är försortering, förkodning och transporter (dropshipping). För att få rabatt på försortering måste företaget kunna leverera posten i ett parti. Fyra olika sorteringsnivåer medför olika rabatter. Reklam och tidskrifter har ytterligare två sorteringsnivåer. Med förkodning menas att försändelserna ges korrekt gatunamn, stad, stat och postnummer. För att företag skall kunna köpa denna aktivitet måste deras adressregister ha samkörts med USPS register för bekräftelse av korrekt bostadsadress. Dropshipping innebär att avsändaren transporterar försändelserna närmare mottagarnas destination, vilket innebär att färre produktionsled utnyttjas. First Class-post kvalificerar inte för denna rabatt.

För att företag skall få rabatt måste sändningen innehålla minst 500 försändelser (First Class) respektive 200 försändelser (reklam). Ju fler brev som skickas desto högre är rabatten eftersom större volymer ger möjlighet till sortering på flera nivåer. Det finns ca 250 olika rabatter som beror på typ av försändelse, storlek, försorteringsnivå, avlämningsställe och kodning. Rabatterna kan uppgå till mellan 6 och 60 procent. Företag som använder sig av worksharing betalar en fast årsavgift. Ungefär hälften av all post omfattas idag av worksharing och andelen var under 2003 för första gången större än andelen för normalpost.

4.3 Prishantering

Enligt lag får USPS inte gå med vinst. De flesta kostnader ska täckas av portointäkterna och kongressen får endast bidra med mindre belopp. Med The Postal Reorganization Act of 1970 infördes kostnadsbaserade avgifter med kravet att varje postklass på egen hand skall täcka direkta och indirekta kostnader som uppkommer inom respektive klass. 400 olika kostnader analyseras kontinuerligt.

Förslag på nya portokostnader läggs fram då USPS bedömer att företaget kommer att redovisa en förlust. USPS försöker att i största möjliga mån redovisa kostnader på respektive tjänst/klass, vilket inte alltid går. Ungefär 54 procent av kostnaderna kan fördelas till rätt klass. Administrativa kostnader fördelas, men täcks framförallt av First Class. Efter kostnadsstudier delges styrelsen ett förslag som i sin tur över-

lämnas till PRC.⁵⁰ Förslaget presenteras tillsammans med förklaringar till en högre prisnivå samt hur USPS kommit fram till de olika nivåerna. Efter att ett förslag inkommit har PRC tio månader på sig att se över förslaget och lämna en rekommendation till styrelsen. Under denna tiomånadersperiod förhör man USPS, kunder, konkurrenter och konsumentrepresentanter. Inkommer ingen rekommendation inom 10 månader kan USPS tillämpa nya priser temporärt. Efter rekommendationer från PRC har styrelsen flera möjligheter:

- att acceptera rekommendationen och verkställa nya priser till ett visst datum
- att avvisa PRC:s rekommendation och skicka tillbaka förslaget till PRC för ytterligare beredning
- att acceptera rekommendationen under protest och komma med nya prisförslag samt skicka tillbaka förslaget till PRC
- att modifiera beslutet genom enhällig omröstning om styrelsen anser att det nya förslaget inte genererar tillräckligt med vinst.

4.4 Förändringar för framtiden

År 2002 tillsattes en kommission för att granska USPS eftersom USPS hade finansiella problem. Kommissionens uppgift var att ta fram en rapport med rekommendationer om administrativa och legala åtgärder för att kunna säkra en fortsatt framtid för USPS. I juli 2003 kom den slutliga rapporten med följande rekommendationer:

- USPS affärsmodell från 1970 är i behov av förändring.
- USPS monopol bör bevaras, i alla fall kortsiktigt.
- Det bör bildas en *Postal Regulatory Board (PRB)* som utvärderar monopolet regelbundet. PRB bör se över monopolet som USPS har vad gäller brevlådorna då det inte finns några ekonomiska skäl för detta. PRB skall få mer att säga till om än vad PRC har idag. Utdelningsmonopolet i USA är inte helt klart definierat, vilket ger USPS stor makt. Utdelningsmonopolet bör klargöras och omfatta följande: *"Any hard copy communication that is to be conveyed and delivered to a specific address in the United States indicated by the sender, provided its weight is less than 12 ounces and the delivery price is less than the basic stamp price times six."*
- USPS skall förbli en oberoende statlig organisation.

⁵⁰ Nuvarande kommission är mycket konsumentinriktad och försöker att hålla prisökningar i nivå med utvecklingen av Konsument Pris Index, KPI. Portokostnaden för ett normal brev följer inflationen medan worksharing-kostnaden inte visat samma öknings takt.

Kommissionen vill inte att USPS privatiseras i nuläget då detta anses för riskfyllt och skulle innebära en destabilisering av postsystemet. Den tror inte att den privata marknaden skulle kunna uppfylla USO såsom man är van vid. Kommissionen vill istället att en privatisering genomförs i ett längre tidsperspektiv för en smidigare övergång.

Det har enligt USPS inte hänt så mycket efter det att kommissionen kom med sina rekommendationer. Ett förslag i kongressen har varit att införa en "superregulator" för ökad kontroll av postsystemet, vilket USPS anser vara ett steg i fel riktning. Svårigheterna med att få igenom en ny reform sägs bero på den mängd av frågor, vilka bland annat inkluderar prissättning, USPS arbetsstyrka och monopol, som måste behandlas. USPS har ett stort nätverk som innebär stora kostnader. Detta tillsammans med starka fackförbund och den långsamma politiska processen gör det svårt att förändra systemet. USPS anser att det är svårt att bedriva verksamheten affärslikt då förändring av prisstrukturen är en tidskrävande process. PRC anser däremot att en liberalisering skulle vara bra för det amerikanska postväsendet och bl.a. behöver postkontoren effektiviseras samt antalet anställda hållas nere. PRC menar vidare att workshoring är ett sätt att öka produktiviteten och delvis liberalisera marknaden.

Avreglering av postmarknaden diskuteras flitigt i USA. Monopolet anses ofördelaktigt då USPS har monopol på utdelning av post och samtidigt deltar på konkurrensutsatta marknader för paket och expressbrev. Detta ger en position där USPS kan använda sig av vinster från monopolaktiviteterna för att subventionera konkurrensutsatta aktiviteter. Korssubventionering är enligt lag förbjudet och varje postklass skall täcka sina egna kostnader. USPS status som federal myndighet ger skattefrihet. USPS kan vidare låna räntefritt av staten och behöver inte betala avkastning samt kan inte försättas i konkurs. Dessa faktorer skapar inte konkurrensneutralitet enligt flera bedömare. Andra problem enligt många bedömare är höga löner, för mycket personal, låg produktivitet och att det är för enkelt att höja portot.

Sammanfattningsvis förefaller prissättningen vara relativt kostnadsanpassad till följd av rutinerna kring prissättningen i kombination med användandet av prestationsrabatter. Prisutvecklingen synes följa inflationen. I frånvaron av konkurrens hämmas däremot produktivetsutveckling och utveckling av nya tjänster. Ett förekommande problem är också frågan om konkurrensneutralitet i förhållande till angränsande marknader. Systemet ger slutligen ett byråkratiskt intryck, särskilt gäller detta den tidsödande proceduren kring portosättningen. Kostnaden för USO uppskattas av regulatören till fem procent av USPS årliga intäkter, men man ska då ha i åtanke att utdelning sker sex dagar i veckan över hela kontinenten. Med ett mer flexibelt USO åtagande skulle förmodligen kostnaderna minska kraftigt.

5 Slutsatser

5.1 Sammanfattning av utvecklingen på den svenska brevmarknaden

Inledning

Det är viktigt att ha det s.k. *om inte-problemet* i åtanke när det gäller utvärderingar av en politikinsats, som avregleringen av postmarknaden är ett exempel på. Med andra ord vad skulle ha hänt om inte den politiska insatsen hade ägt rum? Det är omöjligt att veta hur utvecklingen hade sett ut om Postverket fortfarande hade haft monopol på postmarknaden. Det finns en risk för att all förändring, såväl positiv som negativ, kopplas samman med avregleringen. Rapporten är inriktad på en samhällsekonomisk analys av utvecklingen på postmarknaden och en värdering av huruvida de postpolitiska målen är uppfyllda. Med samhällsekonomisk effektivitet avses prisutveckling, anpassning till bakomliggande kostnader och produktivitetsutveckling.

Avregleringen av den svenska brevmarknaden är unik eftersom inga andra länder ännu genomfört en fullständig liberalisering. Finland har i formell mening avreglerat marknaden men tillämpningen av koncessionsavgifter för att garantera tillhandahållandet av USO innebär ett väsentligt etableringshinder, varför inga konkurrenter etablerats. Utvecklingen på den svenska brevmarknaden under den senaste tioårsperioden är därför det enda empiriska exempel som finns. Som framgår av föreliggande rapport innebär utvecklingen att många mer eller mindre etablerade sanningar kommer på skam. Detta gäller inte minst frågan om naturligt monopol och att ett monopol är en förutsättning för att Universal service obligation (USO) ska kunna garanteras. Detta framförs frekvent av nationella postverk men även av forskare, vilka ofta fått sin forskning finansierad av dessa postverk.

Det postpolitiska målet

Beträffande kvaliteten i brevbefordran har oberoende mätningar visat att av de försändelser som lämnats in för övernattbefordran, kom 95,7 procent fram följande arbetsdag och 99,8 procent var framme inom tre arbetsdagar. Antalet adressater som saknar daglig postutdelning har minskat mellan åren 1990 och 2002. Antalet uppgår till ca 1 200 hushåll och de flesta av dessa är enligt belägna och återfinns i fjälltrakterna eller i skärgården. Det kan konstateras att kraven på service och kvalitet enligt dessa centrala kriterier är väl uppfyllda och uppfyllelsen har inte påverkats negativt av avregleringen.

Enligt den senaste svenska studien uppgår merkostnaden för USO-åtagandet till 100 miljoner kr per år. Enligt en nyligen gjord studie av Posten Norge uppskattas USO kostnaderna till två procent av omsättningen. Denna kostnad skulle bortfalla om USO-åtagandet tillämpades mer flexibelt genom exempelvis borttagande av lördagsutdelning. För båda studierna gäller att hänsyn inte tagits till de intäkter som följer av att vara den ende rikstäckande operatören i respektive land, vilket naturligen skulle innebära en sammantagen vinst. Den amerikanska övervaknings-

myndigheten, *Postal Rate Commission*, har beräknat att cirka fem procent av de årliga intäkterna för U S Postal Service täcker kostnaden för USO. Även i USA sker utdelning sex dagar i veckan. Det har inte heller framkommit att svenska Posten anser att detta åtagande är betungande, utan tvärtom lyfts det fram som en konkurrensfördel att företaget når i princip samtliga adressater i Sverige. Posten har således även ett kommersiellt intresse av att infria den postpolitiska målsättningen.

En regional aspekt i detta sammanhang är hur servicenätet för brev- och paket-tjänster utvecklats sedan avregleringen. Den stora omstruktureringen av servicenätet 2001 innebar att antalet traditionella postkontor minskade kraftigt. Däremot ökade antalet serviceställen (post i butik) som drivs på entreprenad väsentligt, varför det totala antalet serviceställen är på samma nivå som i slutet av 1980-talet. Det bör dock framhållas att denna förändring inleddes redan 1989, dvs. innan avregleringen skedde. Denna utveckling är främst en följd av att efterfrågan på kassatjänster minskat under en följd av år. Ökningen av antalet serviceställen sedan omläggningen, har framförallt skett i tätorter medan antalet serviceställen minskat i gles- och landsbygd. Detta har emellertid uppvägs av att Posten utökade antalet lantbrevbärlinjer.

Det postpolitiska målet, så som det kan tolkas av förarbetena, var att säkerställa medborgarnas och samhällets behov av en effektiv och tillförlitlig posttjänst. Det postpolitiska målet får mot ovanstående bakgrund anses som väl uppfyllt.

Marknadsutveckling

Den stora skiljelinjen på brevmarknaden går mellan sändningar eller industriell post och kontorspost/brevlådepost som distribueras som enstaka försändelser. Med sändningar avses stora serier av försändelser med samma vikt och format som oftast lämnas in försorterade i postnummerordning av kunden. Olika produktbenämningar som adresserad reklam, brev och tidskrifter saknar betydelse i detta sammanhang. Dessa är enbart benämningar på själva innehållet i försändelsen. Konkurrensförutsättningarna liksom den faktiska konkurrensen samt pris- och marknadsutvecklingen varierar betydligt mellan delmarknaderna sändningar och enstaka försändelser, varför dessa kan ses som distinkt åtskilda.

De totala volymerna på brevmarknaden har varit relativt konstanta under den senaste tioårsperioden. På delmarknaden för sändningar uppvisar både adresserad direktreklam och ekonomibrev en volymtillväxt. Den kraftigaste tillväxten står ODR-marknaden för. De segment som minskar är övernattbefordrade brev i sändningar och enstaka försändelser, som i huvudsak utgörs av A-brev. Det är framförallt på sistnämnda segment som konkurrensen från alternativa kommunikationsformer har fått genomslag och påverkat volymutvecklingen.

Brevmarknaden har enligt vår uppfattning inslag av naturligt monopol. Detta gäller dock inte för vissa moment eller produktionsled, utan endast för delmarknaden enstaka försändelser och särskilt gäller detta för den rikstäckande övernattbefordran. Även i USA anses inte hela produktionskedjan vara ett naturligt monopol, utan kunderna har möjlighet att utföra kostnadsavlastande hantering av sändningar i tidigare led. Det bör också poängteras att begreppet naturligt monopol inte är statiskt. För-

ändrade efterfråge- och kostnadsförhållanden, framväxten av substitut samt innovationer och tekniska framsteg kan ändra synen på vad som är naturliga monopol. Däremot kommer antagligen inte brevmarknaden att kännetecknas av flera aktörer av betydelse, utan det som kan förväntas är en oligopolmarknad. Den realistiska förväntningsbilden är inte modellen för fri konkurrens.

Utifrån marknadsandelarna för de olika aktörerna kan konstateras att Postens marknadsställning alltjämt är mycket stark. Företaget har ca 90 procent av delmarknaden för sändningar medan företaget i princip har en faktisk monopolställning på delmarknaden för enstaka försändelser. Posten är den ende operatören som är rikstäckande. Den näst största aktören, CityMail, bedriver utdelning i de tre storstadsregionerna samt Gotland och når drygt 36 procent av Sveriges adressater. CityMail är specialiserat och inriktat på delmarknaden sändningar eller industriellt producerad post. Företagets andel av denna delmarknad kan uppskattas till ca 10 procent. Övriga 26 aktörer är småföretag som är verksamma på segmentet lokalpost. På delmarknaden sändningar utövar CityMail ett relativt starkt konkurrenstryck i förhållande till företagets marknadsandel. Det är till stor del konkurrensen från CityMail som påverkat Postens prisstruktur och prissättning.

Konkurrensen från främst CityMail har även inneburit nya innovationer och att marknaden utvecklats. CityMails inträde på marknaden ger ett utmärkt empiriskt exempel på hur konkurrenter utmanar det tidigare monopolet. Företagets affärsidé baseras på det faktum att kunderna genom tillgång till ny teknik har möjlighet att utan direkta merkostnader sortera försändelserna i postnummerordning i produktionen och preparera dessa för en rationell hantering. Verksamheten är också utformad på ett helt annat sätt jämfört med hur Posten och andra nationella postverk organiserar produktionen. CityMail bedriver enbart verksamhet i egen regi i utdelningsledet, även om företaget tar ansvar för hela distributionskedjan. I utdelningsledet har Citymail en hög produktivitet och kan konkurrera med Posten genom att utdelning i ett visst område endast sker var tredje dag. Detta är en anpassning till kundernas förändrade efterfrågan, som också påskyndats till följd av företagets inträde på marknaden. Kunderna efterfrågar i många fall inte enbart snabb distribution utan många kunder värdesätter istället tillförlitlighet och att utdelning sker på en viss bestämd dag. Även Svensk Adressändring introducerades av CityMail. Idag har operatörerna gemensamt inflytande över denna verksamhet som anses tillhöra den gemensamma infrastrukturen.

Vid en analys av utvecklingen sedan avregleringen är det ofrånkomligt att inte beröra de konkurrensrättsliga tvisterna, vilka var ett genomgående drag under 1990-talet. Dessa tvister som ofta är tidsmässigt utdragna drabbar regelmässigt de mindre aktörerna hårdare till följd av att de har mindre personella och finansiella resurser jämfört med det dominerande företaget. Deras uthållighet är därför svagare. Dessa tvister liksom en brist på reglering i tidigare regelverk har hämmat utvecklingen av konkurrensen. Konkurrensverket har spelat en betydelsefull roll för brevmarknadens utveckling, vilket visar på vikten av att konkurrensvårdande myndigheter ägnar särskild uppmärksamhet åt avreglerade marknader.

Konkurrensverkets hantering kunde möjligen ha varit mer kraftfull under främst första halvan av 1990-talet. Det bör dock framhållas att Posten, enligt Marknadsdomstolens beslut år 1998, under en viss tidsperiod haft till syfte att undanröja konkurrensen från CityMail.

Marknadsdomstolens beslut och revideringen av postlagen 1999 innebar att spelreglerna klarlades i allt väsentligt för brevmarknaden. Revideringen innebar att postoperatörernas tillgång till gemensam infrastruktur lagreglerades. De senaste åren har förhållandena normaliserats, i vart fall i form av ärenden hos Konkurrensverket.

Statsmakternas ambition med avregleringen var att ökad konkurrens skulle stimulera utvecklingen av nya och förbättrade metoder för brevbefordran, vilket skulle gynna konsumenterna. Även om så har skett, kan det konstateras att viktiga förutsättningar för detta saknades i den ursprungliga postlagen. Samtidigt agerade staten genom sitt bolag Posten under en period för att begränsa konkurrensen. Postens agerande är i sista hand en styrelse- eller ägarfråga.

Samhällsekonomiska effekter

Det ger en felaktig bild av prisutvecklingen om enbart prislistor studeras för att beskriva utvecklingen på brevmarknaden sedan avregleringen. Detta beroende på att prissättningen för huvuddelen av volymerna sker genom avtal med enskilda kunder. Avtal som ofta innebär betydande rabatter.

En mer rättvisande bild kan istället fås genom att studera hur rörelseintäkter per brev utvecklats för det tidigare affärsområdet Brev inom Posten. Den genomsnittliga rörelseintäkter per adresserad försändelse har stigit med 25 procent i nominella tal under perioden 1994–2003. Med hänsyn tagen till inflationen, som varit ca 12 procent mätt under denna tidsperiod, har således genomsnittsentäkten överstigit den allmänna prisutvecklingen med 13 procent.

Priserna på enstaka försändelser har ökat med 30 till 50 procent sedan avregleringen. Eftersom den genomsnittliga intäkter stigit med 25 procent under samma period innebär detta att brev i sändningar haft en lägre prisutveckling. Det har skett en viss volymförskjutning från dyrare enstaka försändelser till brev i sändningar som kan ha påverkat intäktsutvecklingen. Detta förhållande har förstärkts av att Posten valt att tillämpa en lägre prissättning på sändningar, vilket också är en följd av ökad kostnadsanpassning och konkurrens.

Prissättningen har således blivit mer kostnadsanpassad och har på delmarknaden sändningar antagligen närmast sig marginalkostnaden. En sådan prissättning är samhällsekonomiskt effektiv och avregleringen har därför inneburit samhällsekonomiska vinster i detta avseende.

Det brukar framhållas att effektivisering och produktivitetsförbättring hos den tidigare monopolisten Posten är en av de stora vinsterna med avregleringen. Det skedde en kraftig produktivitetsförbättring för Posten Brev kring åren 1993/94, då produktiviteten ökade med närmare 20 procent mätt som antalet utdelade adresserade försändelser i förhållande till antalet årsanställda. Mellan åren 1993–2000 ökade produktiviteten totalt med 32 procent. Produktiviteten för de senaste åren har stagnerat, men det finns inte jämförbara uppgifter för dessa år. En bidragande orsak

till den svaga produktivitetens utvecklingen under senare år kan vara att volymerna av ODR per årsanställd har fördubblats under denna tidsperiod. Samproduktionen av ODR och adresserade försändelser innebär inte bara fördelar, utan begränsar även möjligheterna till effektivisering av Postens utdelningsorganisation.

Det är inte förvånande i sig att en produktivitetens utveckling kan noteras för ovan nämnda tidsperiod då produktiviteten i de flesta branscher ökar trendmässigt. Den snabba förbättringen under 1993/94 torde emellertid i allt väsentligt kunna tillskrivas avregleringen och bolagiseringen av Posten, som skedde vid denna tidpunkt.

De samhällsekonomiska målen med avregleringen, dvs. en effektiv brevbefordran, får också anses vara uppfyllda. Prissättningen är mer kostnadsanpassad och priserna på konkurrensutsatta segment är antagligen i nivå med marginalkostnaden. Vidare förbättrades produktiviteten främst inledningsvis hos den dominerande aktören. Den genomsnittliga prisutvecklingen har dock överstigit inflationen sedan 1994 medan utvecklingen under senare år är i nivå med inflationen. Om prisutvecklingen istället jämförs med ökningen av arbetskraftskostnaderna under samma period, ligger prisutvecklingen ungefär i nivå med kostnadsökningarna när hänsyn tas till gjorda produktivitetsförbättringar. Postens produktivitetsförbättringar synes således även ha kommit konsumentkollektivet till del. Slutligen kan tilläggas att tjänsteinnehållet har förbättrats och anpassats till kundernas förändrade efterfrågan. Detta innebär sammantaget att den svenska brevmarknaden sannolikt är en av de effektivaste och mest utvecklade i världen och detta kan till stor del tillskrivas avregleringen.

5.2 Handlingsvägar för framtiden

Vid överväganden av eventuella förändringar i nuvarande regelverk bör den positiva utvecklingen av den svenska brevmarknaden tas i beaktande. Då Sverige ligger före andra länder finns inga lärdomar eller erfarenheter från andra länder att ta del av i detta avseende. Sverige har valt en egen väg och därför bör förändringar i första hand innebära smärre korrigeringar av regelverket och tillämpningen. Den enskilda omständighet som haft störst betydelse för denna utveckling är konkurrensen från framförallt CityMail. Det är därför av största vikt att åtminstone en kraftfull konkurrent till Posten finns kvar på marknaden. Det finns ingen enskild omständighet i regelverket som har lika stor betydelse, även om regelverket ger förutsättningarna för konkurrens. Det övergripande målet med avregleringen var att uppnå en effektivare brevmarknad. Det är således inte antalet operatörer som är det avgörande utan istället hur effektiva dessa är och vilket konkurrenstryck de utövar på det dominerande företaget. Det är alltså inte fråga om konkurrens för konkurrensens skull.

I denna rapport har vi funnit att avregleringen inte inneburit något hot mot uppfyllandet av USO-åtagandet. Åtagandet är förenat med försumbara merkostnader i sammanhanget och det är en konkurrensfördel för Posten att ha tillgång till en rikstäckande utdelningsorganisation. Posten är alltså det helt dominerande företaget och det är därför naturligt att Posten även fortsättningsvis enligt tillståndsvillkoren är ålagt att garantera uppfyllelsen av USO. Det har inte framkommit någon omständighet som föranleder något behov av förändring i denna del i nuläget.

Det bör framhållas att tillämpningen av koncessions- eller tillståndavgifter i Finland har inneburit ett etableringshinder som bidragit till att konkurrensen uteblivit.

Det har framgått av analysen att Konkurrensverket har varit en betydelsefull aktör för marknadens utveckling. Då marknaden ännu inte är fullt utvecklad krävs att verket även fortsättningsvis ägnar särskild uppmärksamhet åt brevmarknaden, liksom andra avreglerade marknader där konkurrensen är bräcklig. Det är även viktigt att verket har ett nära och kontinuerligt samarbete med sektorsmyndigheten, eftersom konkurrensfrågorna ofta är komplexa och kräver initierad kunskap om till exempel kostnadsredovisning och principer för kostnadsfördelning.

Vad gäller pristaket för portot på enstaka försändelser kan konstateras att förhållandena i princip är desamma som när postlagen infördes 1994. Posten har på delmarknaden för enstaka försändelser en i det närmaste faktisk monopolställning. Konkurrens kan inte heller förutses i någon större utsträckning. De skyddsvärda grupperna är inte enbart privatpersoner utan även företag som inte når upp till volymen för sändningar. Behovet kvarstår av att skydda dessa avsändare av enstaka försändelser, som inte har något alternativ till Postens brevbefordran, från alltför kraftiga prishöjningar. I annat fall finns en möjlighet för Posten att ta ut monopolvinster. Som betonades i förarbetena minskar ett pristak även risker för kors-subsventioner från icke-konkurrensutsatta till konkurrensutsatta tjänster.⁵¹ Ett pristak hotar inte heller Postens lönsamhet och enligt Posten är övernattbefordrade brev totalt sett lönsamma. Det förutsätts att priserna på enstaka försändelser skall vara kostnadsbaserade, men enligt PTS saknas idag underlag för att kunna avgöra detta. Det är önskvärt att PTS inför framtiden har underlag så att denna bedömning kan göras. I nuläget finns därför ingen anledning till förändring av pristaket.

⁵¹ Prop. 1993/94:38

6 Conclusions

6.1 Summary of developments on the Swedish mail market

Introduction

It is important to take a *what-if* approach when evaluating policy measures, such as the deregulation of the postal market. In other words what would have happened if the policy measure hadn't been implemented? It is impossible to know what the situation would have been if Postverket had retained its monopoly on the postal market. There is a risk that all changes, both positive as well as negative, are associated with the deregulation. This report provides an economic analysis of changes on the postal market and an evaluation of whether the goals of postal policy have been attained. Economic efficiency refers to price changes, adaptation to underlying costs and productivity development.

Deregulation of the Swedish mail market is unique since no other country has yet implemented a comprehensive policy of liberalisation in this area. Finland in a formal sense has deregulated its market, but the application of licensing fees to guarantee the provision of USO constitutes a substantial barrier to entry, which is the reason why competition has not been established. Development of the Swedish mail market over the last decade is thus the only empirical example that exists. As is shown by the existing report, many more or less established truths are shown to be "hollow" by developments in Sweden. This applies not least to the question of natural monopolies and whether a monopoly is a precondition for being able to guarantee a Universal Service obligation (USO). This is frequently asserted by national postal services, as well as by researchers, whose own research is often funded by these bodies.

The goals of postal policy

Concerning the quality of mail delivery, independent surveys have shown that of all mail handed in for overnight delivery, 95.7 percent was delivered the following working day, and 99.8 percent within three working days. The number of addressees not receiving mail delivery on a daily basis has decreased over the period 1990 to 2002. This amounts to approximately 1,200 households and the majority of these are located in isolated mountainous regions or in the archipelagoes. It can be stated that the requirements for service and quality according to these central criteria are satisfactorily fulfilled and that fulfillment has not been negatively impacted by deregulation.

According to the latest Swedish study, the additional costs of USO amount to SEK 100 million per year. A recent study by the Norwegian postal service estimates the costs of USO at 2 percent of turnover. This cost would not exist if the USO was applied more flexibly through, for instance, the withdrawal of Saturday delivery. In both studies no account has been taken of the income resulting from being the only nationwide operator in the respective countries, which naturally leads to higher profits. The American supervisory authority, the *Postal Rate Commission*, has cal-

culated that around five percent of the annual income of the US Postal Service covers the cost of the USO. In the USA delivery takes place six days a week. Neither is it the case that Swedish Posten considers this obligation to be a burden, quite the opposite as it considers that serving all addresses in Sweden provides it with a competitive advantage. Posten thus also has a commercial interest in fulfilling the goals of postal policy.

One regional aspect in this context is how the service network for mail and packet services has changed subsequent to deregulation. Major restructuring of the service network since 2001 led to a substantial decrease in the number of traditional post offices. However, the number of service centres (in shops) run on an outsourcing basis has increased substantially, and this is the reason that the total number of service centres is at the same level as at the end of the 1980s. It should, however, be stated that this change started way back in 1989, i.e. before deregulation took place. The change is mainly a result of a reduction in the demand for postal counter services over a number of years. The increase in the number of service centres since the restructuring, has occurred mainly in densely populated areas whilst there has been a decrease in the number of such centres in sparsely populated and rural areas. This has been offset by Posten increasing the number of rural postal delivery rounds.

The goal of postal policy, as interpreted from the preparatory policy documents, was to ensure that the needs of citizens and society were met by an efficient and reliable postal service. Given the background above, the goal of postal policy may be regarded as having been satisfactorily fulfilled.

Market trends

The major distinction to be drawn on the market for mail is between bulk mail and non-bulk office mail/mail box to individual addressees. Delivery of bulk mail is defined as mail of the same weight and format which is often handed in pre-sorted by post code by the customer. Different product descriptions such as addressed direct mail, letters and magazines are thus unimportant in this context. These are only descriptions of the contents of the mail. The conditions for competition, as well as actual competition and price and market changes vary significantly between the segments for bulk mail and individual mail, and this is why they are regarded differently.

The total volume of mail has been relatively constant over the last decade. In the segment for bulk mail, both addressed direct mail and economy mail have increased in volume. The major growth has been in the ODR (non-addressed direct mail) market. The segments which are decreasing are bulk mail delivered overnight and individual mail, which in principle is made up of First Class (A-brev) mail. It is above all in the last category where competition from other forms of communication have had an impact and affected volumes.

The mail market in our view has some of the elements of a natural monopoly. This, however, does not apply to certain stages or parts of the production process, but only to the segment for the delivery of individual mail and especially to overnight

nationwide delivery of mail. In the USA, the whole production chain is not regarded as a natural monopoly, since customers have the opportunity of taking cost reducing measures for mail delivery at an earlier stage. It should be emphasised that the term "natural monopoly" is not static and unchanging. Changes in demand and cost factors, the growth of substitutes, as well as innovations and technical advances can change views on what is regarded as a natural monopoly. On the other hand, the mail market in all probability will not in the future have a larger number of important players, but can be expected to resemble an oligopoly market. Free competition is not a realistic model.

Based on market shares of the different players, it can be stated that the market position of Posten is still very strong. The company has about 90 percent of the segment for bulk mail, whilst in principle it has an actual monopoly in the segment for individual mail. Posten is the only nationwide operator. The next largest operator, CityMail, delivers in the three large urban regions, as well as Gotland and serves approximately 36 percent of addressees in Sweden. CityMail specialises and focuses on the segment for bulk mail. The company's share of this segment is estimated at about 10 percent. The other 26 players are small companies active in local postal areas. In the segment for bulk mail, CityMail faces relatively strong competition pressure in relation to the company's market share. It is largely competition pressure from CityMail which has affected Posten's price structure and pricing.

The competition, mainly from CityMail, has also led to new innovations and development of the market. The entry of CityMail to the market provides an excellent empirical example of how competitors can challenge a former monopoly. The company's business idea is based on the fact that customers through access to new technology may without any additional costs sort mail by post code in their production and prepare this for rational handling. The business is also designed in a completely different way compared with how Posten and other national postal operators organise their production. CityMail itself only provides final distribution even though the company takes responsibility for the whole distribution chain. In the distribution phase CityMail has high productivity and can compete with Posten by only delivering every three days in a specific area. This is an adaptation to changing customer demands, which have occurred as a consequence of the company's entry into the market. In many cases customers demand not just rapid distribution, but also value reliability and delivery on a predetermined day. Svensk Adressändring (handling change of address, mail forwarding etc) was also introduced by CityMail. Today the operators have joint influence over this service which is regarded as part of the common infrastructure.

In an analysis of changes since deregulation, it is impossible to avoid mentioning legal disputes concerning competition between operators which was a characteristic feature of the 1990s. These disputes which were often long drawn out usually have a greater effect on smaller players since they have fewer personnel and financial resources compared with the dominant company. Their staying power is thus weaker. These disputes coupled with a lack of regulation under the earlier system have restricted the development of competition. The Competition Authority has

played an important role in the development of the mail market. This shows the importance of the special attention given by the competition authorities to deregulated markets. Possibly the Competition Authority could have acted more forcefully during the first half of the 1990s. It should be mentioned that Posten was found by the Market Court in 1998 to have acted during a certain period in order to eliminate competition from CityMail.

The decision of the Market Court and the revision of the Postal Services Act in 1999 led to a clarification of the playing rules especially for the mail market. The revision means that access of postal operators to the joint infrastructure was regulated by law. In recent years the situation has been normalised, at least when it comes to the cases examined by the Competition Authority.

The ambition of the government through deregulation was that increased competition would stimulate the development of new and better methods of mail delivery for the benefit of consumers. Although this has happened, it can be stated that important prerequisites for this were lacking in the original Postal Services Act. At the same time the state through its company Posten has acted to restrict competition during a certain period. The actions of Posten in the final analysis are determined by its owners and the board.

Economic consequences

An inaccurate picture of changes in prices is obtained if only price lists are examined as a means of identifying and describing changes in the mail market since deregulation. This is because prices for the major part of all mail takes place through agreements with individual customers. Agreements which often involve significant discounts.

A more accurate picture can be obtained by studying how operating income per mail has changed in the business area earlier known as "Brev" within Posten. Average operating income per addressed mail delivery has increased by 25 percent in nominal terms during the period 1994-2003. Taking account of inflation which has been about 12 percent during the period, leads to the conclusion that average income has exceeded changes in prices by 13 percent.

Prices for individual mail have increased by 30 to 50 percent since deregulation. Since average income has increased by 25 percent during the same period, this means that bulk mail has had lower price increases. There has been a shift in volume from more expensive individual mail to bulk mail which may have had an impact on changes in income. This situation has been strengthened by the fact that Posten has chosen to apply lower prices to bulk mail, which is also a consequence of greater responsiveness to cost changes and competition.

Prices have thus become more closely related to costs and on the segment for bulk mail probably approached marginal costs. Such pricing is economically effective and deregulation has thus led to socio-economic gains in this respect.

It is usually claimed that improvements in efficiency and productivity of the former monopoly, Posten, is one of the major benefits of deregulation. There was a major improvement in productivity for Posten Brev around 1993/94, when productivity

increased by close to 20 percent measured as the volume of addressed mail delivered in relation to the number of annual employees. Between 1993-2000, productivity increased by a total of 32 percent. Productivity in recent years has stagnated, but there are no comparable figures available for these years. A contributory factor to weak development in productivity in recent years may be that the volumes of ODR per annual employee have doubled during this time period. Joint production of ODR and addressed mail lead not only to advantages, but also limit the opportunities for making Posten's distribution organisation more efficient.

In itself it is not surprising that changes in productivity can be observed during the period referred to above, since the trend in productivity for most industries has increased. However, rapid changes during 1993/94 should in all essential respects be attributed to deregulation and the transformation of Posten into a commercial company, which took place during this period.

The economic goals of deregulation i.e. efficient mail delivery, may thus be regarded as having been fulfilled. Prices are more closely related to costs, and the prices of segments exposed to competition are probably in line with marginal costs. Moreover productivity of the dominant players has improved mainly in the introductory stages. Average price increases have, however, exceeded inflation since 1994, whilst changes in recent years are in line with inflation. If instead changes in prices are compared with the increase in labour costs during the same period, price changes are at approximately the same level as cost increases when account is taken of the productivity increases achieved. Productivity improvements in Posten thus appear to have occurred for consumers as whole. Finally, it may be mentioned that service content has improved and adapted to the changing demands of customers. This largely means that the market for Swedish mail is probably one of the most efficient and most developed in the world, and this can be very largely attributed to deregulation.

6.2 Action scenarios for the future

When considering possible changes in the current regulatory framework, positive changes in the Swedish mail market should be taken into account. Since Sweden is at the leading edge in developments in this area, there are few lessons or experiences from other countries that can be useful in this context. Sweden has chosen its own path and thus changes in the first instance should only require smaller corrections to the regulatory framework and its application. The single factor which has been of greatest importance is the development of competition, especially from CityMail. It is thus of the utmost importance that at the very least a powerful competitor to Posten remains in the market. There is no other single factor in the regulatory system of equivalent importance, even though the regulatory framework provides conditions for competition. The overall goal of deregulation was to achieve a more efficient market for mail. It is thus not the number of operators which is the crucial factor, but more importantly how efficient they are, and the competitive pressure they are able to exercise on the dominant player. This is no idle academic question of competition, purely for the sake of competition.

In this report we have found that deregulation has not posed a threat to the fulfillment of the Universal Service Obligation. The obligation is associated with negligible additional costs, and it is a competitive advantage for Posten to have access to a nationwide delivery organisation. Posten is still the dominant company and it is thus natural that in the future Posten in accordance with its licensing conditions will be required to guarantee the fulfillment of the USO. No other circumstances have emerged indicating any need for changes to be applied to the current situation. It should be stated that the application of concessions and licensing fees in Finland have led to barriers to entry which have contributed to the absence of competition.

From the analysis, it is evident that the Competition Authority has played an important role in shaping the market. Since the market has not yet been fully developed, the Authority in the future should devote special attention to the mail market, as well as other deregulated markets where competition is fragile. It is also important that the Authority has close and continuing co-operation with sectoral authorities, since competition issues are often complex and require specialist knowledge of such areas as cost reporting and principles for allocating costs.

As regards the price ceiling for individual mail, it can be stated that the conditions are in principle the same as when the Postal Services Act was introduced in 1994. In the segment for individual mail, Posten has what is tantamount to an actual monopoly. It is not possible to forecast what competition will be in the future. The groups that may be vulnerable are not just private persons, but also companies which do not attain the required threshold volumes for bulk mail pricing. The need remains to protect these senders of individual mail, as they do not have any alternative to using Posten for delivering mail, and may be exposed to excessive price increases. In such cases Posten is in a position to exact monopoly profits. As emphasised in the preparatory work, a price ceiling reduces the risk of using services not exposed to competition as a means of cross-subsidising areas exposed to competition.⁵² A price ceiling would not pose a threat to Posten's profitability and according to Posten overnight delivery is on the whole profitable. It is assumed that prices of individual mail should be based on costs, but according to PTS there is today no material available for determining whether this is the case. It would thus be desirable that PTS in the future has material which would enable it to make such an assessment. In the current situation, there is no reason to change the price ceiling.

⁵² *Bill 1993/94:38*

Referenser

- Andersson P (2004), Postmarknaden och dess delmarknader, januari 2004
- Andersson P (2004), Tio år efter postmarknadens avreglering: effekter och reformförslag, April 2004
- CityMail, Marknaden för datoradresserad post, 2002-03-18
- Glesbygdverket (2004), En god servicenivå i alla delar i landet – Hur bör målet följas upp och effektutvärderas?, Rapport Maj 2004
- Glesbygdverket (2004) Årsbok 2004, Västerås 2004
- NERA (1998), "Costing and Financing of Universal Service Obligations in the Postal Sector in the European Union", Final Report for EC DG XIII.
- Nerep E (2004), En utvärdering av postlagen, 2004
- Posten Norge (2002) Kristin Bergum, The Universal Service Obligation – a strategic perspective on service level and cost – Calculating the burden of the USO – the Norwegian experience
- PPM, Utvärderingsrapport (Dnr 00-65-13)
- PTS (2002) Uppföljning och utvärdering av prisregleringen för vissa posttjänster, Rapport PTS-ER-2002:7
- PTS (2003), Service och konkurrens 2003, Rapport PTS-ER-2003:18
- PTS (2003), Nio år med postlagstiftningen – en utvärdering, Rapport PTS-ER-2003:7
- PTS (2004), Service och konkurrens 2004, Rapport PTS-ER-2004:17
- PTS (2004), Den Svenska Postmarknaden – en beskrivning och övergripande analys, Rapport PTS-ER-2004:20
- SIKA (2003), Postverksamhet 2002, SIKA 2003
- Vedung E (1998) Utvärdering i politik och förvaltning, Studentlitteratur

Departementsserien (Ds):

Ds 1991:44, Postens konkurrensförutsättningar, Kommunikationsdepartementet, Stockholm

Ds 1997:58, Statens ansvar på post- och betaltjänstområdet, Kommunikationsdepartementet, Stockholm

Ds 2002:21, Lärobok för regelnissar – en ESO-rapport om regelhantering vid avreglering, Finansdepartementet, Stockholm

Propositioner (Prop.):

Proposition 1990/91:87, Näringspolitik för tillväxt, Riksdagens tryckeri, Stockholm

Proposition 1991/92:100 bil 7, Budgetpropositionen för 1992, Riksdagens tryckeri Stockholm

Prop. 1993/94:38, Postlag – och en förändrad verksamhetsform för Postverket mm, Riksdagens tryckeri Stockholm

Offentliga utredningar (SOU):

SOU 1990:27, Post & Tele – Affärsverk med regionalt och socialt ansvar, Fritzes offentliga publikationer, Stockholm

Bilaga. Remissvar över Post- och kassaservice-utredningens slutbetänkande Postmarknad i förändring (SOU 2005:5)

ITPS har på uppdrag av utredningen utfört en samhällsekonomisk analys av effekterna av liberaliseringen av postmarknaden och vissa delar av betänkandet, särskilt kapitel sex, baseras på ITPS rapport vilken bifogas. I rapporten konstateras bl. a. följande.

De samhällsekonomiska målen med avregleringen, dvs. en effektiv brevbefordran, får också anses vara uppfyllda. Prissättningen är mer kostnadsanpassad och priserna på konkurrensutsatta segment är antagligen i nivå med marginalkostnaden. Vidare förbättrades produktiviteten främst inledningsvis hos den dominerande aktören. Den genomsnittliga prisutvecklingen har dock överstigit inflationen sedan 1994 medan utvecklingen under senare år är i nivå med inflationen. Om prisutvecklingen istället jämförs med ökningen av arbetskraftskostnaderna under samma period, ligger prisutvecklingen ungefär i nivå med kostandsökningarna när hänsyn tas till gjorda produktivetsförbättringar. Postens produktivetsförbättringar synes således även ha kommit konsumentkollektivet till del. Slutligen kan tilläggas att tjänsteinnehållet har förbättrats och anpassats till kundernas förändrade efterfrågan. Detta innebär sammantaget att den svenska brevmarknaden sannolikt är en av de effektivaste och mest utvecklade i världen och detta kan till stor del tillskrivas avregleringen.”

De överväganden och förslag som lämnas i betänkandet innebär inte några mer genomgripande förändringar av regelverket, utan det är mest fråga om mindre förändringar för att underlätta för en fortsatt positiv utveckling av brevmarknaden. ITPS delar huvudsakligen utredningens inriktning, som sammanfaller med ITPS rekommendation i rapporten om att förändringar i första hand bör innebära smärre korrigeringar av regelverket och tillämpningen.

ITPS vill emellertid särskilt framhålla följande specifika synpunkter.

ITPS delar utredningens bedömning om att en sektorsspecifik reglering, som innebär att övriga operatörer får tillträde till delar av den dominerande operatörens nät, är en alltför långtgående och administrativt betungande åtgärd. Utredningens förslag om att den dominerande aktören skall tillämpa principen om ickediskriminering i prissättning och villkor för vissa kunder är däremot en ändamålsenlig åtgärd, som bidrar till att öka genomlysningen och tydligheten i prissättningen.

Utredningen föreslår att pristaket avskaffas. ITPS konstaterade förvisso i rapporten att det i nuläget inte finns anledning till förändring av pristaket, men detta var mot bakgrund av att det idag saknas underlag för att kunna avgöra om priserna på enstaka försändelser är kostnadsbaserade.

Ett borttagande av pristaket skulle därmed möjliggöra en ökad risk för korssubventionering mellan ickekonkurrensutsatta och konkurrensutsatta tjänster och särskilt mellan enstaka försändelser och sändningar.

Utredningen förslår att prisregleringen upphävs först ett halvår efter det att förslagen om ändringar i postlagen trätt i kraft. Det kan enligt utredningen dessutom krävas ytterligare tid innan PTS tillämpat de nya bestämmelserna om klar och tydlig prissättning och skydd mot diskriminering i sådan utsträckning att de ger ett tillräckligt skydd mot korssubventionering. ITPS vill framhålla vikten av att ett borttagande av prisregleringen oundvikligen villkoras med sistnämnda förbehåll. Om detta villkor är uppfyllt tillstyrker ITPS förändringen då prisregleringar i möjligaste mån bör undvikas.

Avslutningsvis ger förslaget till nya postpolitiska mål ett visst intryck av oklarhet. ITPS ifrågasätter om det går att följa upp målsättningen om att ”Posttjänsterna skall vara hållbara, kundanpassade och tillgodose framtidens behov”

Beslut i detta ärende har fattats av undertecknad. Föredragande har varit Björn Falkenhall.

Sture Öberg
Generaldirektör

ITPS, Institutet för tillväxtpolitiska studier, är en statlig myndighet med uppdraget att bidra till en klokare tillväxtpolitik i Sverige. ITPS förser främst Regeringskansliet, riksdagens ledamöter samt andra statliga myndigheter med underlag i form av statistik, utvärderingar och analyser inom näringspolitikens och den regionala utvecklingspolitikens områden.

En klok tillväxtpolitik grundar sig på:

- Statistik och analyser av näringslivets struktur och dynamik
– för att få en aktuell och relevant bild av hot och möjligheter.
- Utvärderingar av resultat och effekter av politiska åtgärder och program
– för att lära av genomförda insatser.
- Omvärldsanalyser för att blicka utåt och framåt
– vilka är framtidens frågor på den svenska tillväxtpolitikens agenda?

Att förmedla detta underlag är ITPS uppgift.