

Tio år efter postmarknadens avreglering: effekter och reformförslag.

Peter Andersson

April 2004

1. Inledning	3
1.1 Utvärderingens syfte	3
1.2 Aspekter på att utvärdera effekterna av postens avreglering	4
1.3 Utgångspunkter för genomförandet av denna utvärdering	7
2. Postproduktionen och dess kostnadsstruktur.....	9
2.1 Postproduktionens kännetecken	9
2.2 Vertikal integration	12
2.3 Postens kostnadsstruktur	13
2.4 Slutsatser om kostnadsstruktur och naturligt monopol	19
3. Postmarknaden och dess delmarknader.....	22
3.1 Kortfattade teoretiska utgångspunkter	22
3.2 Alternativa definitioner av postmarknaden	23
3.3 Analys av postmarknadens avgränsning	25
3.4 Marknadsandelar och volymer för post	27
3.5 Postmarknaden och kassaservicen	28
3.6 Postmarknadens delmarknader	29
3.7 Tillämpningar av uppdelningen i delmarknader	33
3.8 Slutsats om marknadsavgränsningar	35
4. Marknadsutveckling efter avregleringen.....	38
4.1 Volymutveckling	38
4.2 Prisutveckling	39
4.3 Marknadsstruktur: konkurrensgrad, nyetablering och avveckling samt etableringshinder	45
4.4 Kostnadsutveckling, sysselsättning och produktivitet	49
4.5 Slutsats: har postens avreglering varit lyckad?	51
5. Reformförslag för ökad konkurrens och effektivitet.....	53
6. Slutsatser.....	66
6.1 Har målen med avregleringen uppfyllts?	66
6.2 Tre scenarier för fortsatt regelreformer	67
6.3 Rekommendation	70

1. Inledning

Den 1 januari 1993 avskaffades det statliga monopolet på postbefordran i Sverige, efter ett riksdagsbeslut den 22 december 1992. Ett legalt statligt monopol hade då gällt sedan 1888, det senast gällande beslutet var en kungörelse från 1947. Fjorton månader senare, 1 mars 1994, tillkom det nya regelverket för postsektorn. Det består av en postlag, en postförordning och ett avtal mellan staten och Posten om tillhandahållande av samhällsomfattande tjänster. Vidare gjordes Postverket om från affärsverk till det helstatliga aktiebolaget Posten AB. Dåvarande Telestyrelsen ombildades till Post- och Telestyrelsen med tillsynsansvar för postsektorn. Därefter har postlagen reviderats vid tre tillfällen.

Denna tvåstegsreform brukar beskrivas som postsektorns avreglering. Även om den termen används i dagligt tal – och även i den här rapporten – är begreppet regelreformer mer lämpligt. Den tidigare regleringen bestod endast av en kungörelse omfattande en mening samt i övrigt de gängse reglerna för statliga affärsverk inklusive årliga regleringsbrev i statsbudgeten. Det nya regelverket är betydligt mer omfattande och detaljerat.

1.1 Utvärderingens syfte

Det har nu gått ungefär tio år sedan postsektorn avreglerades. Det kan därför finnas skäl att utvärdera vilka effekterna blivit av den genomförda regelreformeringsen. Denna utvärdering har genomförts av Fil. Dr. Peter Andersson vid Ekonomiska Institutionen på Linköpings universitet på uppdrag av Konkurrensverket. *Syftet* är att studera effekterna på postmarknaden i Sverige av regelreformeringsen samt lämna förslag på möjliga förbättringar i regelverket till bättnad för bättre konkurrens och effektivitet.

I uppdraget har ingått att för det första utreda vad postmarknaden består av och vilka olika delmarknader som finns samt hur dessa är relaterade till varandra. För det andra har inbegripits att studera utvecklingen på postmarknaden under perioden efter regelreformen. Där skall särskilt priser, volymer, service och kvalitet, konkurrenstryck, nyetablering och avveckling samt etableringshinder studeras. Frågan om stordriftsfördelar och eventuellt naturligt monopol skall särskilt uppmärksammas. På grund av informationsproblem görs däremot ingen djupare analys av kostnads- och produktivitetens utvecklingen bland postoperatörerna. För det tredje har det ingått att, utifrån studiet av marknadsutvecklingen diskutera tänkbara förbättringar i nuvarande regelverk till nytta för konkurrensen och effektiviteten inom postsektorn.

I studien jämförs i huvudsak nuläget med situationen vid avregleringens genomförande. Under de tio åren har ofullständigheter i regelverket uppmärksammas och rättats till, företagen genomfört olika åtgärder som kan kritiseras från olika utgångspunkter etc. Processen fram tills idag lämnas i stort sett därhän, trots att det kan finnas en del att lära om regelreformer i allmänhet. Fokus är på att utvärdera situationen tio år efter avregleringen.

Arbetet har utförts under perioden december 2003-mars 2004. På grund av den begränsade tidsramen har inga nya data tagits fram, utan analysen bygger på sekundärdata, främst från PTS och postoperatörerna, samt på den internationella postforskningen. Utvärderingen inleds i kapitel 2 med en genomgång av hur postproduktion fungerar och dess särskilda kännetecken. På basis av det görs en analys av sektorns kostnadsstruktur och frågan om naturligt monopol. I kapitel 3 behandlas definitioner av post och postmarknaden samt dess delmarknader. I kapitel 4 görs en genomgång av nyckelindikatorer över marknadsutvecklingen efter

regelreformeringsen. I kapitel 5 diskuteras olika tänkbara förslag till förändringar i regelverket, baserat på den tidigare analysen. Slutligen sammanfattas förslagen i tre scenarier i kapitel 6 under rubrikerna ”återregleringsvägen”, ”finjusteringsvägen” och ”marknadsvägen”.

1.2 Aspekter på att utvärdera effekterna av postens avreglering

Det finns flera problem med att utvärdera om avregleringen av en viss marknad varit lyckad eller inte. För det första så kan man visserligen försöka beskriva marknadsutvecklingen efter avreglering, men det saknas ett *referensalternativ*. Det går inte att veta hur marknaden utvecklats om en viss regelreformerings inte genomförts. Dels vet man inte om alternativet varit att det gamla regelverket bestått eller om någon annan regelreformerings skulle genomföras. Sverige hade troligen inte behållit sin monopollagstiftning utan anpassat den till EU:s med en övre viktgräns för monopolet. Dels vet man inte hur företagen på marknaden agerat i ett alternativt regelverk. Vad av Postens agerande under den senaste tioårsperioden som är en följd av avregleringen och vad man skulle ha gjort under alla omständigheter kan man bara spekulera i. Därför blir en analys av effekterna av en viss regelreformerings i princip omöjlig. Man kan konstruera alternativa, sannolika scenarier. För Sverige är de att vi behållit den gamla monopollagstiftningen eller troligare anpassat oss till EU:s långsamma reformer.

Ett andra problem är att det saknas tillräcklig *information* för att beskriva marknadsutvecklingen. Vissa saker, såsom totalvolym, priser enligt prislistor och marknadsandelar finns kunskap om. Däremot saknas mer detaljerade uppgifter, något operatörerna av kommersiella skäl inte vill uppge. För en mer fullständig analys skulle bland annat behövas uppgifter om priser i avtal, eftersom dessa gäller en stor del av volymerna, volymuppgifter för olika produkter samt en djupare studie av kostnadsutvecklingen hos den tidigare monopolisten.

Ett tredje problem som är särskilt tydligt när det gäller postsektorns avreglering är att det saknas ett tydligt *politiskt mål* med regelreformen. En utvärdering går normalt till så att man studerar i vilken grad de mål som bestäms för en viss åtgärd har uppnåtts. I förarbetena till postsektorns avreglering finns emellertid inget entydigt sådant mål.

Regelreformer var aktuella på el- och teleområdet i slutet av 1980-talet, tillsammans med de stora avregleringarna inom det finansiella området. Frågan om postsektorn dyker upp först i Post- och Teleutredningen där främst telesektorns avreglering behandlas. På postområdet konstateras emellertid att det ska fortsätta som förut, att korssubventionering inom Postverket är ett lämpligt sätt att finansiera regionala och sociala åtaganden, att monopolet tillsvidare skall vara kvar och att man inväntar en förväntad liberalisering inom EG.¹

Frågan återkommer i socialdemokraternas proposition om tillväxtfrågor – mot bakgrund av problemen med den låga tillväxten i Sverige sedan 1970-talet.² Avregleringar ses här som ett sätt att gynna tillväxten. Väl fungerande marknader med effektivare konkurrens samt en utveckling och effektivisering av affärsverk och myndigheter anges som två av medlen för att stimulera tillväxten.

Post ses som en viktig del i infrastrukturen. Mot bakgrund av tilltagande konkurrens från nya teknologier för meddelanden samt konkurrerande företag utan samhällsåtaganden anses det nödvändigt att ge Postverket möjligheter att agera affärsmässigt med stärkta

¹ SOU 1990:27. Post och tele – affärsverk med regionalt och socialt ansvar.

² Prop. 1990/91:87. Näringspolitik för tillväxt.

konkurrensförutsättningar. Som affärsverk begränsas handlingsfriheten mot nya konkurrenter. Dessutom identifieras minskad lönsamhet i kontorsnätet som ett hot mot statsmaktens önskemål om rikstäckande kassaservice. Till skillnad mot i Post- och teleutredningen hävdas i propositionen att de ändrade förutsättningarna gör det svårt för Postverket att klara rikstäckande service.

Resultatet blev att Postverket gavs frihet att självt bestämma även normalportot, kombinerat med ett pristak och ett produktivitetsmål. Vidare genomfördes en utredning inom Kommunikationsdepartementet för att närmare utreda konkurrensförutsättningarna inom postsektorn.³ I utredningen konstateras att daglig och rikstäckande service är möjlig att upprätthålla med korssubventionering eftersom Posten har naturligt monopol, om bara Postverket tillåts ha en mer marknadsanpassad prisstruktur för att bemöta konkurrenter som går in på lönsamma delmarknader ("gräddskumning"). Posten kommer alltid att kunna erbjuda ett lägre pris än en tänkbar konkurrent tack vare de rådande stordriftsfördelarna.⁴ Förekomsten av naturligt monopol gör det inte motiverat att införa konkurrens inom postsektorn då samhällets totalkostnad skulle öka om två företag delar på produktionen. Att fortsätta korssubventionera regionala åtaganden är lämpligt. Slutsatsen av utredningen är motsägelsefull. Trots att post anses vara ett naturligt monopol och att kostnaderna ökar med flera producenter bör monopoliet tas bort. Slutsatsen, som stöddes av flertalet remissinstanser, är att eftersom Postverket kan agera så att dubbleringslöseri undviks, kan och bör konkurrensutsättning inom postsektorn införas.

På hösten 1991 tillträdde en nyvald borgerlig regering. I sin första proposition om den ekonomiska politikens inriktning framhölls avreglering, konkurrens och bolagisering som viktiga inslag i politiken. Det invändes dock att verksamhet av karaktären naturligt monopol borde avskiljas vid bolagiseringar och fortsätta vara statligt ägda, agera neutralt och verka för konkurrens på kringliggande områden.⁵

I sin första budgetproposition presenterades en ny syn på enskilt ägande och företagande, en skärpt konkurrenspolitik som medel för att bryta den ekonomiska stagnationen i samband med den djupa lågkonjunkturen i början av 1990-talet.⁶ Inom postsektorn noterades åter den ökade konkurrensen och den tekniska utvecklingen. Postverket föreslogs bli bolagiserat och monopoliet avskaffat så snart frågan om hur den regionala och sociala servicen skulle tillgodose kunde lösas och hur Posten skulle få förutsättningar att konkurrera på lika villkor. Därför tillsattes Postlagsutredningen i början av 1992.

I maj 1991 startade City Mail utdelning av försorterade sändningar i Stockholmsområdet. Företaget gick i konkurs i oktober 1992 och en rättsprocess hade inletts om huruvida företagets verksamhet stred mot det gällande brevmonopolet. Kommunikationsminister Mats Odell lade därför en ny proposition i slutet av 1992.⁷

³ Ds 1991:44. Postens Konkurrensförutsättningar.

⁴ Detta är första gången frågan om naturligt monopol inom posten behandlas. Slutsatsen måste dock vara felaktig. Om en konkurrent etableras med *samma* kostnadsstruktur men Postverket dessutom har regionala åtaganden kommer konkurrenten att ta över hela marknaden. Att Postverket förutses kunna bemöta konkurrens beror i så fall inte på naturligt monopol (detta kan ju övertas av ett annat företag) utan på att Postverket har kostnadsfördelar gentemot potentiella konkurrenter.

⁵ Prop. 1991/92:38. Inriktningen av den ekonomiska politiken.

⁶ Prop. 1991/92:100.

⁷ Prop. 1992/93:132. Vissa frågor inom Kommunikationsdepartementets område.

Där konstaterades att postlagsutredningen visserligen inte var färdig, men med hänvisning till City Mail och ytterligare ett nystartat postföretag påpekades att det rådde motstridiga signaler om spelreglerna. Å ena sidan pågick en rättsprocess mot City Mail, å andra sidan förordade regering och riksdag konkurrens och hade aviserat en avreglering. Odell föreslog därför att monopolen skulle avskaffas trots att en ny postlag inte var färdig. Den övriga regleringen av Postverket skulle tillsvidare kvarstå vad gällde service, kvalitet, regionala åtaganden och att enstaka försändelser skulle ha ett enhetligt och rimligt pris. Monopolkungörelsen avskaffades 1/1 1993.

När postlagsutredningen lades fram 1993 var frågan om monopolen således redan överspelad. Frågan avfärdades i en enda mening: ”Det är en allmänt utbredd uppfattning att en fri konkurrens är av värde för att postsektorn ska bli så effektiv som möjligt”. Avskaffandet av monopolen och bolagiseringen kunde ses som ett led i arbetet att få till stånd en mer effektiv postservice och göra den statliga postverksamheten bättre rustad att möta konkurrensen från andra distributionsföretag.⁸

I de första socialdemokratiska liksom borgerliga propositionerna finns sålunda ett *tillväxtmål* för postsektorn. Genom ändrade konkurrensförutsättningar och organisationsform skall postsektorn bidra till att komma tillrätta med problemet med låg tillväxt. Parallellt finns ett *fördelningspolitiskt mål*, i potentiell målkonflikt med tillväxtmålet. Det gäller den regionala och sociala servicen (som senare kommit att benämnas samhällsomfattande posttjänster). Konkurrens från nya tekniska meddelandeformer och nya företag ses som ett hot mot Postverkets möjligheter att uppfylla det fördelningspolitiska målet. I andra EU-länder har denna målkonflikt lett till att avregleringen uppskjutits i närmare 20 år. I Sverige hävdade dock Postverket att det inte fanns någon målkonflikt, tvärtom skulle en avreglering medföra att *båda* målen kunde uppfyllas. Det var just avregleringen som skulle göra att Postverket kunde bemöta den nya konkurrensen och därmed fortsätta att tillhandahålla den regionala och sociala servicen. Först i postlagsutredningen tillkommer ett tredje mål: ett *effektivitetsmål*. Först nu handlar det inte om mål på makronivå, utan postavregleringen ses här som ett sätt att få den enskilda marknaden att bättre uppfylla krav på ett effektivt funktionssätt.

Idag anges det övergripande målet för IT-, tele- och postpolitiken vara att alla ska ha tillgång till en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar infrastruktur och därtill hörande samhällstjänster. För postpolitiken gäller särskilt att alla i hela landet, till rimliga priser ska ha tillgång till en effektiv och säker posttjänst av god kvalitet, genom väl fungerande marknader. Den ska kännetecknas av variation i utbud och god kvalitet och målen för postservice i hela landet ska uppnås.⁹ Idag gäller sålunda ett övergripande effektivitetsmål, som dessutom preciserats vad gäller utbud, kvalitet och priser, kombinerat med ett fördelningspolitiskt mål. Dessutom har tillkommit ett *miljömål* gällande långsiktig hållbarhet.

Först efter regelreformen har alltså marknadseffektiviteten kommit i fokus. Därefter har successivt en omtolkning skett av konkurrensvillkoren. Ursprungligen sågs avregleringen som ett sätt att undvika att Posten skulle konkurreras ut av ny teknik och nya aktörer. Bara genom ökad frihet kunde man bemöta konkurrens och därmed upprätthålla de regionala och sociala tjänsterna. Posten har emellertid varit så framgångsrik i det avseendet att det efterhand snarare uppfattats som ett problem att nya aktörer på postmarknaden *inte* kunnat etablera sig och att konkurrensen är för svag, samt att de samhällsomfattande tjänsterna inte utgör någon merkostnad för Posten.

⁸ SOU 1993:9. Postlag. Citat från sidan 123.

⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Post- och Telestyrelsen. Näringsdepartementet 2002-12-19.

1.3 Utgångspunkter för genomförandet av denna utvärdering

Eftersom det saknas ett entydigt mål för postsektorns regelreformerings så måste varje analys ta sin egen utgångspunkt. I den här studien baseras analysen på samhällsekonomisk effektivitet, men med beaktande av den restriktion som krävs på en samhällsomfattande posttjänst utgör. I korthet innebär det att en regelreformerings bör leda till att priserna för varje delprodukt anpassas mot marginalkostnaden¹⁰, att producenterna drivs att bli så kostnadseffektiva som möjligt och att produktutbud, service och kvalitet anpassas till konsumenternas önskemål.

Det är dock ingen självklarhet att just ett samhällsekonomiskt effektivitetsmål ska gälla för postsektorn. Historiskt sett har postsektorn också setts som en källa till intäkter för statskassan och i vissa länder kan postsektorn användas för att åstadkomma sysselsättning oavsett om det är effektivt eller inte. Så är dock knappast fallet i Sverige idag, men det finns ändå ett par missuppfattningar som är värda att påpeka.

För det första är det en missuppfattning att utgå från att ”fri konkurrens” är det ideala tillstånd som man ska ha som referensalternativ för postmarknaden. Denna tanke återfanns i ovanstående citat från postlagsutredningen. Det ter sig märkligt, eftersom postlagsutredningen just sysslade med att utforma det särskilda regelverk som var ägnat att begränsa den ”fria” konkurrensen på postmarknaden. Tanken återkommer emellertid på flera ställen under tioårsperioden och senast i direktiven till Post- och kassautredningen. ”Syftet med avskaffandet av brevmonopolet var att *öppna marknaden för fri konkurrens* för att därigenom skapa en effektiv postverksamhet till rimliga priser”.¹¹

Konkurrensen på postmarknaden är inte ”fri”. Dels finns en omfattande särreglering av marknaden med postlag, postförordning, avtal mellan Posten och staten samt en övervakande tillsynsmyndighet. Dels kännetecknas marknaden av stor-, samdrifts- och nätverksfördelar som beskrivs i kapitel 2. Det betyder att det är otänkbart att postmarknaden skulle fungera enligt lärobokmodellen för fri konkurrens. Ett oligopol är det realistiska alternativet till monopol. Därför kommer en avreglering inte automatiskt att leda till de fördelar som kännetecknar en fri konkurrensmarknad. Beroende på det strategiska agerandet av oligopolföretagen på en marknad kan de – även om de konkurrerar aggressivt – bete sig så att priserna hamnar långt över marginalkostnaderna (t ex. under sk. Cournot-konkurrens). Det är sålunda en chimär att tro att postmarknaden skulle närma sig förhållanden som kännetecknar fri konkurrens även om etableringshinder saknas och företagen håller sig till de legala spelreglerna.

För det andra är det en missuppfattning att målet med avreglering är att vara till nytta för konsumenterna. I det samhällsekonomiska perspektiv som här tas är det den *sammanlagda* nyttan för konsumenterna och producenter som räknas. Det finns en föreställning om avmonopolisering som enbart ett nollsummespel där de oskäligen vinster som producenter kan tillgodogöra sig vid monopol skall överföras till konsumenterna. Det handlar emellertid inte om ett nollsummespel utan om en anpassning till lägre priser som ökar den sammanlagda

¹⁰ Eftersom det finns stora inslag av stor- och samdriftsfördelar är det snarare kostnadsbegreppet ”average incremental cost” som är relevant. Ren marginalkostnadsprissättning kommer inte att ge full kostnadstäckning. Det vore visserligen samhällsekonomiskt lämpligt, men en mer realistisk prissättningsnorm är därför genomsnittskostnadsprissättning.

¹¹ Näringsdepartementet, Dir 2003:117. Min kursivering. Dessutom görs här en efterhandstolkning av syftet med regelreformerings, vilket ovan konstaterades var oklart i de ursprungliga förarbetena.

konsumtionen. Överföring av vinster från producenter till konsumenter är alltså bara ett delresultat. Det kan vara ett önskvärt fördelningspolitiskt delmål, men den samhällsekonomiska vinsten består dels i den ökade konsumtion som övergången från monopolpriser till konkurrensutsatta priser medger, dels de lägre produktionskostnader som konkurrensen bör leda till.

I det sammanhanget har också det tidigare Postverkets agerande betydelse. Postverket var inget vanligt vinstmaximerande företag som tillämpade monopolprissättning. Själva poängen med att ha en statlig producent när det fanns ett monopol var undvika övervinster i samband med monopolprissättning. De priser som gällde före avregleringen bör alltså inte ha varit monopolpriser utan snarare genomsnittskostnadspriser. Av den anledningen kan man inte förvänta sig kraftiga prisfall i samband med konkurrensutsättning. Däremot kan prissättningen ha varit ineffektiv i den meningen att priset på olika delprodukter inte anpassats till kostnaderna utan att omfattande korssubventionering förekom. En direkt vinst av ett borttaget monopol för ett genomsnittskostnadsprissättande företag bör därför vara anpassningar av *prisstrukturen* snarare än prisnivån.

När man studerar konsumenterna inom postsektorn är det viktigt att beakta både avsändarna och mottagarna av post. Postoperatörernas kunder är visserligen avsändarna, i den meningen att det är de som betalar för tjänsterna. Men post är kommunikation mellan två parter. Ibland kan det vara avsändaren som vill göra sig hörd, exempelvis med ett reklambudskap, ibland kan det vara mottagaren som vill ha information om exempelvis ett bankkonto och ofta är det båda parterns önskan att kommunicera. Kunderna kan vidare vara såväl hushåll som företag. Företag och offentlig sektor står för cirka 90 procent av alla utskick. Postoperatörernas direkta kunder är därmed huvudsakligen företag, medan mottagarna till största delen är hushåll. När man analyserar nyttan för konsumenterna är det sålunda både avsändande och mottagande företag och hushåll som ska inräknas.

En effekt av avreglering kan bli att prisstrukturen anpassas så att brev som skickas av företag blir billigare och brev som hushåll skickar blir relativt dyrare. Om detta återspeglar kostnadsstrukturen är det sålunda en önskvärd effekt, trots att det förefaller göra det sämre för det vanliga hushållet. Lägre priser för företagen kan emellertid komma hushållen till del indirekt. Företag som skickar ut information till sina kunder måste på ett eller annat sätt ta betalt av sina kunder. Lägre portokostnader kan således komma hushållen som mottagare till del i form av lägre priser hos de företag där de är kunder. Lägre portokostnader för offentliga sektorn minskar på samma sätt behovet av att ta in skatter från hushållen. En komplikation kan emellertid vara om konkurrenstrycket är begränsat även inom andra delar av ekonomin än postsektorn. I så fall finns inga incitament för de företag som åtnjuter lägre portokostnader att sprida dem vidare till sina kunder. Avregleringen kan således medföra att monopolvinster i ett postföretag flyttas över till övervinster i andra företag och inte till hushållen.

Vidare kan konkurrensen stimulera postföretag att effektivisera sin produktion. Men om det innebär att kostnader övervältras på konsumenterna har inte den samhällsekonomiska effektiviteten ökat. Postnummerreformen var ett sätt att öka produktiviteten i sorteringen, men lade ytterligare bördor på avsändarna. Ett färre antal postlådor gör uppsamlingsarbetet enklare men försvårar för hushållen att skicka sin post. Postboxar vid entréer i hyreshus i stället för utdelning vid varje dörr är ett annat exempel på sådana överflyttningsvinster. Ökad effektivitet i ett samhällsperspektiv erhålles enbart av ”rena” produktivitetsökningar.

2. Postproduktionen och dess kostnadsstruktur

Det finns ingen entydig uppfattning om vad som utgör en i samhället så välbekant företeelse som "post". Att det är godtyckligt vad som utgör "post" är delvis en språklig fråga. Ordet "posten" kan i svenska språket ges minst fyra olika postala betydelser:

"Fick du någon post idag?" – här menas de *fysiska försändelser* som kom i brevlådan/brevinkastet (oavsett distributör), alltså brev och oadresserade försändelser.

"Jag ska skicka det med posten" – här åsyftas *kommunikationssättet*, vilket sannolikt inkluderar brev och eventuellt paket.

"Jag ska gå och göra det på posten" – här är betydelsen *postkontoret*. Detta existerar numera inte, alltså blir kontoret antingen disken på något av Postens AB utlämnings- eller försäljningsställen, alternativt på ett kontor tillhörigt Svensk Kassaservice som förmedlar betalningar och inte sysslar med post överhuvudtaget.

"Posten gick med förlust" – här innebär det *företaget* Posten AB, som sysslar med både brev, paket och oadresserad direktreklam samt via sitt dotterbolag också betalningar.

Med *post* menas i den här rapporten kommunikationssättet. De fysiska försändelserna är brev, paket, oadresserade försändelser, tidningar etc. Ibland används dock post synonymt med brev. I kapitel tre analyseras postmarknadens olika delar utförligt.

2.1 Postproduktionens kännetecken

Affärsidén med post är att sammanföra många små strömmar av meddelanden till stora flöden som kan massproduceras. Det leder till olika typer av skalfördelar: dels stordriftsfördelar i vart och ett av de olika produktionsleden, dels samproduktionsfördelar mellan olika produkter, dels till nätverksfördelar. Postproduktion kan delas upp i de fyra huvudkomponenterna uppsamling (U), sortering (S), transport (T) och utdelning (D). Sorteringen sker i sin tur i två moment: utgående post uppsamlingssorteras (US) till ett antal mottagarområden och inkommande post spridningssorteras (SS) till varje brevbärandistrikt. Ursprungligen var det transportledet som var innovationen. I stället för ridande kurirer samlades post ihop och fördes av postbönder längs postlinjer där varje postbonde ansvarade för en delsträcka. När postsystemet byggdes upp på 1600-talet fanns fem huvudlinjer som utgick från Stockholm. De längsta sträckte sig via Markaryd till Danmark och Hamburg respektive över Ålands Hav till Finland och Baltikum. Postsystemet var ett sätt att knyta provinserna till huvudstaden och statsmakten. Först på 1800-talet började privat kommunikation på allvar ingå i posten.

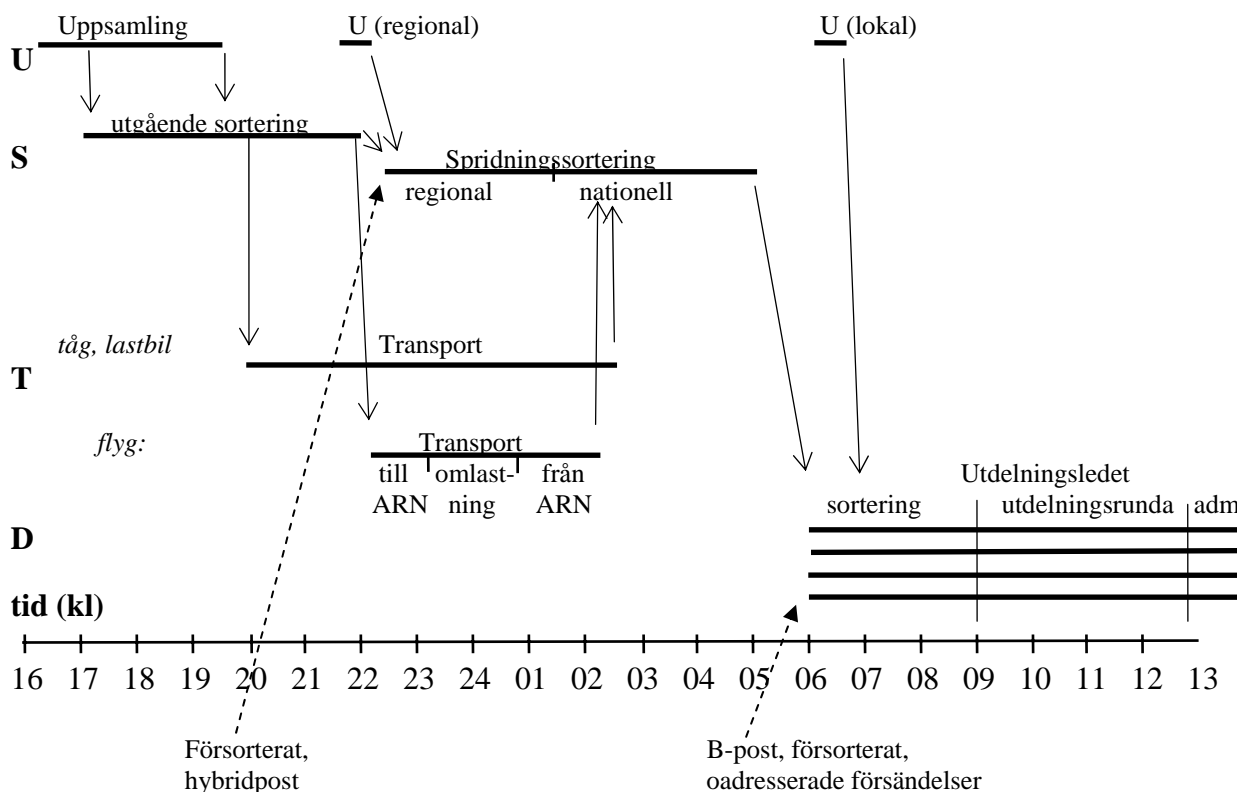
Ursprungligen fick man lämna och hämta posten längs linjerna. Någon uppsamling eller utdelning fanns inte och heller inget behov av sortering. Utdelning började i Stockholm på 1850-talet och när postlinjerna växte samman till ett nationellt nätverk tillkom behovet av sortering. Idag är stordriftsfördelarna i transportledet i stort sett uttömda och att transportera post skiljer sig inte från andra typer av godstransport. Det som kännetecknar post är istället den geografiska *finmaskigheten*, *tidskravet* och *volymerna*. I runda tal 13 miljoner adresserade försändelser och därtill ytterligare tiotalet miljoner oadresserade distribueras varje dag mellan samtliga svenska hushåll och företag. Enligt internationell poststatistik har Sverige näst mest post per capita efter USA. Idag står hushållen för cirka 10 % av den avsända posten medan företag och offentlig sektor svarar för 90 %. Hushållen tar emot ungefär två tredjedelar av posten. Den enskilt största postströmmen går därför från företag till hushåll (cirka 65 %).

Finmaskigheten stöds av att Sverige, liksom andra länder, har regler om tillhandahållandet av en samhällsomfattande posttjänst (universal service).

För att uppnå stordriftsfördelar samlas all post från ett geografiskt område ihop till en gemensam terminal. Posten AB har 12 sådana regioner i Sverige. Figur 2.1 illustrerar principerna för hur postproduktionen är organiserad för A-post. På den horisontella axeln finns tidsdimensionen under "postdygnet". Den vertikala axeln illustrerar schematiskt de olika verksamheterna i förhållande till varandra. Dagens post samlas in under senare delen av eftermiddagen. Det sker dels genom att post hämtas upp längs en runda med postlådor där allmänheten postat sina brev. Dels hämtas post hos större avsändare bland företag och inom offentliga sektorn. Dessa kan också själva leverera sin post till en lokal terminal. Därefter transporteras posten från olika delar i regionen in till den regionala sorteringsterminalen (lokal post skulle kunna kvarstanna för att delas ut direkt nästa morgon men Posten AB skiljer inte ut denna utan låter all post följa med till sorteringsterminalen). På vissa håll töms lådor med regional post vid 22-tiden och lokal post på morgonen.

Nästa steg i processen är uppsamlings-sortering. Här delas utgående post upp på destination (i Sverige på ett fyrtiotal olika områden). Posten som skall till den egna regionen kvarstannar i terminalen. Den nationella posten transporteras vidare. Till intilliggande regioner går lastbilar eller tåg och huvuddelen avgår vid 20-tiden. Vid 22-tiden skall all post vara färdigsorterad. Då avgår posten med flyg till Arlanda. Den nationella posten anländer med flyg från respektive region vid 23.30-tiden, lastas om mellan planen, avgår igen vid 01-tiden och når fram till regionerna mellan 02-03.

Figur 2.1: Produktionen av övernattpost



Nästa steg är att den post som ska delas ut inom varje region spridningssorteras. Det innebär att den delas upp i mindre delar, i princip på sista siffran i postnumret, vilket innebär till en eller ett par brevbärarrundor. I sorteringsterminalen processas först posten från den egna regionen som inte transporterats iväg. Det sker mellan ca 23-01. Därefter börjar bilar, tåg och flyg anlända med nationell post vilken därefter spridningssorteras. Den post som sorteras maskinellt kan direkt delas upp på över 200 delar, medan post som sorteras manuellt får sorteras i flera steg. Vid 05-tiden måste spridningssorteringen vara färdig och posten transporterats då tillbaka till lokala postterminaler i varje ort.

Det sista steget är utdelningsledet. Bara cirka halva brevbärarens tid åtgår emellertid till själva utdelningen. Först sker arbete på terminalen där brevbärarna skall fördela posten mellan sig och därefter lägga varje enskild försändelse i utdelningsordning. Vid halvnotiden börjar utdelningsrundan. Då går också särskilda transporter ut till företag med eget postnummer och utdelningen i postboxar sker. I utdelningsledet tillkommer också oadresserade försändelser, i huvudsak direktreklam som skall delas ut till samtliga mottagare inom ett visst område.

Företag kan också välja att utföra delar av produktionen själva. Massutskick kan ofta försorteras i postnummerordning genom att företag har adressregister i sina datorer. De skriver då ut och kuverterar posten och lämnar den redan sorterad till postterminalen. De kan även ombesörja transporten till respektive region själva och därmed även överta transportledet. En modern variant är också den sk. hybridposten (e-brev). Den sänds elektroniskt till var och en av de tolv terminalerna. Därmed elimineras transportledet. Posten skriver ut och kuverterar innehållet i datafilerna, spridningssorteras och delas ut dem.

Produktionsprocessen för övernattpost är, som framgår av figur 2.1, mycket tidspressad. Förseningar tillåts inte utan leder oftast till att post blir liggande till nästa dag. En viss reservkapacitet finns dock inbyggd i systemet med reservflygplan och möjlighet att utnyttja taxibilar. För att processen skall fungera måste varje produktionsled inte bara vara färdigt i tid utan processa på rätt sätt. Post som felsorteras i ett tidigare led blir också en dag försenad.

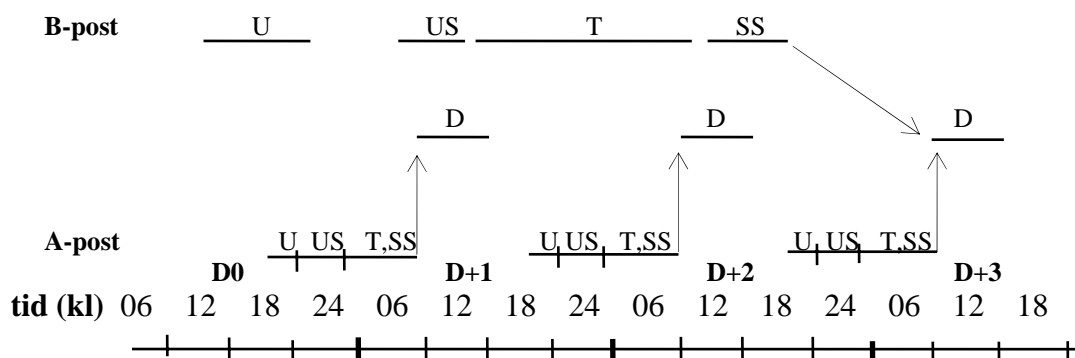
De konkurrenter som etablerats till Posten AB har lyft ut en viss del i den nu beskrivna processen. City Mail hanterar enbart post som avsändarna försorterat och transporterat fram till dess tre terminaler i Stockholms, Göteborgs och Skåne-regionen. Det innebär att man tar emot post från hela landet, men delar ut i de tre storstadsregionerna. Den egna produktionen består sålunda enbart av utdelningsledet, dvs. den försorterade posten delas upp på respektive brevbärarrunda och delas ut. Utdelning sker var tredje dag längs varje runda. De lokala postoperatörerna samlar in lokal post och delar ut den inom samma område. Att Posten AB inte hanterar sin lokala post på samma sätt beror på att det är kostnadseffektivare att transportera den ihop med den övriga posten till den regionala terminalen där den kan maskinsorteras.¹²

För att utnyttja kapaciteten i systemet erbjuds möjligheten att till lägre pris få posten distribuerad inom tre dagar. Därmed kan produktionsapparaten, som är utformad för övernattpostens behov merutnyttjas. Det gäller framförallt sorteringsledet. B-posten sorteras dagtid, då kapaciteten inte behövs för A-posten. Däremot transporterats B-post med tåg eller

¹² Sorteringsmaskinerna kräver mycket stora volymer för lönsamhet. Marginalkostnaden är mycket liten, maskinerna sorterar upp till nio brev i sekunden. Därför uppväger det (oftast) kostnadsökningen för transport till och från terminalen. Ett alternativ vore att avsändarna själva sorterade ut den lokala posten genom att stoppa den i en särskild postlåda. Sådana blå lådor finns endast på en del håll i större städer och töms då ibland inte förrän på morgonen.

lastbil separat från A-posten. B-posten som lämnas in dag D0 utdelas tre dagar senare tillsammans med A-posten som inlämnas D+2. Förloppet visas i figur 2.2.

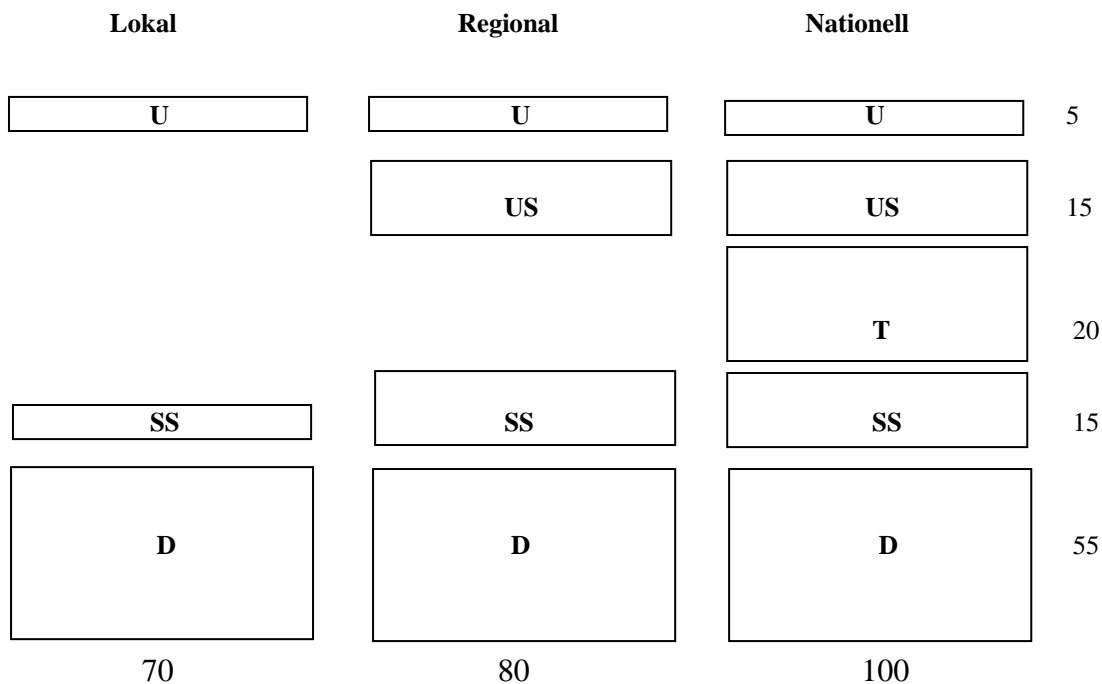
Figur 2.2: Produktion av A- och B-post ur ett tidsperspektiv



2.2 Vertikal integration

Som framgått kännetecknas postproduktionen av en geografisk dimension, starka tidskrav för övernattsposten och stordriftsfördelar genom att man i ett nätverk sammanför små postflöden. Det har också framgått att den geografiska dimensionen kan delas upp i tre typer. Lokal post stannar på den ort den postas, regional post når mottagare utanför den egna orten men inom det område som betjänas av samma sorteringsterminal. Nationell post, slutligen kräver interregional transport mellan regioner. De tre typerna kräver olika stora insatser av produktionsapparaten, vilket illustreras i figur 2.3.

Figur 2.3 Vertikal integration av lokal, regional och nationell A-post



Oavsett typ måste all post samlas in. Lokal post kvarstannar på orten medan annan post transporteras till sorteringsterminalen där den uppsamlings-sorteras. Regional post kvarstannar

där medan nationell post transporteras vidare, antingen direkt med bil eller tåg, eller med flyg via Arlanda. Regional och nationell post spridningssorteras på respektive postnummer. Den lokala posten kräver en mer begränsad sortering, eftersom det bara är post till den egna orten och inte hela regionen som ska fördelas mellan brevbärarrutterna. I utdelningsledet konvergerar alla typer av post, även B-post och de oadresserade försändelserna. Figur 2.3 visar också en grov uppskattning av totalkostnaderna för respektive moment. Totalkostnaden för nationell post är satt till 100. Inom varje kategori kan naturligtvis kostnaden för en enskild försändelse variera kraftigt av en mängd olika skäl.¹³

Postproduktionen är starkt vertikalt integrerad, så att de produktionsled som visas i figuren produceras av samma företag. Viss anbuds konkurrens har införts, främst i transportledet. Dessutom har det över tiden gjorts möjligt för kunderna att ta över delar av produktionskedjan genom eget arbete, som nämnts i form av bland annat försortering. Fortfarande är det huvudsakligen ett företag, postföretaget, som har helhetsansvar för produktionskedjan.

2.3 Postens kostnadsstruktur

Av minst lika stort intresse som totalkostnadens fördelning är hur kostnaderna beror av olika faktorer, främst volymen. De fyra produktionsledens kostnadsstruktur behandlas var och en. Därefter diskuteras betydelsen av de samhällsomfattande posttjänsterna för kostnaderna.

Uppsamling

Uppsamlingsledet består av transport där post hämtas upp från postlådor och företag. Kostnaden ökar med antal upphämtningspunkter. Finns postlådor tätt placerade har avsändarna alltid nära till en låda medan uppsamlingskostnaden i stället ökar. Om volymen ökar vid ett konstant antal uppsamlingspunkter ökar kostnaden degressivt. Större fordon kan användas och det finns sålunda vissa stordriftsfördelar. Uppsamlingsledet står dock för en så liten andel av de totala kostnaderna att de fortsättningsvis utelämnas.

Transport

De interregionala transportererna kännetecknas av stora volymer, eftersom flöden samlats ihop. De fyller fordonen som används; vid ökade volymer måste fler lastbilar sättas in eller större flygplan med högre kostnader. I stort sett kan man utgå från att stordriftsfördelarna är utnyttjade i transportledet, alltså befinner man sig på en nivå där genomsnittskostnaden är konstant.

Sortering

Den mesta posten sorteras numera maskinellt. Sorteringsmaskinerna medför en mycket stor fast investeringskostnad men kostnaden per sorterat brev faller snabbt. Här finns mycket kraftiga stordriftsfördelar. En mindre del sorteras manuellt beroende på form eller andra egenskaper som gör att försändelsen inte kan maskinsorteras. Kostnaden per manuellt sorterat brev är i princip konstant. För att maskinsortering ska vara lönsam krävs sålunda så stora volymer att genomsnittskostnaden per brev blir lägre än för manuell sortering. För att få ihop

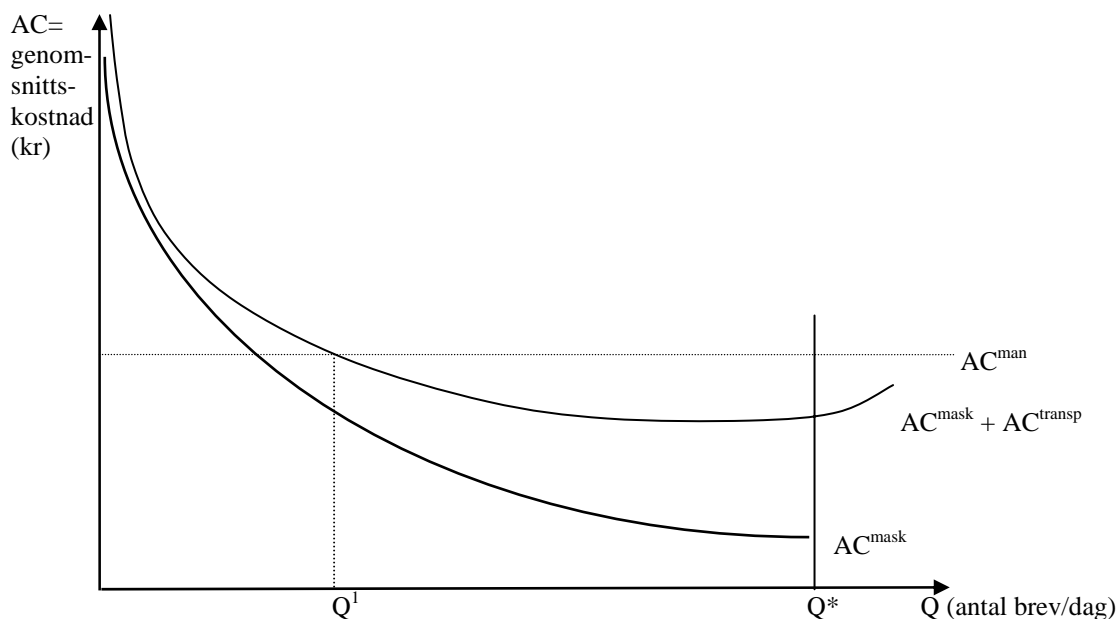
¹³ De angivna kostnadsnivåerna är enbart goda uppskattningar. I Sverige finns inga tillgängliga kostnadsuppgifter eftersom operatörerna av kommersiella skäl hemlighåller dessa. Från andra länder finns dock kostnadsstudier publicerade av olika forskare som fått tillgång till kostnadsdata, varav några refereras i den fortsatta texten.

dessa volymer måste post från ett ganska stort område samlas ihop. Därför tillkommer en transportkostnad, som ökar med volymen eftersom transportsträckan blir allt längre.

Kostnadsstrukturen visas grafiskt i figur 2.4. Först vid volymen Q_1 blir maskinsortering lönsam. Maskinens kapacitet under den kritiska tidsperioden är Q^* . Eftersom maskinerna bör utnyttjas fullt ut bör normal kapacitet ligga nära Q^* . Vid volymtoppar måste därför manuell sortering tillgripas och marginalkostnaden blir då relativt hög.¹⁴

Kostnadsbilden stöds av internationella forskningsrön. Rogerson och Takis (1993) fann konstant genomsnittskostnad för sorteringsfunktionen i USA vid en tidpunkt då sorteringen huvudsakligen var manuell. Cazals et al (1999) gjorde en tvärsnittsstudie av franska sorteringsterminaler och fann då klart fallande genomsnittskostnader med ökad volym.

Figur 2.4 Genomsnittskostnad för sortering av post



Utdelning

Utdelning av post brukar ofta anges som ett exempel på ”dubblingsslöseri”, dvs. där det entydigt är olönsamt att ha mer än en brevbärare per rutt. Brevbärning skulle därmed utgöra ett ”naturligt monopol” tack vare starka stordriftsfördelar. Brevbäraren som följer sin runda får inte högre kostnader om han delar ut ytterligare brev. Stordriftsfördelar i utdelningsledet bekräftas också i internationell forskning av bl.a. Rogerson och Takis (1993), Bradley, Colvin och Smith (1993) gällande USA och Cazals et al (1997) för Frankrike.

Eftersom utdelningsledet står för minst hälften av totalkostnaden motiverar det en fördjupad analys. Brevbärarens arbete kan delas upp i fyra olika delar. Den första delen består i sorteringsarbete i vilket brevbärarna först delar upp posten mellan sig, därefter ska varje brevbärare lägga försändelserna i den exakta ordning som de ska delas ut längs rundan. Den andra och tredje delen består i utdelningsrundan. Den kan delas upp i kostnaden för

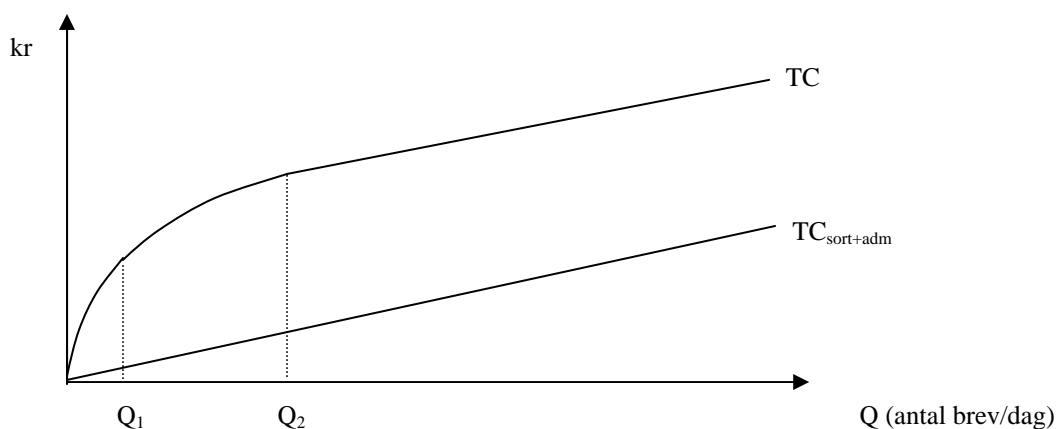
¹⁴ Genomsnittskostnaden för sortering kan uttryckas som $b \cdot AC_{\text{mask}} + (1-b) \cdot AC_{\text{man}} + AC_{\text{transp}}$ där b =andel maskinsorterad post.

brevbäraren som består i den tid det tar att förflytta sig runt själva rundan samt den extra tid det tar för varje stopp brevbäraren gör för att lämna post till en mottagare. Den fjärde delen består i administrativt arbete i form av att hantera adressregister, obeställbara brev, eftersändningar etc.¹⁵

Vad händer med utdelningskostnaden när volymerna ökar? Om vi tänker oss mycket små postvolymmer, säg ett brev till vart femtonde hushåll, så följer inte brevbäraren en bestämd runda. Det är bättre att improvisera en rutt från dag till dag. Varje ytterligare brev medför då dels en förlängning av rundan, dels ett ytterligare stopp. När volymerna når ungefär vart tionde hushåll lönar det sig att följa en ungefärlig runda med bara enstaka genvägar.¹⁶ Varje ytterligare brev förlänger då inte rundan, men flertalet brev leder fortfarande till ytterligare ett stopp. När man slutligen når den nivån att varje hushåll får minst ett brev kommer marginalkostnaden ner till noll: fler brev leder varken till längre runda eller flera stopp. Till skillnad från sorteringsledet, som får stordriftsfördelar tack vare att en mycket stor fast kostnad kan slås ut på allt fler enheter, får utdelningen stordriftsfördelar på grund av att totalkostnaden utvecklas degressivt. Postens volymer ligger långt över den nivå där marginalkostnaden i princip blivit noll, dvs. totalkostnaden är konstant.

Detta är dock inte hela sanningen, eftersom utdelningsledets kostnader till närmare hälften består av sortering och administrativt arbete. Kostnaden för dessa moment är i princip proportionell mot antalet brev, eftersom varje brev ska läggas in i gångordningen och det finns en viss sannolikhet för eftersändning per brev.

Figur 2.5 Totalkostnad för utdelningsledet



Totalkostnadens beroende av antal brev per utdelningsställe visas i figur 2.5. Vid Q_1 nås den volym då brevbäraren börjar följa en bestämd runda. Varje ytterligare brev orsakar då en mindre ökning av totalkostnaden än tidigare. Vid Q_2 delas i genomsnitt ett brev per hushåll ut. Det är den volym då fler brev inte medför vare sig längre runda eller fler stopp. De ökade kostnaderna utöver denna volym hänförs då enbart till sortering och administration. Vid större volymer får man antingen tillgripa övertid eller omdesigna systemet och sätta in fler brevbärare. Förutom brevvolym bestäms utdelningskostnaden också av brevbärarens färdssätt,

¹⁵ Totalkostnaden för utdelningen av brev längs en brevbärarrunda kan skrivas som: $TC = TC_{\text{sort}}(Q) + TC_{\text{runda}}(Q, B, L) + TC_{\text{utdeln}}(Q) + TC_{\text{adm}}(B, Q)$. Q = antal brev, B = täthet mellan utdelningsställen, L = brevbärarens färdssätt (bil, cykel, till fots). En utförligare modell av utdelningskostnader finns i Cazals et al (1997). Varje brev bärarrunda utformas i princip för att ta 8 timmar. När brevvolymerna ökar är det vid nuvarande nivåer främst TC_{sort} som stiger.

¹⁶ Enligt uppgift från flera lokala operatörer (Andersson 2000), vars volymer ofta ligger på dessa nivåer.

där utdelning med bil är billigast, och befolkningstätheten. Ju högre täthet, desto kortare blir rundan. Vid mycket hög befolkningstäthet som i storstäder kan dock kostnaden vända uppåt, då trafikköer och större flyttningsfrekvens gör arbetet besvärligare.

Genomsnittskostnaden enligt kostnadsfunktionen i figur 2.5 är hela tiden fallande¹⁷, vilket är ett tillräckligt villkor för naturligt monopol. Även om arbetet med sortering och administration gör att marginalkostnaden inte är noll för brevdistribution, så kvarstår faktum att det med största sannolikhet utgör ett naturligt monopol. Eftersom utdelningen står för större delen av totalkostnaden har Panzar (1991) dragit slutsatsen att hela postproduktionen är ett sådant. Detta kan också förstärkas av att även sorteringsledet har stordriftsfördelar. Det talar för att endast ett företag utför varje aktivitet. Det behöver däremot inte innebära att samma företag utför alla produktionsled eller att samma företag utför ett visst produktionsled mer än i ett visst område. Det kan dock finnas nätverksfördelar som leder till vertikal eller horisontell integration.

Betydelsen av åtagandet om samhällsomfattande posttjänster

Den samhällsomfattande posttjänsten omfattar i Sverige möjligheten för alla att kunna ta emot brev och andra adresserade försändelser upp till 20 kilo. Tjänsten ska vara av god kvalitet och tillhandahållas till rimliga priser, vilka grundar sig på kostnaderna. Enstaka brev ska ha enhetliga priser. Posten har sedan avregleringen genom avtal med staten åtagit sig att utan extra betalning tillhandahålla dessa tjänster. Frågan är då om, och i så fall hur, detta påverkar kostnadsstrukturen.

Flera försök att uppskatta kostnaderna för USO i Sverige har gjorts. En första beräkning gjordes 1991 och visade på en kostnad i dåtidens prisnivå på 1,3 miljarder. Kalkylen återfinns i handlingar från Kommunikationsdepartementet¹⁸ och avslöjar att denna beräkning visade något helt annat. I kalkylen utgick man från att enbart distribuera lokal post producerades. Kostnaden visar merkostnaden för att producera även regional och nationell post¹⁹. Det allra mesta av denna post skulle emellertid produceras även utan detta ansvar. Icke desto mindre återkommer denna siffra som en approximation under flera år. Senare anges belopp på 400, därefter 100 miljoner, dock utan några bakomliggande kalkyler. PTS har hävdat att tillhandahållandet av de samhällsomfattande tjänsterna inte orsakar Posten några merkostnader alls, eftersom man också tjänar på att kunna erbjuda utdelning till alla hushåll och företag i hela landet.²⁰

Om man skall göra en tillförlitlig uppskattning av eventuella merkostnader för USO ska man enligt en modell i Panzar (2001) utgå från hur ett helt oreglerat företag skulle bete sig. Endast om detta skulle behålla all nuvarande verksamhet, dvs. även insamling och utdelning i utpräglad glesbygd, kan merkostnaden anses vara noll. Det förutsätter att det inkomstbortfall som skulle uppkomma om en viss runda drogs in är större än kostnaden för att köra rundan.

¹⁷ Rent tekniskt kan genomsnittskostnaden utläsas genom att dra en linje från origo till olika punkter på totalkostnadskurvan. Genomsnittskostnaden visas av lutningen på denna linje, och av figur 2.5 framgår att lutningen på en sådan hjälplinje hela tiden minskar när volymen ökar.

¹⁸ Kommunikationsdepartementets arkiv, K96/3069/1.

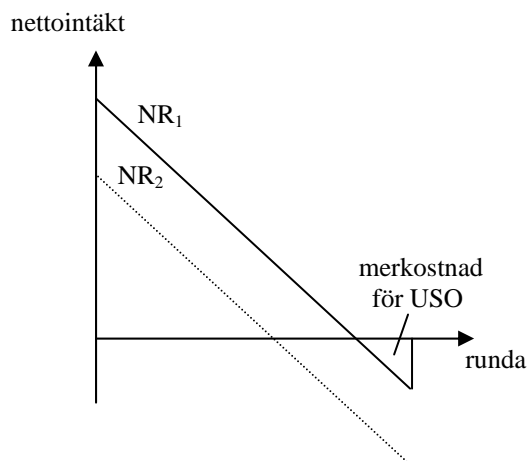
¹⁹ Kalkylen gör en beräkning över "stand-alone-cost" för lokal post och siffran 1,3 miljarder utgör vad som kan kallas "total incremental cost" för tillkommande icke-lokal post, alltså huvudsakligen merkostnaderna för nationell distribution (det rikstäckande nätet). I kostnaderna för lokal post ingår däremot troligen alla utdelningskostnader, även sådana i glesbygd.

²⁰ Se "Statens ansvar på post- och betaltjänstområdet", Ds 1997:58.

Det är rimligt att anta att den nationella posten skulle finnas kvar överallt, det vill säga att övernattbefordran mellan alla regioner är lönsam. Även om det ibland är långa transporter med flyg som krävs, så är volymerna säkert stora nog för att exempelvis distribution mellan Malmö och Luleå skulle finnas kvar. USO kräver sålunda inga extrakostnader i sorterings- och transportledet. Då återstår insamlings- och utdelningsledet. I det här sammanhanget kan de betraktas som ett, eftersom det på glesa rundor sker insamling i samband med utdelningen på förmiddagen.²¹

Figur 2.6 visar schematiskt nettointäkten per runda. Rundorna har ordnats så att den lönsammaste rundan ligger längst till vänster. Rundor ger naturligtvis egentligen inga intäkter, eftersom det är avsändaren och inte mottagaren som betalar. Nettointäkten består av de portointäkter som genererats av den post som delas ut längs rundan minus utdelningskostnaden för den aktuella rundan. Om kurvan NR_1 hela tiden ligger över noll betyder det att alla rundor är lönsamma: nettointäkten är alltid positiv. I så fall är USO-kravet onödigt – postföretag skulle betjäna alla rundor i landet även utan sådant krav. I själva idén med att kräva USO ligger emellertid att vissa rundor är olönsamma, därför har NR_1 delvis antagits ligga under noll. Ytan ovanför x-axeln, det totala överskottet, måste vara tillräckligt stort för att täcka alla uppströms kostnader, alltså för sortering, transport och over-heads samt merkostnaden för USO.

Figur 2.6: Nettointäkt per runda med och utan tillhandahållande av USO



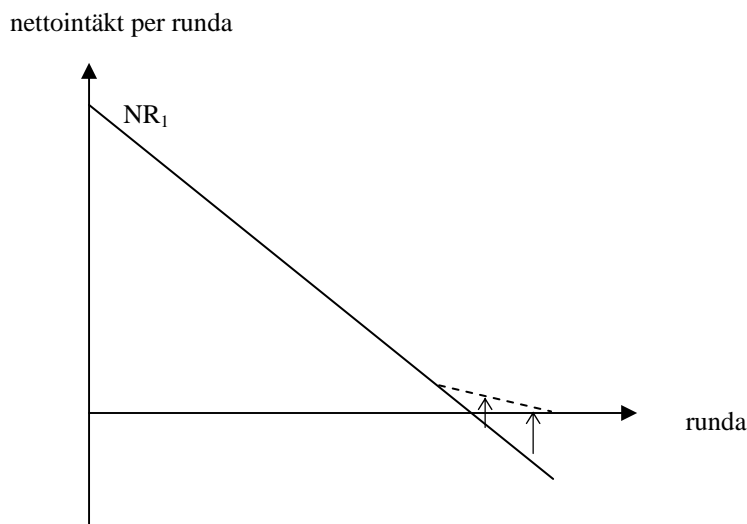
Vad skulle då hända om de olönsamma rundorna lades ned? Ett rimligt antagande är då att postvolymerna skulle minska. Många utskick är avsedda att nå alla mottagare i landet, eller åtminstone ett visst urval (kundkrets etc.) som befinner sig jämnt spridda över lönsamma och olönsamma rundor. Om posten inte längre skulle kunna förmedla försändelser till alla skulle avsändare börja söka andra vägar att kommunicera eller minska frekvensen på sina utskick.

²¹ Det är inte självklart att nettointäkten per runda alltid är lägre i glesbygd. För det första är det omtvistat om utdelningskostnaderna är högre där. Det är rundans längd som är avgörande här; den del i utdelningskostnaden som består i att köra själva rundan (se kapitel 2) bör vara högre i glesbygd. Men å andra sidan samlas lådor i lådsamlingar vilket reducerar körsträckan. City Mail hävdar att utdelningen i storstad är dyrare, eftersom rundan går saktare. För det andra har internationell forskning visat att intäkterna per runda är starkt beroende av inkomststrukturen i de områden där post delas ut samt av företagsstrukturen. Intäkten är högre i områden med höginkomsttagare, eftersom de får mer och dyrare post, och i områden där det finns många företag som tar emot en stor andel enstaka försändelser. (Berthélémy, Toledano 2000, Scarfigliere, Visco Commandini 2001) Områden med en hög andel utdelning i postboxar ger också lägre utdelningskostnader.

Därmed skulle lönsamheten minska även på rundor som i utgångsläget var lönsamma. Kurvan skulle förskjutas nedåt till NR_2 . Nettoförlusten av indragna rundor kan mycket väl vara större än vinsten av att lägga ner de i utgångsläget olönsamma; gapet mellan de båda kurvorna är större än förlusten vid NR_1 . Det skulle kunna vara ett argument för att USO inte medför extrakostnader (och därmed är obehövligt).

Postföretaget utan reglering skulle alltså avstå från en sådan förändring. Det skulle fortsätta erbjuda insamling och utdelning till alla. Däremot skulle de *höja priset* på de olönsamma rundorna så att de blev lönsamma. Det kan antingen ske genom att avsändarna av post till olönsamma områden avkrävs ett högre porto, alternativt att hushållen längs olönsamma rundor får betala en avgift för daglig utdelning. Ett alternativ skulle vara att *överflytta kostnaderna* på mottagarna. Det kan ske genom att inte ha daglig utdelning utan bara varannan dag eller en dag i veckan. Därmed sänks utdelningskostnaderna, utan att man överger servicen att dela ut post överallt. Det kan också ske genom att förkorta rundorna, så att mottagarna själva måste färdas mycket längre sträckor för att hämta ut sin post (såsom delvis redan görs genom de lådsamlingar som lantbrevbärare delar ut i). Genom att på så sätt höja nettointäkten (genom större intäkt eller mindre kostnad) skulle man behålla samhällsomfattande service med enbart lönsamma rutter, se figur 2.7.

Figur 2.7: Postföretagens strategi utan USO

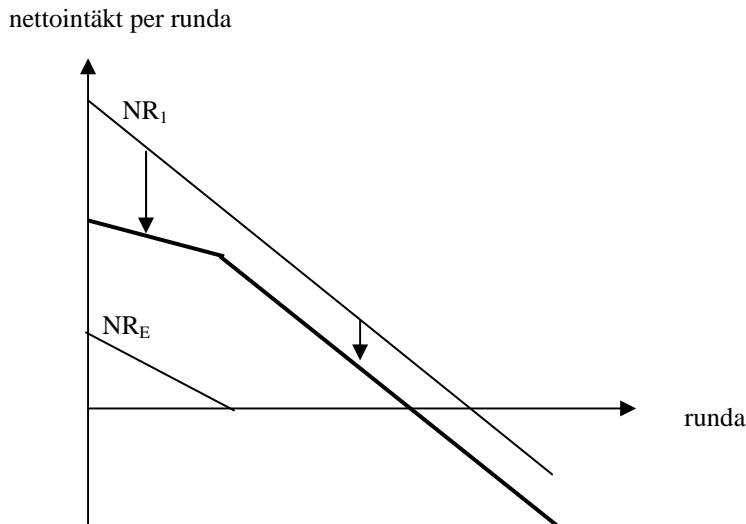


Det finns därmed en *merkostnad för de samhällsomfattande tjänsterna*, med dessa antaganden om att nationell distribution är lönsam men att vissa rundor har negativ nettointäkt. Storleken på denna kostnad bör utredas närmare enligt den modell som här presenterats. Hittills har Posten finansierat åtagandet självt. Vid avregleringen framhöll man att detta var möjligt tack vare de stordriftsfördelar man åtnjuter, givet att konkurrensen i övrigt var på lika villkor. Brevdistributionen har under tioårsperioden uppvisat en fortsatt god lönsamhet, trots Postens förluster på andra områden (PTS 2003a). Det innebär inte att så behöver vara fallet i framtiden.

De överskott som skall täcka merkostnader för USO eroderas från två håll. Dels visar det sig att intäkterna per brev minskar, därför att de lönsammaste brevens andel av totalvolymen minskar. Dels har konkurrensen gjort att överskotten på de lönsammare delarna av verksamheten krymper. Situationen visas i figur 2.8. Samtidigt som hela NR-kurvan flyttas inåt på grund av lägre intäkt per brev, så minskar den mer i de delar konkurrens finns. Nya

konkurrenter etablerar sig i huvudsak på de mest lönsamma områdena (även om man för att täcka ett visst geografiskt område kanske måste köra några olönsamma rutter och inte kunna vara fullt så selektiv som antyds i figuren). De nya operatörernas nettointäkt visas av NR_E . Den som tillhandahåller USO får en nettointäktskurva som den tjocka linjen. Vid ett visst skede räcker ytan under NR-kurvan inte för att både finansiera uppströms kostnader och USO.

Figur 2.8: Effekter på USO av eroderade nettointäkter



2.4 Slutsatser om kostnadsstruktur och naturligt monopol

Postproduktion kännetecknas för det första av kraftiga *stordriftsfördelar*. Dessa återfinns främst i sorteringsledet, orsakade av att fasta kostnader i maskinell utrustning kan slås ut på fler enheter, samt i utdelningsledet, beroende på en degressiv kostnadsbild. Dessa stordriftsfördelar förstärks av ytterligare ett par faktorer. Fluktuationer i efterfrågan skapar behov av kapacitet som ofta inte utnyttjas. De stora talens lag gör att överkapacitet för att möta sådana fluktuationer blir mindre som andel av total kapacitet ju större produktionen är.²² Samma sak gäller behov av reservkapacitet vid produktionsstörningar. Stordriftsfördelar kan också finnas i uppsamlings- och transportledet. Vid de volymer som Posten hanterar är dessa oftast uttömda (dvs. genomsnittskostnaden har blivit konstant) medan det för små operatörer kan finnas sådana vinster att hämta vid växande volymer.

För det andra finns det olika typer av *samproduktionsfördelar*. Det gäller i utdelningsledet mellan A- och B-post samt även oadresserade försändelser. Givet att brevbäraren går sin dagliga runda är den tillkommande kostnaden för att ta med B-post respektive oadresserat liten i förhållande till om en annan brevbärare delade ut dessa försändelser separat. Att City Mail trots det kan konkurrera med enbart B-post beror på att man delar ut denna var tredje dag och på så sätt sänker utdelningskostnaden till en tredjedel. Utdelning av oadresserad reklam görs även av företag som anlitar arbetskraft som istället konkurrerar med mycket låga löner. Liknande samproduktionsfördelar i utdelningen finns mellan lokal-, regional och nationell

²² Som exempel kan nämnas att ett enda stort utskick från exempelvis en lokal myndighet kan fördubbla postmängden en dag för en lokaloperatör, och det förekommer att de måste avstå från en kund pga kapacitetsbrist. De oförutsägbara fluktuationerna för ett företag av Postens storlek håller sig inom några få procent.

post. Lokaloperatörernas konkurrensmedel, när de saknar dessa fördelar, är åter framförallt lägre arbetskraftskostnader.

Det finns därutöver samproduktionsfördelar i sorteringsledet. B-posten sorteras dagtid, och eftersom A-posten dimensionerar kapaciteten är den tillkommande sorteringskostnaden lägre än om B-post sorterades i ett helt eget system. Dessa samproduktionsfördelar gäller endast post som inte redan försorterats av avsändarna. Den lokala posten kan, om den är av tillräckligt liten volym, vara mer lönsam att sortera på varje enskild plats. Man skulle då slippa kostnaden tur och retur till den regionala terminalen. Men genom att köra även denna genom sorteringsmaskinerna sänks genomsnittskostnaden även för den övriga posten. Sett i ett helhetsperspektiv (om postföretagen optimerat sin produktionsapparat) är vinsterna av samdrifts- och stordriftsfördelarna i maskinsortering större än den ökade transportkostnaden.

Slutligen kan man hävda att det finns *nätverksfördelar* på produktions- och efterfrågesidan. Den främsta fördelen på efterfrågesidan är att man kan nå alla med hjälp av post. Ju fler som ansluts till ett visst system, desto större blir nyttan för alla andra som redan är anslutna. Post och telefoni har därför fördelar eftersom alla kan nås med dessa medier. Exempelvis fax och e-post som ett kommunikationssätt kan inte användas för kommunikation till alla och får därmed en mer begränsad användning. Postens nätverk medger idag att dessa nätverksfördelar utnyttjas till fullo. En reduktion av kravet på samhällsomfattande tjänster skulle kunna leda till att utdelning drogs in till vissa platser. Det skulle dock reducera efterfrågan på posttjänster totalt sett, eftersom avsändare då tvingades finna andra sätt att kommunicera på. För konsumenterna på en viss plats kan det också vara en fördel att kunna nå hela landet genom att enda företag i stället för att välja brevlåda beroende på vart man vill skicka brev.²³ Detta förhållande behöver dock inte innebära att samma företag står för mottagandet av post överallt.

På produktionssidan finns nätverksfördelar särskilt i övernattbefordran eftersom posten måste processas på rätt sätt i alla led. Exempelvis utnyttjar spridningssorteringen den kod som försändelserna markerats med i det första sorteringsledet. Starka krav finns på att post skall finnas på en viss plats vid en viss tidpunkt processad på rätt sätt. Detta talar för en stark vertikal integration, eftersom kontroll av att sådana specifika villkor efterlevs ofta är lättare att utöva inom en och samma organisation än mellan två olika genom kontrakt (se vidare kapitel 5).

Är då post ett naturligt monopol? Av analysen blir slutsatsen att brevtidning är ett naturligt monopol för varje *runda* och att sortering är det för varje *region*. I båda fallen gäller ständigt fallande genomsnittskostnader, vilket är ett tillräckligt villkor för naturligt monopol. I utdelningsledet beror det på degressiv totalkostnadsfunktion, i sorteringsledet beror det på stora fasta kostnader. Det innebär att det är samhällsekonomiskt effektivast att ha en utdelare per runda och en sorteringsterminal i varje region. Det betyder däremot inte att samma företag behöver dela ut längs alla rundor eller driva alla sorteringsterminaler i landet.

Är post ett naturligt monopol i *hela landet*? Den frågan är svårare att besvara. Man kan mycket väl tänka sig regionala monopol runt varje terminal, men olika företag i varje region. Skall naturligt monopol gälla i hela landet måste de nätverksfördelar som angavs ovan vara så

²³ Risken för att avsändarna skulle förväxla olika operatörers postlådor och tillhörande transaktionskostnader var huvudargumentet bakom monopolkungörelsen 1947. Liknande problem existerar idag när det gäller hushållens val av exempelvis tele- eller elleverantör.

starka att det skulle leda till lägre totala kostnader om alla regionala företag slogs samman till ett nationellt.

Slutligen kan man fråga sig om naturligt monopol gäller för alla *produkter*. Man kan skilja på exempelvis A-post och B-post respektive lokal, regional och nationell post. Även om slutsatsen vore att naturligt monopol gäller i hela landet innebär det inte nödvändigtvis att samma företag behöver ha naturligt monopol på alla produkter. Man kan mycket väl tänka sig att ett företag har naturligt monopol på en viss produkt och ett annat på en annan produkt. För att samma företag ska ha totalt naturligt monopol krävs att samproduktionsfördelarna är tillräckligt starka.²⁴ Det har ovan visats att det finns starka sådana fördelar mellan A- och B-post samt mellan lokal-, regional och nationell post. En teoretisk analys kan knappast ge svar på om samproduktionsfördelarna är tillräckligt starka för att leda till naturligt monopol för alla produkter.

Det bör avslutningsvis påpekas att frågan om naturligt monopol inte är statisk. Ändrade efterfråge- eller kostnadsförhållanden kan förändra villkoren. Växande efterfrågan kan leda till att stordriftsfördelar blir uttömda och att ett naturligt monopol övergår i ett naturligt duopol. I USA med en stor inhemsk postmarknad förefaller det exempelvis finnas utrymme för flera jämnstora operatörer. Vidare kan ett företag etableras genom bättre organisation eller lägre kostnader (främst löner) och helt ta över det naturliga monopolet för alla eller vissa produkter eller en mindre del av marknaden. Det torde vara fallet vid de nyetableringar som skett på den svenska postmarknaden. City Mail konkurrerar på delmarknaden för B-post genom högre produktivitet, vilket utmanar Postens samproduktionsfördelar. På samma sätt konkurrerar lokalpostföretag med lägre kostnader om den lokala posten med Postens samproduktionsfördelar. Man kan dock inte alltid dra slutsatsen att sådan nyetablering är effektiv. Med en stor andel gemensamma kostnader kan inte en monopolist genom sin prissättning utestänga ineffektivt inträde.²⁵

²⁴ För en analys av sådant "multi-product natural monopoly", se Sharkey (1982).

²⁵ Se ursprungligen Faulhaber (1975), för en tillämpning på postmarknaden Crew, Kleindorfer (1992) och Andersson (2001).

3. Postmarknaden och dess delmarknader

Syftet med detta kapitel är att utreda hur postmarknaden kan avgränsas och hur i sin tur postmarknaden kan delas upp på olika delmarknader och produkter.

För företagen på marknaden är det ur kommersiell synvinkel viktigt att avskilja produkter och marknader där man kan eller bör sätta olika priser. För nya företag är det nödvändigt att hitta urskiljbara delmarknader där man kan etablera sig som konkurrent till de befintliga. I ett samhällsperspektiv är en marknadsanalys viktig ur ett institutionellt perspektiv. Spelregler som främjar konkurrens och effektivitet på postmarknaden med dess delmarknader behöver utformas utan att skapa ett regelverk som stimulerar ineffektivt inträde eller ojusta konkurrensmetoder. I efterhand är det nödvändigt med kunskap om marknaderna när spelreglerna ska utvärderas ut effektivitetssynpunkt eller i samband med konkurrens mål.

Postmarknaden torde vara en av de svåraste marknaderna att indela i delmarknader. I princip kan nämligen varje enskilt brev eller paket ur konsumentens synvinkel uppfattas som en unik produkt. Om jag önskar sända ett brev till en viss mottagare så utgör ett brev till en annan mottagare inget substitut; jag vill ju nå just en viss person. Något annorlunda ställer det sig med massutsända brev. De skall nå hela befolkningen eller vissa utvalda delar av den, exempelvis alla kunder till ett visst företag. Även i det fallet är emellertid ofta innehållet unikt, dvs. varje mottagare ska ha just sin faktura, sitt kontoutdrag etc. Ur konsumentens perspektiv tillhandahåller posten sålunda ett unikt nätverk där ungefär 13 miljoner olika produkter produceras varje dag.

3.1 Kortfattade teoretiska utgångspunkter

Ekonomers syn på marknader och deras avgränsning baserar sig på produkter som är nära substitut på efterfråge- eller utbudssidan. Produkter vars priser samvarierar starkt, dvs. att det inte går att ändra priset på en produkt utan att priset på en annan också ändras kan anses befinna sig på samma marknad. Produkter som är efterfrågesubstitut har en positiv korselasticitet. Det kan dock vara så att en ändring i priset på en produkt påverkar efterfrågan på en annan men att det omvända sambandet inte gäller. För att produkter ska befinna sig på samma marknad på utbudssidan gäller att en prisökning på en viss vara leder till att producenter skiftar sina resurser över från en annan vara på samma marknad till den vars pris stiger.²⁶

Man brukar ofta också skilja mellan att avgränsa produktmarknaden och den geografiska marknaden. Avgränsade geografiska marknader kännetecknas av att en prisförändring inom ett geografiskt område inte påverkar priserna i ett annat område. Det kan bero på höga transportkostnader eller andra transaktionskostnader. Eftersom tjänster oftast inte kan lagras eller transporteras är de geografiska marknaderna i regel mindre för tjänster. Post, liksom andra kommunikationstjänster är problematiska i det avseendet att det i själva tjänsten ligger en geografisk dimension och det blir därmed svårt att skilja mellan ”produkt-” respektive ”geografisk” marknad.

Den ekonomiska teorin ger inget entydigt svar på hur stora prisförändringar som krävs för att substitution ska uppkomma för att två produkter (eller samma produkt i två olika geografiska områden) skall anses tillhöra samma marknad. I praktiken får därför bedömningar ofta göras

²⁶ Carlton&Perloff s 610-615.

från fall till fall med inslag av kvalitativa överväganden. Domstolar som behöver avgränsa marknader kan använda det s.k. SSNIP-testet. Det står för "Small but Significant Non-Transitory Increase in Price". Poängen är att en tänkt monopolist gör en liten men inte tillfällig prisökning på sin produkt. Om det leder till substitution till en annan produkt anses denna befinna sig på samma marknad (och monopolisten saknar marknadsmakt). På samma sätt ingår produkter på samma marknad på utbudssidan om prisökningar av en monopolist leder till att andra företag lockas in på marknaden. Vad som är en "liten" prisökning är inte fastslaget, men storleksordningen 5-10 % har anförts som tillräcklig. I praktiken saknas dock ofta data för att avgöra vad som händer vid sådana prisförändringar.²⁷

Ekonomisk teori utgår sålunda från vad som är substitut på efterfråge- och utbudssidan vid definition av marknader. En tredje dimension som kan läggas till, särskilt vid studiet av reglerade marknader, är institutionella faktorer. Om samma lagstiftning eller reglering gäller ett visst område kan det medföra att en grupp av produkter kan anses befinna sig på samma marknad. De brev som omfattas av ett brevmonopol kan exempelvis anses vara på en särskild marknad, eftersom den är skyddad av monopollagstiftning. I legala sammanhang används begreppet "homogenous conditions of competition". Med det menas produkt- eller geografiska områden där konkurrensförhållandena är någorlunda lika. Det innefattar bland annat institutionella förhållanden, men kan också innebära områden där samma företag är verksamma eller där samma konsumentgrupper står för efterfrågan. De senare kriterierna är mindre relevanta i en strikt ekonomisk avgränsning av marknaden.

I samband med legala tvister används begreppet "relevant marknad". Det gäller då marknadsdefinitionen i en viss situation. Eftersom marknadsdefinitionerna kan ändras över tiden på grund av ändrade marknadsförhållanden måste den relevanta marknaden definieras vid varje specifikt tillfälle. De fortsättningsvis presenterade slutsatserna kan därvid vara till grund för sådana avgränsningar.

3.2 Alternativa definitioner av postmarknaden

En första utgångspunkt för definitioner är *postlagen*.²⁸ Den ger emellertid något olika besked. Med "postverksamhet" avses i lagen "regelbunden befordran av brev mot avgift". Med brev avses enligt lagen adresserade försändelser om högst 2 kilo. Paketdistribution ingår sålunda inte i det som betraktas som postverksamhet. Orsaken till det är bland annat att det krävs tillstånd från PTS för att bedriva postverksamhet och att sådant tillstånd är förknippat med relativt detaljerade villkor.

I *postlagen* finns också definierat vad som anses vara samhällsomfattande posttjänster. Samhällsomfattande posttjänst är den svenska beteckningen på det som internationellt betecknas "universal service obligation". Posttjänsten i detta avseende innefattar rätten för alla att ta emot brev och andra adresserade försändelser upp till 20 kilo. Tjänsten ska tillhandahållas till god kvalitet, det ska finnas möjlighet att köpa tjänsten till rimliga priser och för enstaka försändelser också till enhetliga priser. Det företag som tillhandahåller den samhällsomfattande posttjänsten skall göra detta till priser som grundar sig på kostnaden. Till

²⁷ Det finns fler invändningar mot den praktiska tillämpningen av testet. Om det råder monopol i utgångsläget kan det rådande priset vara högt över priset vid konkurrens. En tänkt höjning av ett monopolpris kan ge en annan substitution än motsvarande höjning av ett konkurrenspris. Vidare kan det finnas kostnader för konsumenter ("switching costs") eller producenter (t ex etableringshinder) för att ändra beteende. På marknader som varit reglerade eller som haft monopol under lång tid kan det vara svårt att bedöma om nyinträde sker om priset höjs.

²⁸ Postlag. SFS 1993:1684. (SFS 2003:708).

skillnad mot postverksamhet omfattar posttjänster sålunda också paket; företag som distribuerar sådana tillhandahåller posttjänster utan att bedriva postverksamhet.

En andra utgångspunkt är *Post- och telestyrelsen* som är sektors- eller regleringsmyndighet på området. De specificerar i sina tillsynsrapporter vad man anser ingå i postmarknaden. Uppfattningen baseras på vilka delar av postmarknaden som PTS är satta att utöva tillsyn över. Ansvar för det som gäller regelbunden befordran mot avgift av brev och andra adresserade försändelser som väger högst 20 kg. Eftersom PTS har tillsynsansvar över de samhällsomfattande kassatjänsterna anses också de i vissa avseenden ingå i begreppet postmarknad.²⁹ Enligt PTS är sålunda brev, paket samt samhällsomfattande kassatjänster det som tillsammans utgör postmarknaden. I den marknadsanalys som myndigheten gör av marknadsandelar, delmarknader, konkurrenssituation, priser och etableringshinder studeras dock enbart brevmarknaden. Paket och kassatjänster redovisas enbart ur perspektivet om de samhällsomfattande tjänsterna tillgodoses.

En tredje utgångspunkt gäller den officiella svenska *poststatistiken*. Den förs av SIKA. I redovisningen av "postverksamhet" visas inte bara statistiska uppgifter om brev och paket utan också om oadresserade försändelser samt över bud- och kurirverksamhet.³⁰ I de statistiska uppgifterna anges rubriken "brev, adresserade tidningar och reklam", vilket är en onödig övertydlighet eftersom innehållet inte bör påverka vad som räknas som brev. "Postverksamhet" har här en betydligt vidare innebörd än i postlagen. Det beror sannolikt på att det varit svårt att hitta något annat samlande begrepp för den statistik som skall föras. Det är dock lätt att skilja ut vad som är brev.

En fjärde utgångspunkt kan tas i *EU-definitioner*. I det EU-direktiv gällande postverksamhet³¹ som definierat posttjänster utgår man från produktionssidan. Posttjänster innefattar insamling, sortering, transport och överlämnande av postförsändelser (art. 2.1). Med postförsändelse åsyftas "en adresserad försändelse i den slutliga utformning den skall överlämnas av den som tillhandahåller de samhällsomfattande tjänsterna. Sådana försändelser omfattar, förutom brevörsändelser, till exempel böcker, kataloger, tidningar och tidskrifter samt postpaket som innehåller varor med eller utan kommersiellt värde" (art 2.6). Brevörsändelser, slutligen, definieras i direktivet som "en skriftlig underrättelse på vilket fysiskt medium som helst, vilket skall befordras till och överlämnas till den adress som avsändaren angivit på själva försändelsen eller dess omslag. Böcker, kataloger, tidningar och tidskrifter anses inte vara brevörsändelser" (art. 2.7).

EU:s definition av brev skiljer sig från den svenska i meningen att böcker, kataloger, tidningar och tidskrifter inte ingår. Definitionen av "posttjänster" kan däremot anses sammanfalla med den svenska postlagen, dvs. här ingår alla brev och paket upp till 20 kilo. En skillnad är dock att för att betraktas som post skall den överlämnas av den som tillhandahåller de samhällsomfattande posttjänsterna. Det är uppenbarligen en effekt av att EU inte avreglerat postsektorn. Försändelser över 100 gram (EU:s övre viktgräns för statligt monopol sedan 2003) som distribueras av andra än det statliga postföretaget betraktas strängt taget inte som post. EU:s definition av post skiljer sig från PTS genom att inte beakta finansiella tjänster och från SIKA genom att inte inräkna direktreklam, bud och kurirtjänster.

²⁹ Service och konkurrens 2002. PTS.

³⁰ SIKA Postverksamhet 2002.

³¹ EU Directive 97/67/EG. 15 december 1997.

Det finns sålunda ingen fullständig entydighet mellan postlagen, poststatistiken, sektorsmyndighetens tillämpning och EU-definitionerna. Regelverket är otydligt huruvida ”post” innefattar enbart brev eller brev tillsammans med paket, direktreklam, tidningar och/eller finansiella tjänster.

3.3 Analys av postmarknadens avgränsning

I avsnitt 3.1 urskildes tre kriterier för marknadsavgränsning: ett konsument-, producent och institutionellt perspektiv. Ur ett konsumentperspektiv är brev huvudsakligen distribution av meddelanden (information) medan paket utgör gods med låg vikt. Ur producentperspektivet gäller att paketsdistributionsnätet är helt skilt från brevnätet. Institutionellt gäller skilda regelverk på respektive marknad. Konkurrensen på paketmarknaden är mer påtaglig än på brevmarknaden. Marknadsformen är ett oligopol där Posten AB har en marknadsandel på mindre än hälften, medan marknadsandelen för brev är cirka 95 %. På paketmarknaden står konkurrensen med andra logistikföretag. Brev och paket kan sålunda anses tillhöra två separata marknader (gränsen 2 kg är något godtycklig men allmänt accepterad).

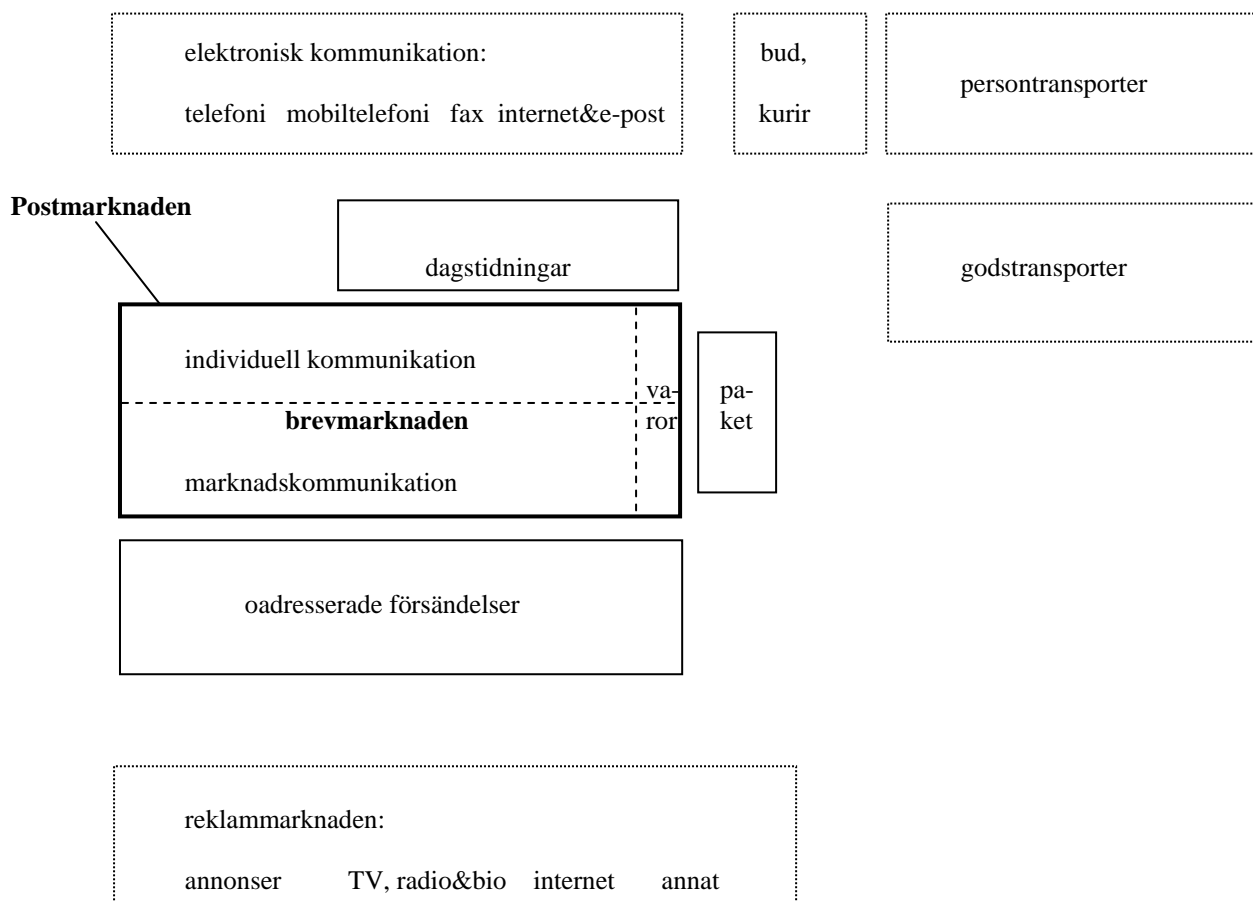
En marknad som ligger brevmarknaden mycket nära är marknaden för oadresserade försändelser, dvs. i huvudsak direktreklam. Sådan utdelas av såväl Posten som andra organisationer, t ex Svensk Direktreklam, som ofta utnyttjar lågavlönad arbetskraft. Försändelserna delas ut till alla mottagare i ett visst område. I Postens produktionsapparat tillkommer dessa försändelser i det allra sista produktionsledet, dvs. i samband med utdelningen (se avsnitt 2.1). Den uppfyller dock inte postens affärsidé i form av att samla ihop många små flöden till massproduktion. I stället går ett fåtal stora flöden direkt från avsändare till postens utdelningsled. På konsumentens sida finns en viss utbytbarhet, på så vis att reklam ibland sänds ut med mottagarens adress. Det kan bero på att adresserade försändelser får större uppmärksamhetsvärde hos mottagaren eller på att man vill nå ett visst marknadssegment (t ex höginkomsttagare, barnfamiljer) snarare än ett visst geografiskt område. Prishöjningar på oadresserade försändelser skulle kunna leda till överströmning till brev, dock är brevpportot idag flera gånger högre än priset på utdelning av oadresserade försändelser. Utbytbarheten torde därför vara liten. Någon utbytbarhet från adresserade till oadresserade försändelser finns knappast, då de adresserade försändelserna just ska nå en viss adressat. Ur konsument- och producentsynpunkt finns vissa kopplingar mellan marknaderna för brev och oadresserat, medan ur ett institutionellt perspektiv är oadresserat en marknad utan specialreglering. Marknaden för oadresserade försändelser är därför tillräckligt separerad från brevmarknaden för att betraktas som en egen marknad.

Distribution av dagstidningar görs mestadels i ett helt separat system och med helt annan reglering från statsmakten. Någon direkt utbytbarhet finns idag inte, annat än i glesbygd, till stor del beroende på olika tidskrav.³² Endast i den mån vanliga dagstidningar distribueras med den vanliga posten (till mottagare utanför tidningens normala försäljningsområde) ingår de i postmarknaden. En hel del andra tidningar och tidskrifter distribueras däremot i det vanliga postsystemet och ingår därmed i postmarknaden.

³² Att utdelningen av dagstidningar utgör en separat marknad stöds av att inga av de nya postoperatörer som tillkommit efter monopolets borttagande har lyckats kombinera tidnings- och postutdelning trots att vissa försök gjorts. Det faller på tidskravet, dels att morgontidningen av mottagarna förväntas vara utdelad tidigt på morgonen och det tar för lång tid för tidningsbuden att också dela ut post på sina rundor, dels att posten inte är färdigprocessad vid den tidpunkt på morgonen när tidningen delas ut. Se Andersson (2000).

Slutsatsen är att postmarknaden är liktydigt med brevmarknaden. Med brev kan postlagens definition användas, alltså alla adresserade försändelser under 2 kg oavsett om innehållet är reklam, dagstidningar, böcker, privata eller kommersiella meddelanden. Tre näraliggande marknader finns: paketmarknaden, marknaden för utdelning av oadresserade försändelser samt marknaden för utdelning av dagstidningar. Dessa är dock skilda från brevmarknaden. I en alternativ, vid definition av post, skulle brev, paket, dagstidningar och oadresserade försändelser tillsammans utgöra postmarknaden, men ett sådant synsätt rekommenderas inte.

Figur 3.1: Postmarknaden och näraliggande marknader



I figur 3.1 illustreras postmarknaden med sina tre näraliggande delmarknader. Brevmarknaden har dessutom indelats i tre delar som ur konsumentperspektiv är olika: individuell kommunikation, marknadskommunikation och varor. Kring de aktuella marknaderna har också lagts in de andra marknader som främst utgör näraliggande substitut.

Av figuren framgår att det är olika marknader som konkurrerar med postmarknaden beroende på vilken del av postmarknaden som studeras. Individuell kommunikation omfattar främst försändelser mellan företag och individer av typen fakturor, kontoutdrag, andra administrativa meddelanden, kommunikation mellan hushåll och företag eller andra hushåll samt försändelser mellan individer i olika organisationer.³³ Sådan kommunikation kännetecknas av att den i huvudsak är direkt individuellt riktad till en person. Alternativen är i första hand *elektronisk kommunikation*: fast telefoni, mobiltelfoni, fax, SMS, e-post eller annan

³³ Posten AB kallar denna delmarknad för "administrativ kommunikation". Beteckningen är dock något för snäv för att passa exempelvis för brev mellan hushåll. Posten skiljer inte heller ut varor som en egen kategori.

kommunikation via internet (företags hemsidor där man kan läsa dokument, betala räkningar, beställa biljetter, chattsidor etc.). I viss utsträckning kan också bud, kurirer samt resor ersätta denna sektor; resor kan dock i minst lika hög grad generera mer individuell kommunikation.

Varor utgör en liten del av brevmarknaden. Det består av böcker, skivor, fotografier och liknande produkter. Medan elektronisk kommunikation är ett substitut till individuell brevkommunikation utgör det ett komplement till denna delmarknad som ofta består av varor beställda via internet. Närmaste konkurrerande marknad utgörs av *paketmarknaden*. Den omfattar i princip samma produkter, inklusive den omfattande distributionen av postorderprodukter, samt pakettidistribution mellan företag. I någon mån konkurrerar bud och kurirverksamhet även med denna verksamhet, åtminstone i storstäder. Den direkta konkurrensen till distribution av brev som innehåller varor och paket utgörs av vanliga godstransporter.

Den numera största delmarknaden utgörs av marknadskommunikation. Den är inte personlig på samma sätt som individuell kommunikation utan förmedlar budskap av kommersiell natur till hela, stora eller avgränsade delar av befolkningen. Sådana försändelser kan vara adresserade (t ex kataloger, medlemstidningar) och är i så fall brev. Majoriteten inom detta segment är dock oadresserade försändelser och ligger då utanför brevmarknaden. Konkurrensen kommer här från en helt annan del av kommunikationssektorn. Marknadskommunikation i övrigt sker via *massmedia* i form av annonser i tidningar eller reklambudskap i TV, radio, på bio, via internet och i ett antal andra former.

3.4 Marknadsandelar och volymer för post

Kommunikationsmarknaden i sin helhet kan delas upp i de tre delarna ”transporter”, ”post” och ”elektroniskt”. Det finns dock en tilltagande konvergens mellan delarna av främst tekniska orsaker. Posten har flera ”hybridlösningar”, exempelvis kan företag skicka sina massutskick elektroniskt till de olika sorteringsterminalerna där de skrivs ut, kuverteras och distribueras. Potentialen för konvergens är emellertid ännu starkare inom den elektroniska kommunikationen.

Tabell 3.1: Andelar på marknaderna för post och elektronisk kommunikation 2001

	Företagens köp	Privata köp
Fast och mobil telefoni	55 %	78 %
SMS	1 %	3 %
Hyrd nätkapacitet	13 %	-
Internet	7 %	16 %
Posten AB	23 %	3 %
Övriga postoperatörer	1 %	0 %
Totalt, miljarder	35	29

Källa: Postens Årsredovisning 2002

Marknadsandelen för post varierar på de olika delarna av kommunikationsmarknaden. Eftersom man inte kan jämföra volymer mellan olika kommunikationsformer visas i tabell 3.1 en uppskattning av marknadsandelar baserade på utgifter inom respektive område. Telefoni är det i särklass största kommunikationssättet för både företag och hushåll. För företagen är dock post fortfarande ett viktigt sätt att kommunicera på. För hushållen är utgifterna för SMS nu lika stora som för post. I tabell 3.2 framgår att reklammarknaden domineras av annonsering i

press. Utgifterna för denna är fyra gånger så stor som reklam via post³⁴. Det spenderas 50 % mer på annonsering i TV och radio än på postförsändelser.

Tabell 3.2: Utgiftsandelar på den svenska reklammarknaden 2001

Annonsering i press	24 %
TV/radio/bio	9 %
Utomhusannonsering	1 %
Reklamproduktion	15 %
Internet	2 %
Direktreklam via Posten AB	6 %
Direktreklam via övriga distributörer	1 %
Övriga reklamaktiviteter	24 %
Totalt, miljarder	46

Källa: Postens Årsredovisning 2002

3.5 Postmarknaden och kassaservicen

Postverket i Sverige har av historiska skäl haft en stor roll också inom området bank och betalningsförmedling, till skillnad från postföretagen i flertalet andra länder. Detta har lett till svårigheter i samband med postmarknadens avreglering och med den allt mindre efterfrågan på betalningstjänster över disk. Bladh (1999) analyserar varför posten i Sverige fått denna roll.

Bankfunktionen uppkom då Postsparbanken grundades 1884. Statsmakten hade en önskan om att uppmuntra sparande bland de fattiga. Det statliga Postverket var en lämplig hemvist för ett sådant sparande eftersom det var skilt från de privata bankintressena samtidigt som det fanns ett utbyggt nät av kontor.

Betalningar utfördes under 1800-talet ofta genom att pengar skickades i assurerade brev, dvs. innehållet kunde försäkras till sitt fulla värde. I mitten av 1800-talet infördes också postanvisningen. Då behövde pengar inte längre skickas, utan lämnades in vid avsändarkontoret och mottagaren av postanvisningen kunde hämta ut beloppet ur kassan vid mottagarkontoret. Därmed minskade stöldrisken. Assurerade brev förblev dock vanligast fram tills Postgirot startades 1925. Ursprungligen var anledningen att förenkla statens betalningar, men det blev snart populärt bland företag och mer förmögna privatpersoner. 1960 slogs Postgirot och Postsparbanken ihop. Samtidigt ökade konkurrensen om betalningar då bankgirot bildades. Bankerna såg sig tvungna att starta ett eget system för inbördes överföringar då Postverket inte ville ingå i ett gemensamt system. 1974 slogs Postsparbanken ihop med Kreditbanken och bildade PK-banken, senare Nordbanken och Nordea. Postgirot blev kvar under Postverket (efter bolagiseringen Posten AB) fram till 2001.

Det finns sålunda sedan länge ingen direkt koppling mellan förmedlingen av brev och paket å ena sidan och bank- och betalningsförmedling å den andra. Att Postgirot blev kvar i Posten så länge är svårt att förklara av andra ekonomiska skäl än att det genererade Postverket stora intäkter fram till 1990-talet. De samproduktionsfördelar som måhända existerade i historien är uttömda. Betalningarna utnyttjar inte postsystemet på något annat sätt än genom de försändelser som behövs förmedlas. De skiljer sig dock inte från en mängd andra brev.

³⁴ Här ingår oadresserade försändelser i det som kallas ”post”.

Postkontoren behövs inte längre för brev (det har de egentligen inte gjort sedan utdelningen började på 1850-talet; frimärksförsäljning kan ske i vilka butiker som helst). Paket kan med fördel hanteras i billigare lokaler än där penninghantering sker. Den reform som Posten genomfört framstår som synnerligen rationell, både samhälls- och företagsekonomiskt. Postkontorsrörelsen har gått med cirka en miljard i förlust under 1990-talet³⁵, vilket knappast är försvarbart. Att sälja Postgirot verkar naturligt liksom att ”avknoppningen” av Svensk Kassaservice i ett separat dotterbolag bör ses som ett första steg i ett totalt frikopplande från Posten AB.

3.6 Postmarknadens delmarknader

Fortsättningsvis studeras alltså enbart brevmarknaden. Det har redan antytts att denna kan delas upp i de tre delarna individuell, marknadskommunikation samt varor om man ser det ur ett konkurrensperspektiv. Postmarknaden kan emellertid också delas upp i ett antal delmarknader utifrån andra perspektiv. Utgångspunkten är fortfarande huruvida produkter eller grupper av produkter är så skilda att de har en låg utbytbarhet (korselasticitet) att de bildar separata delmarknader. Vissa ekonomer ifrågasätter meningsfullheten i att dela upp en marknad i delmarknader³⁶, men på postområdet är det befogat av både konkurrens- och legala skäl. Samma indelningsgrund gäller här, nämligen ett konsument-, producent- och institutionellt perspektiv. För hela brevmarknaden gäller i princip samma institutionella ramar, alltså kan den aspekten fortsättningsvis exkluderas från i analysen av delmarknader. Den görs först ur ett producentperspektiv och sedan ur ett konsumentperspektiv.

Producentperspektivet

På en varuproducerande marknad tänker man sig flera vertikala produktionsled. Om ett och samma företag är verksamt i mer än ett av produktionsleden existerar vertikal integration. En mellanform är vertikal kontroll, som innebär långsiktiga kontrakt mellan företagen.

I postproduktion är produktionsleden insamling, sortering, transport och utdelning (se kapitel 2). Traditionellt är postmarknaden starkt vertikalt integrerad. En uppluckring i den vertikala integrationen uppstod när avsändande företag kunde börja försortera sin utgående post. Förutom sådan försortering finns emellertid skäl att tro att även på en icke monopoliserad marknad skulle en mycket hög grad av vertikal integration råda.³⁷

Tre typer av marknader kan sägas existera i geografisk synvinkel: lokal post, regional post samt nationell post. Den tidsmässiga dimensionen tar sig uttryck i att posten skall kunna distribueras över natt. Övernattposten är dimensionerande för produktionskapaciteten. För att kunna utnyttja kapaciteten under dagtid skiljer man ut post som inte har samma tidskrav. Därför kan man skilja på de båda delmarknaderna för övernattbefordran respektive brev med distributionstid på tre dagar. De nämnda skilnaderna gör att posten från produktionssidan kan indelas i följande delmarknader:

³⁵ Se Postens Årsredovisningar respektive år.

³⁶ Carlton&Perloff s 614. Man kan komma runt problemet genom att se det som här kallas delmarknader som den minsta beståndsdel som kan kallas ”marknad” och betrakta postmarknaden som ett aggregat av dessa marknader snarare än att se dem som delmarknader.

³⁷ Se Andersson (2001:308-311)

1. Lokal – regional – nationell post.

Lokal post består av brev som skall distribueras inom ett stadsområde eller ett mindre samhälle. Gränsen mot regional post är naturligtvis något oklar. I praktiken avgörs den dock av hur producenten väljer att optimera sin produktionsapparat, dvs. låta posten kvarstanna inom staden eller sändas iväg till en regional sorteringsterminal. I Sverige utgör den lokala posten 15 % av all post enligt uppgifter från Posten till PTS. Det finns idag ett trettiootal operatörer som enbart producerar lokal post. Antalet nådde sitt maximum 1997 med cirka 70 st. Deras totalvolym är dock mindre än 0,5 % av all post.

Regional post samlas in och transporteras vidare till en regional sorteringsterminal. Där skiljs den ut från nationell post, kvarstannar i terminalen för att sorteras till sin destination. Därefter transporteras den vidare ut till lokal plats för att delas ut av brevbärare. Posten AB producerar idag både regional och lokal post på detta vis.³⁸ Idag finns bara ett postföretag som kan sägas ägna sig enbart åt regional post och det finns på Gotland. Det finns inga officiella uppgifter om fördelningen på regional och nationell post, men en kvalificerad uppskattning är att de utgör cirka 40-45 % vardera.

Nationell post är sålunda interregional, dvs. den samlas in inom en region och måste sedan transporteras för att distribueras inom en annan.³⁹ För övernattposten gäller särskilda tidskrav. Jämfört med regional post tillkommer transportmomentet, vilket beroende på långa avstånd och tidskrav kan vara mycket kostnadskrävande. Posten AB är det enda företag med fullständig produktion av nationell post. City Mail tar emot post från hela landet, men det är avsändarna som själva får sortera posten och transportera den till de områden inom vilka City Mail har utdelning. Företaget kan således sägas vara verksamt på delar av marknaden för nationell post.⁴⁰

2. Insamling - sortering – transport – utdelning

Posten har som sagt genom en total vertikal integration produktion på alla delmarknader. I insamlings- och utgående sorteringsledet har man dock teknisk konkurrens genom försorteringen. I viss utsträckning ombesörjer avsändarna även transporten fram till respektive region på egen hand. City Mails affärsidé är att endast själva producera utdelningsledet. Tidigare led i kedjan får kunderna sköta själva. De lokala postoperatörerna producerar enbart lokal post och kan därmed ha en betydligt mindre komplex produktionsapparat.

Att det existerar fyra olika delmarknader i produktionen innebär att det i princip är möjligt att ha konkurrens i vart och ett av produktionsleden. En vidare analys får utvisa om detta är möjligt och om det i så fall är samhällsekonomiskt önskvärt.

3. Sändningar – enstaka brev (alla övriga brev) - värdepost

³⁸ Undantaget är sådan lokal post som lämnas in i särskilda blå postlådor och som ofta har sen inlämningstid, även fram till kl. 07 på morgonen. Den post som lämnas på annat sätt behandlas som regional även om den skall distribueras inom samma stad.

³⁹ Här bortses från den internationella posten, vilken omfattar ca 2 % av all post. I det här sammanhanget kan den betraktas som nationell där mottagaren utgörs av gränspunkten (Arlanda eller Malmö) för transport utomlands.

⁴⁰ Konkurrensverket och Marknadsdomstolen slog i sina beslut fast att den relevanta marknaden för City Mail skulle anses vara hela landet, eftersom företaget tar emot post från hela Sverige. Denna bestämning var inte okontroversiell eftersom företaget bara delar ut post inom de tre storstadsregionerna.

Post som inlämnas i större mängd i enhetligt format kallas i Sverige sändningar. Det kan ses som en särskild delmarknad eftersom produktionen av denna skiljer sig från övriga brev. Dels är breven ofta försorterade, vilket reducerar kraven på produktionskapacitet, dels finns en viss stordrift eftersom man kan fakturera många brev i klump, insamling och hantering underlättas. Det finns två typer av sändningar. En enklare produkt utgörs av adresserade DR-brev (tidigare massbrev). De skiljer sig dock inte från de vanliga sändningarna ur produktionssynpunkt så att de utgör en egen delmarknad.

Enstaka brev, däremot, innefattar alla övriga brev och är egentligen en heterogen produkt. Det kan innefatta allt från frimärkta brev, talonger, svarspost etc. som insamlas via vanliga postlådor till frankostämplade och porto betalt-brev från små och medelstora företag. De kräver en betydligt mer omfattande egenproduktion av postoperatören i form av insamling, bearbetning i sorteringsledet samt betalning (frimärksförsäljning, fakturering eller frankeringsmaskin). City Mail är enbart verksamt på marknaden för sändningar, lokaloperatörerna i regel enbart på marknaden för enstaka brev och Posten AB på båda.

En särskild delmarknad utgörs av det som kan betecknas värdepost. Postens tjänster kallas här ”Ess-brev”. Dessa brev hanteras separat i låsta utrymmen av särskild personal och hanteringen är i stor utsträckning manuell. Produktionssystemet är sålunda skilt från den övriga posten.

Exakta volymuppgifter finns inte, men en god uppskattning är att sändningarna omfattar minst 65 % av brevvolymer.⁴¹ Exakt var gränsen skall dras mellan sändningar och enstaka brev är idag något godtyckligt. Vid tillräckligt små sändningar minskar stordriftsfördelarna för postoperatören. Traditionellt i Sverige går gränsen vid 500 brev. City Mail kräver dock minst 1000 brev och Posten har gränsen 250 brev inom kommun. Värdeposten står för mycket små volymer.

4. A-post (normal/övernatt) – B-post (ekonomi/leverans inom tre dagar)

En sista marknadsuppdelning i produktionsledet består i A- och B-post. A-posten är normerande för produktionskapaciteten eftersom tidskravet är strikt. Genom att erbjuda en produkt med långsammare leverans till lägre pris kan produktionskapaciteten utnyttjas betydligt bättre. A-posten utgör 55-60 % av all post. Andelen bör vara av den storleksordningen om prissättningen är riktig, så att knappt hälften har lyfts undan från den kapacitetsdimensionerande delen i produktionsapparaten.

Det finns sålunda starka samproduktionsfördelar mellan A- och B-post. Dels genom att framförallt sorteringsledet utnyttjar ledig kapacitet, dels genom att postflödena konvergerar i utdelningsledet. Trots det utgör de separata marknader. Stora delar av produktionsapparaten är separat. Man kan tänka sig olika företag som specialiserar sig på endera och att förändrade kostnader leder till omflyttning av resurser mellan de båda postslagen.

Konsumentperspektivet

Ur konsumenternas perspektiv tillhandahåller posten många olika tjänster. Ena dagen önskar man skicka julkort, en annan sina betalningsuppdrag, en tredje skickar man brev i tjänsten från arbetet och några personer ägnar sig åt att skicka ut stora mängder post från sina arbeten i form av fakturor eller marknadsmaterial. Postsystemet erbjuder olika produkter för att

⁴¹PTS: Service och Konkurrens 2002:14.

tillgodose produktionen av tjänsten att kommunicera något mellan hushåll, offentliga sektorn och företag. Olika marknader kan sedan identifieras för en eller flera sådana produkter. Utbytbarhetskriteriet är emellertid svårt att tillämpa strikt, eftersom i stort sett varje enskild produkt har mycket liten utbytbarhet mot någon annan ur konsumentens synpunkt.

Ur konsumentperspektiv kan följande huvudindelning i produkter göras:

1. Innehåll: marknadskommunikation (som i sin tur kan delas upp på reklam, kataloger och broschyrer, kundtidningar etc.) respektive individuell kommunikation (personliga brev, fakturor, kontoutdrag, varor etc.)
2. Typ av brev: frimärkt brev, porto-betalt brev, massutskick med individuellt innehåll, massutskick med identiskt innehåll, värdepost
3. Volym/vikt
4. Relation: avsändarplats och mottagarplats.

Ur konsumentperspektiv är för det första innehållet betydelsefullt. Som framgick tidigare har individuell kommunikation och marknadskommunikation olika substitut. De båda kan dock i sin tur delas in i en mängd olika produkter som inbördes har liten utbytbarhet. Om ett företag vill skicka en faktura till sin kund är det knappast utbytbart mot att skicka en katalog eller ett kontoutdrag i stället. Innehållet är däremot oväsentligt för postföretaget. Det är emellertid trots den låga utbytbarheten inte rimligt att dela upp posten i delmarknader för varje produkt bestämd av innehåll.

Olika konsumenter har olika behov av att skicka ut post. Hushåll med små volymer skickar oftast frimärkta brev postade i en postlåda. Dessa omfattar endast knappt 5 % av alla brev. Företag använder frankeringsmaskiner eller har förtryckta kuvert och betalar sin post mot faktura. Slutligen finns de företag som har massutskick, vilka antingen kan vara med standardiserat men med individuellt innehåll, typ fakturor och kontoutdrag, eller identiskt. Möjligen kan fyra olika delmarknader här identifieras. Frimärkt post, frankostämplat och porto betalt-post skiljer sig emellertid i huvudsak åt beroende på avsändarens volymer och betalningssätt. Massutskick är av en helt annan karaktär. Även ur konsumenternas synvinkel utgör värdepost en egen kategori. Visserligen har all post ett värde, men försändelser för vilka konsumenten är beredd att betala det mångdubbla priset kan inte anses utbytbara med vanliga brev. Därför är det meningsfullt att skilja på tre delmarknader: för enstaka brev (frimärkt och porto betalt), massutskick (sändningar) samt värdepost.

Avsändaren har behov av att skicka försändelser med olika vikt, format och volym. Priset för att skicka brev stiger med ökad vikt i en trappstegsskala; format och volym har däremot liten betydelse. Konsumenterna kan därmed uppfatta ett 30-gramsbrev som en annan produkt än ett 20-gramsbrev eftersom portot är fördubblat. Att man tar högre porto för tyngre brev återspeglar delvis högre produktionskostnader, även om det oftare är volym och format som leder till högre produktionskostnader än högre vikt. Huvudsakligen är det dock ett sätt att prisdiskriminera, eftersom prisskillnaderna inte motsvaras av lika stora kostnadsskillnader; marginalerna är högre för de tyngre breven. Tyngre och därmed tjockare brev kan anses vara värdefullare för avsändaren som därmed är beredd att betala ett högre pris. Utbytbarheten är låg: en försändelse på 30 gram går oftast inte att dela upp på två femtongramsbrev. Detta är dock knappast något kriterium för att betrakta olika vikt- eller volymklasser som skilda marknader, så även om det är olika produkter för konsumenterna utgör de inga separata delmarknader.

Slutligen är varje försändelse unik i den meningen att den distribueras från en viss avsändare till en viss mottagare. Utbytbarheten är i princip obefintlig, dvs. det finns ingen efterfrågan på att skicka en viss försändelse till någon annan än den avsedda mottagaren. Hur skall då den svåra frågan om avgränsning av den geografiska marknaden angripas? Ekonomisk teori utnyttjar här transportkostnader som kriterium. Någon exakt avgränsning är inte möjlig, men följande principresonemang kan anföras.

Om någon önskar skicka en försändelse till personen A, men priset för att dela ut till A skulle höjas är det fortfarande möjligt att nå A till standardpris genom att skicka det till en granne till A. Antingen kan sedan grannen lämna över brevet eller A hämtar det hos grannen. De båda befinner sig på samma geografiska marknad. Om priset höjs för utdelning i Borås kan man på samma sätt tänka sig att en operatör i Göteborg tar emot alla brev till Borås och sedan kör dem dit för utdelning. Två intilliggande städer befinner sig sålunda troligen på samma geografiska marknad. Är då hela Sverige samma geografiska marknad? Svaret blir nej, för det är inte möjligt att skicka brev till exempel Luleå och låta ett annat företag dela ut dem i Borås, eftersom det är omöjligt att hinna med det över natt. Slutsatsen blir att för A-post är landet indelat i ett antal regionala marknader, som maximalt omfattar storleken av de nuvarande postregionerna.⁴² För ekonomibrev, däremot, kan hela Sverige betraktas som en enda geografisk marknad, eftersom det är möjligt att vidare distribuera brev över hela landet med tidskravet tre dagar. Man kan till och med tänka sig att större områden än nationen utgör samma marknad för B-post. Det visas i den internationella s.k. remailingen, som främst förekommer i länder nära varandra i Europa. Massutskick körs till länder med lågt internationellt porto och postas där till lägre pris än motsvarande porto i det egna landet men hinner fram inom de stipulerade tre dagarna.

Slutligen är det liksom för producenterna också skillnad för konsumenten på post med kravet att det ska delas ut nästa dag och på post med lägre krav på snabbhet. Därför utgör normalbrev (A-post) och ekonomibrev (B-post) två olika produkter som också ur konsumentsynpunkt befinner sig på olika delmarknader. En viss utbytbarhet finns här i ena riktningen, från B-post till A-post. Eftersom dagens prisskillnad bara är ungefär 10 % men knappt hälften av all post trots den lilla skillnaden är B-post, skulle en höjning av B-postpriset med 5-10 % sannolikt bara innebära en obetydlig övergång till A-post.

3.7 Tillämpningar av uppdelningen i delmarknader

Plum och Schwarz-Schilling (2000) har analyserat marknadsdefinitioner på postområdet. De anser att sådana måste göras från fall till fall eftersom förutsättningarna för konkurrens varierar vid olika tillfällen. Vidare hävdar de att en för strikt tillämpning av SSNIP-testet kan resultera i många mycket små marknader, vilket medför större risk att något företag anses ha en dominerande ställning någonstans. Om flera sådana små marknader har likartade konkurrensförhållanden kan man i så fall betrakta dem som en.

Författarna finner, liksom i denna analys, att direktreklam befinner sig på en egen marknad. Paket och tidningar nämns inte och får därmed inte heller anses ingå i deras definition av postmarknaden. På brevmarknaden anser de att man kan definiera marknader efter produktgrupper, kundgrupper och vertikala produktionsled. Definitionen av

⁴² Problemet är dock egentligen svårare än så. I praktiken måste man rimligen utgå från de befintliga postregionerna när man avgränsar geografiska marknader. De är dock ett resultat av postföretagets optimering av produktionsapparaten och medför att intilliggande platser kan hamna i varsin region och därmed tillhöra olika marknader. Med en annan regionindelning skulle de tillhöra samma marknad.

produktmarknader beror på de regulativa förhållandena. I ett land med ett legalt monopol ingår de produkter som omfattas av monopolet på en marknad, medan de som ligger utanför utgör en annan. I en avreglerad marknadssituation vill de skilja på en marknad som består av enstaka brev och en annan som består av massutskick (bulk mail). De anser att det varken på efterfråge- eller utbudssidan finns tillräckligt stark substitutionsmöjlighet. En möjlighet skulle vara om särskilda ”postmäklare” själva samlade ihop enstaka brev och sorterade dem och lämnade in dem som sändningar. Eftersom så inte sker i någon nämnvärd omfattning är marknaderna separata.⁴³

För det andra anser de att olika kundgrupper bildar olika marknader, till exempel företag respektive hushåll. Om prisdiskriminering är möjlig på lång sikt mellan olika grupper kan det enligt författarna antas röra sig om två olika marknader. Slutligen anser de, liksom i denna rapport, att de fyra vertikala produktionsleden var och en utgör en särskild marknad. Övriga marknadsuppdelningar måste göras från fall till fall, men författarna antyder att olika snabbhet, storlek eller vikt också kan vara grund för marknadsuppdelning.

Författarnas analys skiljer sig från slutsatserna i denna rapport i att vilja betrakta olika kundgrupper som separata marknader. Vidare intar man ett utpräglat synsätt gällande en bedömning från fall till fall. Även om marknadsavgränsningarna kan ändras om de faktiska konkurrensförhållandena ändras, så tar denna rapport en något mer långsiktig ståndpunkt. Exempelvis bör inte marknadsavgränsningarna ändras om ett konkurrerande företag etableras eller avvecklas. På marknader med stort in- och utträde skulle det leda till ständiga omdefinieringar. I stället bör det räcka med att se till den potentiella konkurrensen, dvs. om det kan anses möjligt med etablering av legala och andra skäl om till exempel en tänkt monopolist höjer sitt pris.⁴⁴ Det är också ett synsätt som Konkurrensverket ansluter sig till sedan en mer noggrann marknadsanalys gjordes 1996.⁴⁵

I det så kallade zonprismålet, vilket var föremål för Konkurrensverkets beslut 1996 och Marknadsdomstolens slutliga avgörande 1998 ville Posten införa differentierade priser för utdelning i olika områden. Man anförde lägre utdelningskostnader i storstäder som grund för lägre priser för sändningar till dessa områden. Domstolarna fick då ta ställning till frågan om avgränsning av marknader. Konkurrensverket såg först all post som en produkt, men ändrade sedan definitionen så att enstaka brev och sändningar utgjorde varsin marknad, eftersom köparna inte ansåg dem utbytbara.⁴⁶ Marknadsdomstolen delade denna uppfattning gällande produktmarknaden. Man tillade dock att redan i produktdimensionen bör en geografisk aspekt läggas till. Det är emellertid oklart utifrån dess beslut på vilket sätt.⁴⁷

Den geografiska marknaden för sändningar har av domstolarna ansetts bestå av hela Sverige. Både Konkurrensverket och Marknadsdomstolen baserar sig på det faktum att förutsättningarna för konkurrens är tillräckligt homogena. Det grundas på att inte bara Posten utan också City Mail tar emot försändelser från hela landet, även om City Mail bara delar ut i storstäder. Posten hade hävdade att utdelning i storstäder utgjorde en separat marknad, eftersom det inte finns någon utbytbarhet mellan utdelning på olika platser. Det baserade sig bland

⁴³ Sådan verksamhet har dock förekommit hos några av de lokal postoperatörerna i Sverige, se Andersson (2000), men i mycket liten skala och med begränsad lönsamhet.

⁴⁴ I det tidigare exemplet med post till Borås behöver det alltså inte i utgångsläget existera ett företag som kan samla upp post till Borås. Det räcker med att det inte kan anses orimligt att det etableras ett sådant företag om monopolisten höjer priset för brev till Borås.

⁴⁵ Andersson (2001:172).

⁴⁶ Konkurrensverkets beslut 1996-12-19, dnr 1142/96.

⁴⁷ Marknadsdomstolens beslut 1998-11-11, dnr A 3/98.

annat på en analys av Kylén (1998) som undersökte effekten av att Posten 1995 sänkte priserna för utdelning i Stockholm. Baserat på SSNIP-testet konstaterade han att ingen förändring i efterfrågan på utdelning i Stockholm skedde trots prisförändringen, alltså utgjorde Stockholm en egen geografisk marknad.

Konkurrensverkets och Marknadsdomstolens synsätt skiljer sig från Plum och Schwarz-Schilling. Myndigheterna definierar geografisk marknad utifrån var avsändarna befinner sig. De senare författarna inkluderar däremot destination som en viktig egenskap i att avgränsa produktmarknaden. Olika geografiska marknader uppstår bara, menar de, om en tänkt monopolist i ett visst geografiskt område kan utöva marknadsmakt i form av att höja priserna utan att företag i andra områden etablerar sig i det första. Författarna konstaterar att det är mindre sannolikt och att destination troligen är det som styr priserna i första hand. Till skillnad från myndigheterna anser man därmed att "...in postal markets, the delineation with regard to destinations is more important than any other geographical market segmentations" (s 305).

I denna rapport anses marknaden för B-post bestå av hela Sverige, men med något andra argument än de ovan refererade. De båda myndigheterna har ansett att alla sändningar, även A-postsändningar har hela Sverige som marknad. Det är inte förenligt med den marknadsanalys av övernattpostens begränsningar som gjorts i denna rapport. Vidare tas i den här rapporten ett mer långsiktigt perspektiv grundat på potentiell konkurrens. Både de refererade forskarna och myndigheterna anser däremot att det är förekomsten av ett konkurrerande företag i den aktuella situationen som ligger till grund för marknadsdefinitionen.

Slutligen kan nämnas Post- och Telestyrelsens analys av delmarknader. I sina rapporter skiljer man i första hand enbart mellan delmarknaderna för enstaka brev och sändningar. En tredje delmarknad som omnämns är lokalpostmarknaden.⁴⁸

3.8 Slutsats om marknadsavgränsningar

Man kan urskilja fyra marknader som i ekonomisk mening är så olika att de kan sägas vara separata marknader: brev, paket, dagstidningar och oadresserad direktreklam. En utgångspunkt för en ekonomisk analys av marknaden är ur ett konsument-, producent- samt ett institutionellt perspektiv. De fyra marknaderna uppfattas omfatta olika produkter sett ur konsumenternas ögon. Utbytbarheten, eller korselasticiteten, dem emellan är mycket liten. Ett undantag är vissa oadresserade försändelser som kan vara utbytbara mot brev, däremot är utbytbarheten mycket liten i motsatt riktning. De fyra marknaderna är i stort sett olika ur producentens ögon. Alla har sina egna produktionssystem, dock konvergerar de oadresserade försändelserna med brev i utdelningsledet. Att de har skilda produktionssystem beror dels på olika fysiska egenskaper hos produkterna, dels på olika krav på snabbhet i distributionen. Slutligen omfattas de av mer eller mindre skilda institutionella krav. Både brev och paket omfattas dock av kravet på samhällsomfattande tjänster och tillses båda av PTS. I övrigt är dock de institutionella skillnaderna betydande. Därmed får de anses utgöra separata marknader. Betalningsförmedling i form av kassaservice är en helt fristående marknad. Av de historiska skäl som angavs i avsnitt 3.5 har det samproducerats med postärenden i postkontoren. Om det fanns vissa samproduktionsfördelar tidigare är dessa sedan länge

⁴⁸ PTS 2002a, s 13ff.

eliminerade. Kassaservice bör ses som en del av de finansiella marknaderna och inte av kommunikationsmarknaden.

Vilken eller vilka av dessa fyra, separata marknader som skall anses utgöra ”postmarknaden” är delvis godtyckligt. Att brev utgör post är odiskutabelt. Med brev avses här försändelser enligt den svenska postlagen, vilket innebär att till skillnad mot EU-direktivet inräknas även böcker, kataloger, tidningar och tidskrifter som i övrigt uppfyller kraven på brev.

Marknader kan alltid aggregeras på högre nivåer. Person- och godstransporter, post och elektronisk kommunikation bildar tillsammans kommunikationsmarknaden. Alla varu- och tjänstemarknader tillsammans utgör hela den aggregerade produktmarknaden där BNP utgör producerad kvantitet och priset är den allmänna prisnivån. Ett alternativ skulle vara att definiera postmarknaden som ett aggregat av brev-, paket-, direktreklam- och dagstidningsmarknaderna tillsammans. Denna definition blir dock för vid ur såväl ekonomisk som juridisk utgångspunkt. Det finns heller inget skäl att aggregera några men inte alla marknader, eftersom alla skiljer sig åt ur de tre betydelsefulla utgångspunkterna som diskuterades ovan. Slutsatsen måste därför vara att postmarknaden är synonymt med brevmarknaden.

Detta synsätt borde få konsekvenser för utformningen och tillämpningen av regelverket. Postlagen borde tydligare specificera att den nuvarande definitionen av postverksamhet är det som utgör ”post”. Man bör dock uppmärksamma att denna skiljer sig från EU-definitionen. Begreppet ”posttjänster” i sin nuvarande innebörd är olyckligt. I stället bör de samhällsomfattande tjänster som åsyftas uttryckas som att omfatta posttjänster samt paket upp till 20 kilo. Post och Telestyrelsens tillsynsansvar blir då naturligare att omfatta post (brev) samt i övrigt de samhällsomfattande kommunikationstjänster som statsmakten bestämt.

Kassaservicen bör definitivt skiljas helt från posttjänsterna. Tillsynsansvaret för denna verksamhet bör övergå från PTS, där det utgör en främmande fågel, till en naturligare hemvist såsom Finansinspektionen. Svensk Kassaservice bör inte ingå som ett dotterbolag inom Posten AB utan göras till ett fristående bolag. Kanske bör det bli en myndighet som i likhet med Banverket tillhandahåller en grundläggande infrastruktur på betalningsförmedlingsområdet. Ett avskiljande från Posten AB skulle för det första göra det lättare att betrakta det som ett särskilt bolag med ansvar för betalningsförmedling med ett samhällsomfattande ansvar. Därmed skulle problemen med att tillhandahålla dessa tjänster kunna lösas på ett effektivare sätt. De behöver inte heller tillhandahållas av det företag som står för de samhällsomfattande post- och pakettjänsterna. För det andra skulle konkurrensförhållandena bli tydligare om postsektorn endast innehöll aktiviteter relaterade till just post. För det tredje skulle det vara till fördel för bolaget Posten, vars lönsamhet och goodwill påverkats mycket negativt av kassaservicen, vilken dels gått med förlust trots subventioner, dels har neddragningen av kontorsnätet givit negativ publicitet i allmänhetens ögon.

Postmarknaden, dvs. brevmarknaden kan indelas i ett antal delmarknader. Det kan göras utifrån producent- och konsumentensidan. I Sverige är det inte meningsfullt att också indela i delmarknader utifrån institutionella aspekter. Flera delmarknader sammanfaller mellan producent- och konsumentperspektivet. I tabell 3.3 sammanfattas de olika delmarknader som identifierats i ovanstående avsnitt.

Tabell 3.3: Sammanfattning av postmarknadens delmarknader

	Producentperspektiv	Konsumentperspektiv
Geografisk dimension	Lokal-regional-nationell	A-post: region B-post: landet
Kategori	Insamling-sortering-transport- utdelning	Individuell kommunikation- Marknadskommunikation
Typ av brev	Enstaka brev – sändningar – värdepost	Enstaka brev – sändningar – värdepost
Tidskrav	A-post – B-post	A-post – B-post

Den svåra diskussionen om uppdelningen av postmarknaden i delar har mindre direkt betydelse än frågan vad som utgör hela postmarknaden. Ett viktigt sammanhang är i konkurrensmål, där den relevanta marknaden måste bestämmas. Där kan riktlinjer av den typ som angivits ovan vara värdefulla. Ett annat gäller utformandet av spelregler. Exempelvis kan uppdelningen av postmarknaden i geografisk dimension eller i kategori ha betydelse om man vill stimulera inträde på delmarknader. Krav på Posten att sätta priser så att tillträde kan ske i något av leden insamling, sortering, transport eller utdelning är ett konkret exempel. Slutligen kan man också tänka sig att tillhandahållandet av de samhällsomfattande posttjänsterna delas upp så att olika operatörer ansvarar för olika delmarknader.

4. Marknadsutveckling efter avregleringen

I det här kapitlet görs en genomgång av marknadsutvecklingen på postmarknaden efter avregleringen. Det baseras enbart på redan befintliga data.

4.1 Volymutveckling

Brevvolymerna ökade kraftigt fram till senare delen av 1990-talet. Därefter har de stagnerat. Det föreligger olika statistiska redovisningar av brevvolymerna, vilka redovisas i tabell 4.1. PTS tar in uppgifter om volymerna från de operatörer som har tillstånd att bedriva postverksamhet som underlag för sina avgifter. SIKA är statistikansvarig på postområdet. Deras uppgifter omfattar dels något fler produkter, dels innefattas fler operatörer än de med tillstånd (t ex tidningsföretag som delar ut sina egna fakturor och andra försändelser). SIKAs syfte är att fånga upp alla försändelser som uppfyller definitionen på brev enligt postlagen.

Tabell 4.1: Postvolymerna 1993-2002 (miljoner)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
SIKA: brev, adresserade tidningar och dito reklam			3467	3576	3578	3575	3558	3548	3266	3604
				+3,1%	± 0%	-0,1%	-0,5%	-0,3%	-7,9%	+10,3%
SIKA: oadresserade försändelser			1521	1575	1756	1865	1953	2961	2997	2868
PTS: försändelser	3289	3339	3369	3421	3436	3424	3446	3426	3334	3307
		+1,7%	+0,8%	+1,5%	+0,4%	-0,4%	+0,6%	-0,6%	-2,7%	-0,9%

Källa: PTS: www.pts.se. Före 1995 visar uppgifterna enbart Postens volymer, trots att några miljoner distribuerades av andra operatörer. Uppgifterna från Posten inkluderar inte paketavier, adresserade tidningar och post till utlandet och är justerat för att motsvara de produkter som utgör underlag för PTS avgifter. Materialet bygger på statistiska undersökningar av volymerna och kan enligt Posten slå fel på ca 0,3 procentenheter.

SIKA: Postverksamhet, diverse årgångar (statistiken började föras 1995). Dessa volymer inkluderar till skillnad från PTS även adresserade tidningar och utrikes post samt även företag utan tillstånd för att bedriva postverksamhet. Värden för oadresserade försändelser före 2000 är inte direkt jämförbara pga. omdefiniering av branschtillhörigheter.

Det är svårt att dra en säker slutsats om postvolymerna ökar eller minskar. Enligt SIKA är det totala antalet försändelser som störst 2003 efter en stagnation under några år. Ökningen beror främst på växande volymer för försändelser som delas ut av andra företag. Enligt PTS uppgifter nådde postvolymerna däremot en topp redan 1997 för att därefter minska.

Det är rimligt att anta att utvecklingen av postvolymerna har mycket litet att göra med avregleringen. Den trendmässiga uppgången kan hänföras till att post liksom annan kommunikation efterfrågas allt mer; post har en ungefärlig BNP-elasticitet på ett (Nikali 1998). Stagnationen i slutet av 1990-talet beror lika säkert på att brev ersatts av elektronisk kommunikation. Trots osäkerheten i statistiken kan man ändå förkasta hypotesen att det vanliga brevet håller på att slås ut av elektronisk kommunikation. Nedgång i volymer kan även förklaras av avregleringen. Priserna för enstaka brev har höjts. Eftersom de konkurrerar

med elektronisk kommunikation är det rimligt att de har högre priselasticitet än sändningar. Förändringarna i prisstruktur som beskrivs i följande avsnitt kan ha bidragit till mindre volym.

4.2 Prisutveckling

En av de viktigaste frågorna att utvärdera efter en avreglering är vad som hänt med priserna. Vid en tidigare monopolsituation kan priserna ligga för högt och ha givit övervinster till producenten. Prisnivån skulle i så fall tendera att sjunka efter konkurrensutsättning. En monopolist har inte heller incitament att anpassa priser för varje delprodukt till kostnaden. Tvärtom maximeras vinsten med påslag på marginalkostnaden som är högre ju lägre priselasticiteten är. Anpassningar av *prisinivån* respektive *prisstrukturen* bör bli följden av konkurrensutsättning om monopolisten utnyttjat sin marknadsmakt. Om däremot Postverket såsom ett statligt affärsverk snarare satte genomsnittskostnadsbaserade priser bör inga större förändringar i prisnivån följa. Däremot kan man fortfarande tänka sig att prisstrukturen var inoptimal, exempelvis att man valt att hålla relativt låga priser på hushållens brev och relativt höga för företagen eller alltför enhetliga priser. Enhetlighet underlättar visserligen för konsumenterna att överblicka priserna, men om kostnaderna skiljer sig väsentligt åt mellan olika produkter skapar enhetspriser utrymme för ”gräddskummande” nyetableringar.

Som framgick av förra kapitlet finns en mängd produkter och därmed också en mängd olika priser.⁴⁹ Enstaka brev och sändningar prissätts enligt helt olika principer. Sändningar prissätts dessutom ofta i avtal vid sidan om prislistorna. *Enstaka brev* delas upp i A-post och B-post med varsitt porto. En viss rabatt erhålles om breven frankeras i frankeringsmaskin eller faktureras. Det finns vidare en vikttrappa som innebär att portot höjs vid stegen 20, 100, 250, 500, 1000, 1500 gram. I dagens portoskala kostar 20-gramsbrevet 5,50 kronor och 100-gramsbrevet 11,00 kronor. Vid varje ytterligare steg i vikttrappan stiger portot med 11 kronor. Slutligen finns särskilt porto för brev som distribueras med högre krav (värde, express) och ett föreningsporto med leverans inom tre dagar till ett pris av 4,80 kronor för försändelser upp till 100 gram.

Även *sändningarna* delas upp i A-post och B-post. Portot för sändningar bestäms av ett fast pris per kilo samt ett styckpris per brev. Det finns sålunda ingen vikttrappa utan en flytande skala. För såväl A- som B-post skiljer man på osorterade sändningar, sorterade sändningar som delas ut över hela riket samt sorterade sändningar som delas ut i storstad.⁵⁰ Minimiantal för sorterade sändningar är 10 000 försändelser vid samma tillfälle. Slutligen finns en viss mängdrabatt, så att om fler försändelser lämnas in samtidigt sjunker priset något. En särskild form av sändning finns inom kommuner. Om minst 250 försändelser lämnas in samtidigt med angiven avsändare för utdelning inom kommun är priset 4,20 för frankostämplade och 4,30 för porto-betalt. Priset för brev i sändningar kan också jämföras med enstaka brev (exklusive moms för att få jämförbarhet). För B-post är priset för ett brev i en sändning 57-81 % av priset för enstaka brev (beroende på om det är storstad, sorterat eller osorterat) och för A-post på 72-90 %. Prisskillnaden för B-post mellan sändning och enstaka brev är sålunda betydligt större än för A-post.

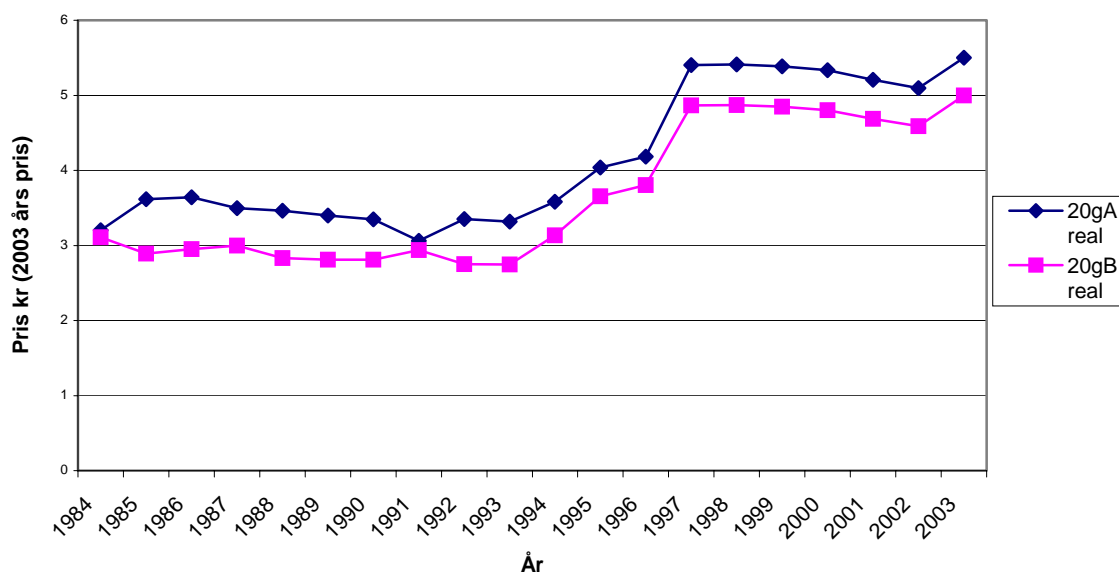
⁴⁹ Källor till avsnittet om priser är om inget annat anges PTS databas över postpriser, för aktuella priser Postens hemsida samt PTS (1998) och PTS (2003c).

⁵⁰ Under 1995-96 var enbart priset lägre för utdelning i Stockholm. Sedan dess gäller storstadspris i Stockholm (10-19), Malmö/Lund (20-22), Helsingborg (25), Halmstad (30), Växjö (35), Göteborg (40-42), Borås (50), Jönköping (55), Linköping (58), Norrköping (60), Eskilstuna (63), Karlstad (65), Örebro (70), Västerås (72), Uppsala (75), Gävle (80), Sundsvall (85), Umeå (90) och Luleå (97).

Enstaka brev

I figur 4.1 visas utvecklingen av portot för ett 20-gramsbrev sedan 1984. Alla prisjämförelser görs i 2003 års priser.⁵¹ Det framgår att portot i reala termer var ungefär oförändrat fram till 1994. Därefter höjdes det kraftigt. Från 1997 har det varit oförändrat i nominella termer (5,00 kronor) fram till 2003 då det höjdes till 5,50 kr. Sedan 1992 har 20-gramsportot stigit realt med 65 %. En del av prishöjningen förklaras av att moms infördes på portot i två steg i mitten av 1990-talet, först till 12 % och sedan till 25 %. Det kan förklara portohöjningarna 1994-96. Den stora justeringen inträffade med andra ord 1997, då portot höjdes kraftigt, med 30 %. Borträknas momseffekten är portot idag 32 % högre i fasta priser än 1992. Det är således en ganska kraftig relativprishöjning för enstaka brev som ägt rum efter avregleringen.

Figur 4.1: Portot för ett 20-gramsbrev, A- och B-post, 1984-2003 i 2003 års priser (inkl. moms)



I tabell 4.2 visas en jämförelse för olika typer av enstaka brev. Det framgår där att B-post överlag är ungefär 10 % billigare än A-post. Vidare kan en rabatt på ungefär 10 % erhållas om kunden själv utför visst arbete genom frankostämpling eller porto-betalt-kuvert med fakturering. Därmed sparar Posten in vissa kostnader för uppsamling och försäljning.

Den prisstruktur som visas i tabell 4.2 har inte förändrats mycket sedan 1980-talet. Den utveckling som visas i figur 4.1 beskriver därför i stora drag prisutvecklingen för alla enstaka brev. Den enda större förändringen gäller expressbrevet. Från 1991 kostar det cirka 12 gånger ett vanligt 20-gramsbrev. På 1980-talet kostade det 6-7 gånger ett 20-gramsbrev. Dagens differens på 10 % mellan A- och B-post motsvarades fram till mitten av 1990-talet oftast av en differens på 16-20 %. Brevet på 1 kg kostar idag 7 gånger priset för ett 20-gramsbrev; fram till början på 1990-talet kostade det drygt 6 gånger 20-gramsbrevet.

⁵¹ Konsumentprisindex har genomgående använts för att inflatera priser till 2003 års prisnivå (www.scb.se). Det kan diskuteras vilket prisindex som är bäst i sammanhanget och om inte i synnerhet sändningar borde räknas om med exempelvis nettoprisindex eller något mer branschrelaterat index. De storleksordningar som slutsatserna dras ifrån påverkas dock inte nämnvärt av valet av index.

Tabell 4.2 Portot 2003 för olika typer av enstaka brev (inkl. moms)

	20 gram	20 g franko-stämplat	20 g porto betalt (mot faktura)	100 gram	1000 gram	20 g express
A-post	5,50	5,00	5,10	11,00	44,00	70,00
B-post	5,00	4,50	4,60	10,00	40,00	

För enstaka brev inom en kommun finns på ett trettiotal orter idag alternativet att utnyttja ett lokalpostföretag. Deras priser är betydligt lägre än Postens normalporto. Enligt PTS (1999) låg priset då 34-47 % under Postens. Den största prisskillnaden fanns för tyngre brev. Även jämfört med Postens kommunsändning om minst 250 brev låg lokaloperatörernas pris detta år 13-26 % lägre.

Sändningar

Det är betydligt svårare att beskriva prisutvecklingen för sändningar än för enstaka brev. Det beror på att formerna för prissättningen ändrats flera gånger under perioden, på att kombinationen av kilo- och styckpris gör att man måste införa antaganden om en genomsnittsvikt för att kunna jämföra pris per brev samt att många avsändare erhåller rabatter av okänd storlek i avtal. Det betyder att listpriserna inte är helt relevanta i en analys, men i brist på annan information det som går att studera. Dessutom har produkterna ändrats och kvalitetsutvecklats, varför de produkter som jämförs mellan åren inte exakt är jämförbara.

Fram till 1991 fanns vanliga försändelser med A- och B-post (ekonomibrev). Dessutom erbjöd Posten tjänsten ”massbrev”, för likadana försändelser inlämnade samtidigt med leverans inom 3-7 dagar. Denna tjänst motsvarar närmast det som senare kallats DR-brev, i viss mån också B-postsändningar. Troligen användes massbrev mest för försändelser av lägre värde, medan större utskick av exempelvis finansiell information gick som ekonomibrev. Före 1990 fanns för massbreven en viktrappa liknande den som finns idag för de enstaka breven. Under åren 1990 och 1991 prissattes massbrev som idag med ett kilopris plus ett styckpris.

Under åren 1992-1994 avskaffades massbrevet. I stället utgick man från priset för enstaka brev och därtill erbjöds olika prestationsrabatter beroende på vad kunden gjorde i form av egenproduktion. Rabatter på i storleksordningen 10-20 öre erbjöds för sorterade sändningar som uppfyllde vissa krav. Modellen innebar dels att viktrappan återinfördes, dels att portot steg kraftigt jämfört med massbreven för företag som inte kunde förhandla till sig bättre priser. Tyngre försändelser och sändningar som inte prissattes i avtal steg därför kraftigt i pris. Avtalskunder däremot kunde förhandla fram bättre villkor. Dessa är inte kända, men sannolikt kunde stora kunder få ännu bättre villkor än massbrevpriserna tidigare inneburit.

Från 1995 och fram tills idag har åter en modell med kilopris och styckpris tillämpats. Olika varianter av prisdifferentiering beroende på var försändelserna delas ut har också införts. En beskrivning av prisutvecklingen för ett urval av olika sändningstyper finns i tabell 4.3. Samtliga priser är i 2003 års prisnivå, exklusive moms. För att se hur de reala priserna utvecklats över tiden läser man tabellen radvis. Prisstrukturen för varje år framgår kolumnvis. År 1991 har valts som utgångspunkt för jämförelsen eftersom priserna detta år inte hade anpassats till vare sig avregleringen eller etableringen av City Mail. Notera att åren 1992-94 inte är representerade i tabellen. Då tillämpades som nämnts viktrappan och portot för tyngre försändelser var väsentligt högre än både tidigare och senare år.

Tabellen innehåller jämförelser av tre huvudprodukter. Först visas den billigaste formen av brevutskick. För 1991 är det *massbrevet*, för 1995 är det DR-brev och för 2003 är det produkten ADR (adresserat DR-brev). DR-brev får endast innehålla säljbudskap, relationsskapande material och samhällsinformation. Leverans för den billigaste typen av ADR-brev som visas i tabellen är inom tre dagar (för bestämd leverans efter exakt tre dagar tillkommer ungefär 35 öre per brev). Den andra huvudprodukten är utskick som *B-postsändningar* och den tredje huvudgruppen är *A-postsändning*. 1991 fanns inga särskilda priser för sändningar (annat än massbrev), alltså är det portot för enstaka brev som visas i tabellen.

Tabell 4.3: Priset för sändningar 1991, 1995 och 2003 i 2003 års priser exkl. moms

År	Antal i sändning	1991		1995		2003	
		-5'	10'-25'	-5'	10'-25'	-5'	10'-25'
Mass/DR-brev osort	20g	2,20	-	2,42	2,32	3,12	3,12
	50g	2,54	-	2,78	2,68	3,60	3,60
Mass/DR-brev sorterad	20g	-	2,00	2,22	2,12	-	2,62
	50g	-	2,33	2,58	2,48	-	3,00
Mass/DR-brev sorterad storstad	20g	-	2,00	2,13	2,01	-	2,22
	50g	-	2,33	2,48	2,37	-	2,60
B-post osort	20g	2,94	2,94	3,15	3,04	3,25	3,25
	50g	5,87	5,87	3,64	3,53	3,73	3,73
B-post sorterad	20g	2,94	2,94	-	2,84	-	2,71
	50g	5,87	5,87	-	3,33	-	3,09
B-post sorterad storstad	20g	2,94	2,94	2,71	2,60	-	2,31
	50g	5,87	5,87	3,20	3,09	-	2,69
A-post osort	20g	3,06	3,06	3,55	3,44	3,96	3,96
	50g	6,12	6,12	4,20	4,09	4,60	4,60
A-post sorterad	20g	3,06	3,06	3,35	3,24	-	3,57
	50g	6,12	6,12	4,00	4,00	-	4,14
A-post sorterad storstad	20g	3,06	3,06	3,11	3,00	-	3,17
	50g	6,12	6,12	3,76	3,76	-	3,74

Källa: PTS databas över postpriser; Postens prisuppgifter (www.posten.se); Konsumentprisindex (SCB).

Anm. Streck betyder att produkten inte finns.

För 1991 är B-post och A-post lika med portot för enstaka brev. Några storstadspriser fanns inte utan priset för utdelning i storstad är detsamma som andra priser.

För 1995 är B-post lika med produkten ekonomibrev och för A-post lika med brev. 1995 erbjöds lägre priser enbart för utdelning i Stockholm, det angivna priset är för brev som lämnats in i hela riket (för brev som lämnats in i Stockholm för utdelning där var priset ytterligare 22 öre lägre). En prestationsrabatt på 20 öre för försorterade brev har antagits.

För 2003 gällde storstadspriset för utdelning i de 19 största städerna. DR-brev är lika med produkten ADR-budget.

Om man först studerar prisstrukturen ser man år 2003 att 50-gramsbrevet är ungefär 15 % dyrare än 20-gramsbrevet för alla produkter. Osorterad sändning är 20 % dyrare än sorterad vad gäller B-post men bara 10 % dyrare för A-posten. Utdelning i storstad ligger 15 % under rikspriset för B-post och 12 % under för A-post.

Om man därefter studerar tabellen radvis för att se vilka förändringar som skett för olika produkter från omedelbart före marknaden konkurrensutsattes fram tills idag upptäcker man stora förändringar av relativpriserna. Priserna för alla typer av osorterade sändningar har stigit trendmässigt. Trots att det inte fanns ett särskilt pris för osorterade sändningar 1991 var priset ändå lägre då. Ett undantag är tyngre försändelser. Det beror på att vikttrappan gällde för osorterade A-postsändningar 1991. Sådana sändningar kom att minska med en tredjedel i pris eller mer för tyngre försändelser när den flytande skalan infördes 1995.

För sändningar med lägst kvalité, mass-/DR-brev, har priserna stigit. Massbrevet som fanns fram till 1991 hade ett mycket konkurrenskraftigt pris. Det var till och med lägre än dagens storstadspris. Priset för sorterade ekonomibrevsändningar har däremot sjunkit. Man kan dra slutsatsen att den skärpta konkurrensen om sådana sändningar pressat ner priserna. Men om man jämför med priset på produkten massbrev 1991 finner man att de vara ytterligare klart lägre i pris. I mellanperioden har dock priset för sändningar varit ännu högre: under perioden 1992-94 baserades priset på enstaka brev och även 1995-97 låg priset högre än idag.

Slutligen kan man konstatera att priserna för sändningar med utdelning i storstad sjunkit. 1991 fanns inte någon sådan prisdifferentiering, men det allmänna priset för massbrev var trots det lägre än dagens storstadspris. 1995 infördes särskilda Stockholmspriser (som sedan avskaffades efter ingripande från Konkurrensverket) som svar på konkurrensen City Mail. En annan och godkänd utformning av geografiskt differentierade priser som infördes 1997 har därefter inneburit att priset sjunkit ytterligare i reala termer. Dessutom har priset utsträckts från att gälla enbart i Stockholmsområdet till att omfatta de 19 största kommunerna i Sverige.

I samtliga prisanalyser ovan beaktas endast Postens priser. För utdelning i Stockholms-, Göteborgs- och Skåne-regionen samt på Gotland finns City Mail som ett alternativ. City Mails priser uppges ligga något under Postens listpriser, men hur de förhåller sig för avtalskunder är oklart.

Slutsats om prisutvecklingen

Det är komplicerat att dra slutsatser om hur postpriserna förändrats till följd av avreglering och konkurrens från lokaloperatörer om kommunpost, City Mail gällande sändningar till storstäder samt hot från potentiell etablering. Införandet av moms har bidragit till 25 % högre pris på enstaka brev. Det är en försämring för konsumenterna av sådana brev, samtidigt som det är svårt att ur ett samhällsekonomiskt perspektiv hävda att portot skall vara momsbefriat. Det fungerar annars som en subvention till postsektorn och medför ineffektivitet. Man skulle kunna se momspålägget som en effekt av avregleringen, eftersom det var nödvändigt för att ge konkurrensneutralitet mellan Posten och privata operatörer. Men moms på post hade sannolikt införts ändå, eller borde åtminstone ha gjorts det. Därför bortses i den fortsatta analysen från momseffekter.

Även utan momspålägget har de enstaka breven stigit kraftigt i pris: med i storleksordningen 30-50 procent jämfört med före avregleringen. En motverkande effekt finns genom möjligheten att utnyttja frankostämpling eller porto-betalt, som ligger 10 % under styckpriset. Denna möjlighet kan dock bara avsändare med minst 10 brev per dag utnyttja. B-post har stigit något mer än A-post i pris, medan förhållandet mellan olika viktklasser är i stort sett oförändrat. I tabell 4.4 sammanfattas de reala prisförändringarna mellan 1991 och 2003. Det ska tilläggas att valet av jämförelseår har betydelse. Priset på enstaka brev höjdes 1992 och 2003. Hade jämförelsen gjorts mellan 1992 och 2002 hade klart mindre prisökningar visats.

Tabell 4.4: Reala prisförändringar mellan 1991 och 2003 på olika produkter

		20 gram	50 gram
Mass/DR-brev sändning	osorterad	+42 %	+42 %
	sorterad	+31 %	+29 %
	sorterad storstad	+11 %	+11 %
B-post sändning	osorterad	+10 %	-37 %
	sorterad	- 8 %	-47 %
	sorterad storstad	- 21 %	-54 %
A-post sändning	osorterad	+30 %	-25 %
	sorterad	+17 %	-32 %
	sorterad storstad	+4 %	-39 %
A-post enstaka brev		+44 % (+79 %)	+44 % (+79 %)
B-post enstaka brev		+36 % (+70 %)	+36 % (+70 %)
A-post inom kommun (min 250 st)		+10 % (+37 %)	+12 % (+40 %)

Anm: Siffrorna inom parentes visar prisförändring inklusive införandet av moms.

Av sammanställningen i tabell 4.4 framgår de stora förändringarna av relativpriserna. Störst är minskningen för tyngre brev i sändningar. Eftersom vikttrappan tillämpades fram till 1995 var marginalerna på tunga brev uppenbarligen stora. Osorterade sändningar har blivit dyrare utom för osorterade A-postsändningar av tyngre brev. Sorterade sändningar steg markant i pris 1992-95 för att sedan sjunka. Sorterade B-postsändningar är idag billigare än motsvarande försändelser 1991. Utdelning i storstäder har blivit billigare över tiden och dessutom kommit att omfatta ett större geografiskt område.

Det framgår att det har skett störst prisökningar för de produkter där konkurrenter till Posten saknas; för osorterade brev och för enstaka brev. Störst prispress har skett för tunga brev och för sändningar till storstad. Det skulle kunna tolkas som en *positiv* konsekvens av avregleringen: nya företag har lyckats identifiera de lönsammaste nischerna, där Postverkets tidigare priser låg som högst i förhållande till kostnaderna. Nyetableringen har lett till prispress både genom det nya företagens priser och genom prissänkningarna av Posten. Effektiviteten har i så fall ökat. Det skulle också kunna tolkas *negativt*: Posten med stor andel gemensamma kostnader har fört en allt större andel av dem till icke-konkurrensutsatta produkter utan att för den skull underprissätta de konkurrensutsatta. En sådan förändring kan emellertid inte bedömas samhällsekonomiskt. Priser som ligger mellan "stand-alone-cost" (det vill säga där alla fasta gemensamma kostnader förs till den konkurrensutsatta produkten) och "average incremental cost" (där de i stället helt förts till den icke konkurrensutsatta) är alla samhällsekonomiskt acceptabla. En tredje, mindre sannolik, tolkning är förstås att produktionskostnaderna stigit för de produkter som höjts mest i pris, eller att de sjunkit för de konkurrensutsatta. I så fall är prisförändringarna oberoende av avregleringen.

Man kan dock ifrågasätta meningsfullheten i att fästa alltför stor uppmärksamhet vid de listpriser som hittills studerats. De gäller sannolikt enbart för småkunder, det vill säga de som har få och/eller små sändningar. Större kunder till Posten sluter särskilda avtal. Dessa är hemliga, men sannolikt gäller de för en stor del av sändningarna. PTS fallstudie av fem stora postkunder från 1998 visar på att de fått väsentligt lägre priser och bättre villkor av Posten. Prissänkningarna gäller särskilt för tyngre försändelser. PTS uppskattar att prissänkningarna för de största kunderna kan ligga på upp till 50 %.

Om antalet avtalskunder och storleken på rabatterna på listpriset är oförändrat över tiden kan listpriserna ändå ge en god bild av prisutvecklingen. I så fall är slutsatsen att prisnivån ligger oförändrad eller höjts något. En rimlig hypotes är att konkurrensen som uppstod i början på 1990-talet gjorde att Postverket övergav produkten massbrev, använde listpriser med prestationsrabatter som utgångspunkt och sedan förhandlade fram bättre villkor med kunder som övervägde att byta leverantör. Den prisökning som förefaller uppstå 1992, på grund av övergången till enstaka brev-priser är i så fall till stor del skenbar. Det förefaller också onaturligt att möta konkurrens med prisökningar. När å andra sidan modellen med kilo- och styckpris återinförs 1995 kan prissänkningarna förefalla större än de i själva verket var. Tidigare analyser av avregleringens effekter på sändningspriserna kan eventuellt ha överskattat prispressen nedåt, eftersom de baserats på årtal efter 1991. Som en mycket grov uppskattning av en sammanvägning av listpriser och avtalspriser anger PTS att sändningarna blivit 30 % billigare. PTS jämförelse grundar sig dock på förhållanden under 1992-94. Om man beaktar de priser som gällde för massbrev år 1991 har i stället många sändningar blivit dyrare.

Om man lägger ihop prisförändringarna på olika typer av sändningar med att de enstaka breven blivit 30-50 % dyrare och att sändningarna idag utgör cirka 65 % av alla brev, så blir slutsatsen att prisnivån för brev är oförändrad eller något högre jämfört med före avregleringen! Det har däremot skett förändringar i prisstrukturen: avsändare av enstaka brev har förlorat kraftigt, särskilt de småkunder som inte kan utnyttja rabatt i form av frankeringsmaskin eller porto betalt. Även mass/DR-brev har stigit i pris reallt sett. De som köper sorterade sändningar till listpris har vunnit något, särskilt för utdelning i storstäder. Avtalskunder har vunnit stora fördelar. Endast om rabatterna i avtal är mycket kraftiga skulle slutsatsen kullkastas att genomsnittsportot inte sjunkit i reala termer sedan före avregleringen.

4.3 Marknadsstruktur: konkurrensgrad, nyetablering och avveckling samt etableringshinder

I PTS utvärdering av postmarknaden (PTS 2003b:kap 8) hävdas att intentionerna vid avregleringen inte, eller endast delvis uppnåts. Sammanfattningsvis anser PTS att avregleringen var ett medel för att uppnå målet ökad konkurrens. Man konstaterar att Posten AB i stor utsträckning försvarat sin monopolställning och att detta skett ”genom en stor och varierande arsenal av mer eller mindre förfinade konkurrensförfaranden” (s 39). Posten AB har vid ett flertal tillfällen brutit mot konkurrenslagstiftningen men inte påförts bestraffningar som motsvarat vinsterna av detta förfarande. PTS anger trohetsrabatter, exklusivitetsklausuler, prisjusteringsklausuler, oklara prisvillkor för kunderna, stockholmspriser, zonprissättning och i sporadiska fall underprissättning som exempel på sådana åtgärder från Posten. Konkurrensverket anses, särskilt under de första åren efter avregleringen, ha agerat för passivt. Man framför här stark kritik mot myndigheten: ”När Konkurrensverket väl prioriterade postfrågor, saknades med hänsyn till bristen på rättspraxis, normstruktur, vägledande principer etc. tillräcklig kunskap och erfarenhet för handläggningen och bedömningen av konkurrensvisterna på postområdet” (s46).

Man konstaterar vidare att den nuvarande konkurrenssituationen på postmarknaden sannolikt inte motsvarar statsmaktens ambitioner med avregleringen. Det konstateras visserligen att avregleringen var ett resultat av tillfälligheter och skyndsamhet, men att ledstjärnan ändå varit ”att skapa konkurrens till båtнад för effektivitet” (s44). Det ”interna” konkurrenstrycket på marknaden anses dock inte ha bidragit till någon ökad effektivitet. De förbättringar som

åstadkommit kan tillskrivas konkurrensen från andra kommunikationssätt. Konkurrenslagen konstateras vara ett otillräckligt instrument på avreglerade marknader och postlagstiftningen helt ofullständig för att möjliggöra konkurrensneutralitet fram till lagändringarna 1999.

Nyetabletering och konkurrensgrad

PTS slutsatser baseras bland annat på att Posten efter tio år kvarstår som helt dominerande aktör. Hur marknadsandelarna utvecklats visas i tabell 4.5. Posten nådde sin högsta totalvolym redan 1995. Därefter har den minskat cirka tio procent till 2002, dels på grund av vikande totalvolym, dels av fallande marknadsandel. Postens marknadsandel är emellertid fortsatt hög även efter avregleringen. PTS anger andelen av den totala brevmarkanden för 2002 till 93,7 %. City Mail, som etablerades 1991, redan före monopolets avskaffande, har en svagt växande marknadsandel på 5,8 %. City Mail är verksamt på den del av marknaden som gäller försorterade sändningar och delar ut enbart i Stockholms-, Göteborgs- och Skåne-regionen samt via underentreprenör på Gotland. Av de totala sändningarna hade 2001 City Mail 8 % och om City Mail jämfördes med Postens B-sändningar hade man 30 % av utdelad volym i det område man är verksam. Svensk Direktreklam delar ut post en gång i veckan och kan sägas ha rikstäckning, men har bara knappt tre miljoner försändelser per år.⁵² Alla övriga operatörer är i princip lokalpostföretag, några med regional täckning, och har tillsammans med SDR en stabil andel på 0,4 % av marknaden. På några orter kan dock framgångsrika lokala operatörer ha vunnit betydande andelar av lokalposten. Eftersom antalet lokaloperatörer minskat betyder det att de kvarvarande har ökat sin genomsnittliga volym.

Tabell 4.5: Volym (miljoner) samt marknadsandelar 1996-2002

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Posten AB	3361	3311	3275	3247	3266	3148	3100
	98,2%	96,4%	95,6%	94,2%	95,3%	94,4%	93,7%
City Mail	51,5	55,5	151,5	163,5	149,3	175,2	193,1
	1,5%	1,6%	4,4%	4,7%	4,3%	5,2%	5,8%
Övriga	9	19,5	19,7	14	14	14	13,6
	0,3%	0,6%	0,6%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%

Källa: www.pts.se. Volymuppgifter för övriga operatörer saknas före 1996. Uppgifterna gäller samma försändelser som i tabell 4.1.

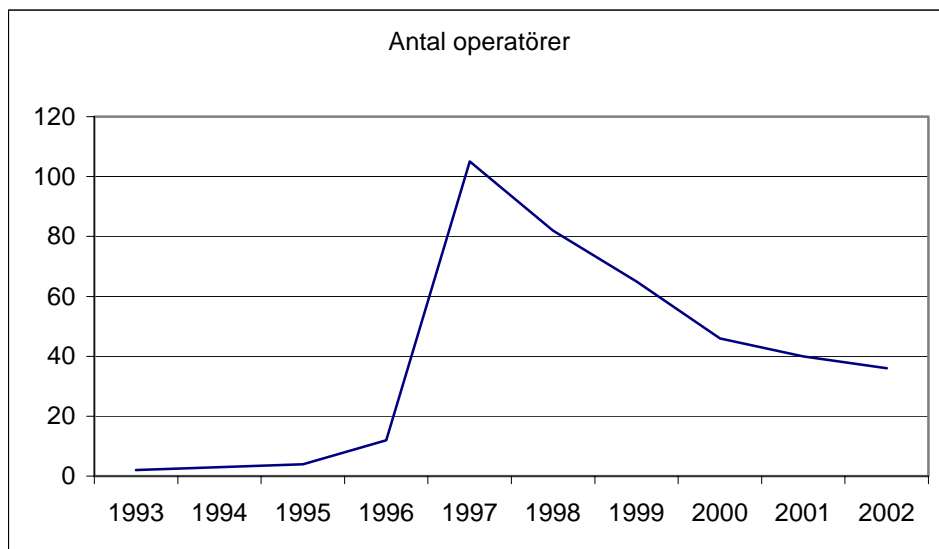
Antalet operatörer ökade snabbt under 1996-1997, för att därefter långsamt minska till dagens nivå på cirka 35. Figur 4.2 visar antal operatörer med tillstånd hos PTS. Några av dessa har inte startat verksamhet, varför antalet aktiva operatörer är något mindre.

Utvecklingen av antalet företag på postmarknaden visar ett ganska normalt förlopp. Studier av andra avreglerade marknader visar att det först ofta sker en omfattande nyetabletering då nya entreprenörer vill pröva de nya möjligheterna. Därefter sker en konsolideringsfas. Framgångsrika nykomlingar köps upp eller slås samman. Olönsamma etableringar slås ut från marknaden. Hur många företag som sedan blir kvar på marknaden beror i grunden på marknadsstrukturen, dvs. på de produktionsförutsättningar som redogjordes för i kapitel 2. På vissa marknader med begränsade stordriftsfördelar, såsom taximarknaden, blir antalet företag ofta stort. På andra, såsom postmarknaden med sina särdrag är förutsättningarna, som tidigare

⁵² Service och Konkurrens 2002. PTS (2003a).

redovisats, sådana att det inte finns utrymme för mer än möjligen en oligopolliknande situation. Även om det finns ett fyrtiotal postoperatörer i Sverige, så finns det inte mer än högst två som är verksamma på samma plats! Posten och City Mail konkurrerar om viss post i storstadsområdena och Posten och lokaloperatörer konkurrerar om viss annan post på ett antal andra orter.

Figur 4.2: Antal postoperatörer med tillstånd 1994-2002



Källa: SIKA Postverksamhet 2002.

Det har således skett en betydande nyetablering räknat i antal företag. Denna nyetablering överträffar vida förväntningarna i samband med avregleringen, då man trodde att högst en handfull nya postföretag kunde förväntas. Det har samtidigt skett en betydande avveckling av nystartade företag. Orsaken är inte alltid att man inte kan konkurrera med lönsamt resultat. En lika viktig förklaring till utslagning kan vara den stora sårbarheten som de mycket små företagen har. Oförutsedda efterfrågefuktuationer, sjukdom, kundernas nyckfullhet, oförmåga att kombinera postutdelning med annan verksamhet kan vara bidragande. Svårighet med tillträde till postens boxar kan ha utgjort ett hinder de första åren, liksom aggressivt bemötande från Posten på somliga lokala marknader. En kvarstående fråga är ändå varför lokaloperatörerna med så kraftigt lägre priser (ca 40 %) inte vinner i stort sett hela den lokala marknaden. Kundernas bristande tillit, besvär med att avdela den lokala posten eller otillräcklig marknadsföring är tänkbara förklaringar, som dock inte får stöd i en undersökning från 1998 (Andersson 2000).

Det finns fler sätt att studera marknadsformen än att räkna företag och deras andelar på totalmarknaden. Även om det finns ett fyrtiotal operatörer (och som mest funnits ett hundratal) finns det alltså högst *två* företag verksamma på samma ort. Även om det skulle tillkomma ytterligare ett par hundra lokaloperatörer skulle det inte öka konkurrensen på en viss plats. Postmarknaden består som ett duopol.⁵³

⁵³ Under vissa antaganden kan två företag agera så att samma resultat som vid perfekt konkurrens uppkommer. Sådan, sk. Bertrand-konkurrens är mindre sannolik vid starka skalfördelar. Vid sk. Cournot-konkurrens kommer priserna att ligga närmare monopol- än perfekt konkurrenssättning. En rimligare modell för att beskriva postmarknaden är med ett dominerande företag och en ”competitive fringe”. Det nya företaget kan då ta över en mindre del av marknaden, medan dominanten utnyttjar sin marknadsstyrka för den resterande efterfrågan. Priserna pressas då bara blygsamt. Samtliga modeller förutsäger dock att de olika företagen i slutänden tar ut

Ett ytterligare sätt att studera konkurrensen är på hushållsnivå. City Mail har utdelning till ungefär 35 % av Sveriges hushåll. Drygt 35 %, alltså tre hushåll av åtta, har därmed utdelning från två olika postoperatörer, om man även inräknar lokalpostföretagen. Räknet på det sättet är en inte obetydlig del av marknaden i någon utsträckning konkurrensutsatt.

Etableringshinder

Det kan finnas olika typer av hinder för ett företag att etablera sig på en befintlig marknad. Vissa hinder är onaturliga, och bör i normalfallet avskaffas.⁵⁴ Det kan röra sig om lagstiftning (postmonopolet är ett ytterlighetsexempel) eller andra försvårande hinder i regelverket. Det kan också röra sig om olagligt beteende från en konkurrent, exempelvis underprissättning och kartellbildning. Etableringshinder kan också vara naturliga, beroende på marknadens struktur. I så fall bör de inte undanröjas. Naturligt monopol är ett exempel, förekomst av "sunk costs" (fasta kostnader som inte kan återfås vid avveckling) ett annat. Ju färre etableringshinder, desto större potentiell konkurrens finns: så fort ett företag utnyttjar marknadsmakt kommer nya företag att gå in på marknaden och marknadsmakten försvinner därmed (Baumol, Panzar, Willig 1982). Detta synsätt ligger bakom "Chicagoskolan", där antal befintliga företag är irrelevant för att mäta konkurrensgraden.

Finns det etableringshinder på postmarknaden, är de i så fall onaturliga och bör elimineras? PTS (bla 2002:7-8) identifierar följande konkurrensfördelar för Posten som kan utgöra hinder för nya aktörer på marknaden: marknadsdominerande ställning, tillgång till ett rikstäckande produktionsnät, relationer till alla postkunder, samproduktionsfördelar mellan olika verksamheter, kontroll över viktig infrastruktur och tillgång till en av landets mest välkända företagslogotyper.

Av dessa hinder är det endast tillgången till viktig infrastruktur som utgör ett onaturligt etableringshinder. Det är därför viktigt att undanröja dessa och flera steg har tagits, bland annat genom framreglerat tillträde till postboxar. Ansvaret för postnummersystemet utgör ett undantag, även om den nuvarande tillämpningen knappast utgör ett etableringshinder för andra företag. De övriga konkurrensfördelarna sammanhänger med postmarknadens struktur och skalfördelar. Det finns därför inga skäl att motverka dem. Finns det då fler hinder?

Några större *legala* hinder finns inte sedan postmonopolet avskaffades. Årsavgiften till PTS är så låg att den är oväsentlig. Det faktum att man kräver tillstånd för postverksamhet underlättar snarast etablering eftersom det ger en kvalitetsstämpel i kundernas ögon. Prisregleringen kan också ha en viss etableringshinderande effekt. Pristaket har dämpat prisökningar för basprodukten 20-grams brev och kravet på enhetlighet för nationell post. Borttagandet av sådan prisreglering kan stimulera konkurrensen, men effekterna blir sannolikt begränsade.

samma pris. Den stora prisskillnaden mellan lokaloperatörer och Posten kan bara tolkas som att konsumenterna inte uppfattar deras produkter som homogena, har transaktionskostnader för att utnyttja ett annat företag än Posten (något som kan avhjälpas med tillträdespriser, se kap 5) eller är ofullständigt informerade. Konkurrensen mellan Posten och City Mail påminner däremot mer om Cournot-konkurrens. Det gör f.ö. också mobiltelefonmarknaden mellan de någorlunda jämnstora aktörerna Telia, Vodaphone och Comviq. Det är sålunda fel att konstatera att konkurrensen inte fungerar i sådana situationer. Snarare fungerar konkurrensen precis som väletablerade nationalekonomiska modeller för oligopolsituationer förutser. Felsynen bottnar åter på en orealistisk tilltro till modeller för perfekt konkurrens.

⁵⁴ Undantag är om de korrigerar för marknadsimperfectioner.

Den stora vågen av nyetableringar på de lokala marknaderna kring 96-98 visar också på obefintliga etableringshinder för småskalig verksamhet. Att etablera postverksamhet i större skala är däremot förenat med större svårigheter av flera skäl som har att göra med *marknadsstrukturen*. Ett första skäl har att göra med nätverkskaraktären. De flesta kunder har utskick till adressater spridda i geografien. Det blir därmed svårt att etablera sig enbart på en del av den geografiska marknaden. Det har visat sig i lokaloperatörernas svårigheter att vinna marknadsandelar och i City Mails behov av att expandera till åtminstone de tre storstadsområdena för att nå lönsamhet. På exempelvis flygmarknaden är det lätt att starta trafik på endast en linje, medan det på post- och teleområdena är större behov av att kunna förmedla trafik till hela riket. För att mildra sådana etableringshinder kan tillträdesreglering vara nödvändig, så att olika operatörer på ett konkurrensneutralt sätt kan utnyttja andra företag på områden där man inte själv är verksam.

Ett andra hinder består i de stora fasta kostnaderna och i vissa sunk costs. Fasta kostnader utgör inget etableringshinder i egentlig mening. Men om man antar att ett nytt företag som har lägre produktionskostnader än Posten vill etablera sig nationellt så kräver det en mycket stor initial investering. Tiotusentals brevbärare ska anställas och tränas, investeringar i stora sorteringsmaskiner och transportmedel genomförs. En perfekt fungerande kapitalmarknad skulle lösa problemet. Men den stora investeringen och det osäkra utfallet (svårt att bedöma den framtida lönsamheten) skulle säkert göra det svårt att finansiera en start på nationell nivå. En del av de fasta kostnaderna är sunk. Sorteringsmaskiner har ingen alternativ användning, inte heller investeringarna i humankapital i form av organisation och uppläggning av brevbärrutter etc. Av det skälet är nationell etablering föga sannolik på postmarknaden (till skillnad från exempelvis på telemarknaden). I stället handlar det om att starta i mindre skala och långsamt expandera. Det understryker behovet av möjlighet till effektivt tillträde.

En tredje faktor som både är ett etableringshinder och något som underlättar etablering är Postens tillhandahållande av de samhällsomfattande tjänsterna. Å ena sidan är utdelning till alla en konkurrensfördel. Denna kan dock undanröjas genom tillträdesmöjligheter. Å andra sidan fungerar redan idag USO så att nyetablering stimuleras. Även om det kostar extra för en ny operatör, så finns alltid möjligheten att utnyttja Posten för försändelser man inte själv vill distribuera (diskuteras vidare i kapitel 5, förslag 10).

Slutsatsen är att det inte finns legala etableringshinder av betydelse. Marknadsstrukturen sätter små hinder för etablering i liten skala men däremot stora hinder för storskalig etablering. Det är inte önskvärt med massetablering på postmarknaden på grund av dess skalfördelar. Men på delar av marknaden kan det stimulera konkurrenstrycket. Därför är tillträdesvillkoren av central betydelse, så att nya operatörer på konkurrensneutrala villkor kan utbyta post utan onaturliga hinder.

4.4 Kostnadsutveckling, sysselsättning och produktivitet

De faktorer som behandlats under avsnitt 4.1-4.3 har att göra med *marknadseffektiviteten*. Det finns också en aspekt som handlar om den *interna effektiviteten* i företagen. Utan yttre konkurrenstryck minskar incitamenten till kostnadseffektiv produktion. Det kan leda till relativt höga ersättningar till ägare eller lönenivåer till anställda, för mycket eller exklusivt kapital i produktionen och lågt kapacitetsutnyttjade eller till överhögt service för kunderna. Även om marknadseffektivitet råder i meningen att inte marknadsmakt utnyttjats för att ta ut priser högre än kostnaderna kan de senare ligga högre än i fallet med konkurrenstryck.

Särskilt för offentliga företag kan det vara en allvarigare effekt av otillräckligt konkurrenstryck än bristande marknadseffektivitet.

Det är omöjligt att säga något närmare om utvecklingen av Postens produktivitet under tioårsperioden sedan avregleringen utan närmare kännedom om företaget. Den information som kan hämtas ur årsredovisningar och andra offentliga publikationer är otillräcklig. Särskilt gäller det perioden efter år 2000 då Postens organisation förändrades. Tidigare var Posten Brev en särskild redovisningsenhet. Nu är det mer eller mindre omöjligt att urskilja brevvverksamheten från andra delar av företaget. Därför görs här en mycket kort och översiktlig analys av denna aspekt.

Sysselsättningsutvecklingen i Postens brevvverksamhet är svårbedömd. Enligt Postens egna uppgifter i årsredovisningar var produktiviteten 1999 ungefär 15 % högre än 1991. Hur denna uppgift beräknas framgår dock inte. En kompletterande analys behövs. Enligt Postens Årsredovisningar minskade Posten brev antalet anställda från omkring 34 000 år 1991 till 24 000 år 1999. Eftersom antalet utdelade brev 1999 var något större än 1992 skulle det med uppgifterna ur Årsredovisningen innebära en kraftig produktivitetsvinst. Något fler brev distribuerades med en tredjedel färre sysselsatta (därtill delades betydligt fler oadresserade försändelser ut). Enligt SIKA (2002) är antalet sysselsatta inom Postens brevvverksamhet däremot omkring 35 000. Ser man till SIKAs sysselsättningsuppgifter har därmed produktiviteten ökat mycket måttligt.

En förklaring till de högre sysselsättningsuppgifterna enligt SIKA är att en betydande outsourcing ägt rum. En annan kan vara att många gemensamma funktioner utanför Posten brev förts till brevvverksamheten enligt SIKAs uppgifter. Eftersom brevsidans lönsamhet minskat under 1990-talet tyder det inte heller på sådana kraftiga produktivitetsvinster som antydde inledningsvis. En viktig orsak till den minskade lönsamheten är dock att arbetskraftskostnaden för brevförmedling stigit kraftigt. Enligt en studie av SCB på uppdrag av PTS (2002) har kostnaderna för postproduktion stigit drygt dubbelt så mycket som kostnadsutvecklingen i allmänhet under perioden 1997-2001. Det tyder på att postproduktion, bland annat på grund av sitt stora arbetskraftsinnehåll, har kostnader som stiger snabbare än ekonomin i genomsnitt. Mot bakgrund av det är det inte osannolikt att produktiviteten utvecklats ganska positivt, trots att lönsamheten minskat.

Tillgängliga uppgifter medger sålunda inte någon bestämd slutsats om produktivitetens utvecklingen inom postsektorn efter avregleringen. Eftersom Postverket internationellt sett ansågs relativt effektivt redan före avregleringen fanns dessutom mindre vinster att hämta hem än i många andra länder. En betydande organisatorisk utveckling har icke desto mindre skett i Posten. Automatisk sortering, nya brevnätet, reducerade fasta kostnader är några viktiga exempel. Att konkurrensen fick ett ansikte genom att City Mails brevbärare dök upp i samma kvarter gjorde uppenbarligen förändringsbenägenheten i organisationen större. Med tanke på de kraftigt stigande kostnaderna för denna typ av verksamhet och att brevdistribution visar fortsatt lönsamhet måste produktiviteten ha förbättrats. Det är dock svårt att säga hur mycket avregleringen betytt. En framsynt ledning för ett statligt affärsverk med monopol hade kunnat effektivisera i liknande utsträckning.

4.5 Slutsats: har postens avreglering varit lyckad?

Slutsatsen av den här analysen är något mer positiv än den som inledningsvis återgavs från PTS utvärdering. Jämfört med en sannolik utveckling om postmonopolet inte tagits bort, utan Sverige följt EU:s väg, så är effekterna av avregleringen överlag positiva men måttliga. Det positiva består i flera faktorer. Prisstrukturen har anpassats så att priserna för olika delprodukter närmare motsvarar kostnaderna. Däremot kvarstår säkert vissa glapp av varierande storlek, vilket gör att korssubventionering i någon mån fortfarande existerar, i första hand mellan olika viktklasser för enstaka brev. Stora prisförskjutningar har ägt rum, framförallt mellan enstaka brev och sändningar och till förmån för sorterade sändningar i storstäder. Vissa möjligheter till tillträde och tillträdespriser har införts, bland annat till nedströms leverans av försorterad post, hybridpost och utdelning i postboxar.

Vidare har faktisk och potentiell konkurrens stimulerat till effektivitetshöjningar i Posten. Brevsidan fortsätter att visa god lönsamhet. Det är naturligtvis sannolikt att rationaliseringar såsom införandet av maskinsortering genomförts ändå, men konkurrensen har snabbat upp processen. Därmed är inte sagt att inte ytterligare interna effektivitetsvinster återstår. De nya företagen har säkert en mer kostnadseffektiv produktion. Konkurrensen mellan olika postföretag har varit det som stimulerat till processinnovationer, medan det är den tekniska konkurrensen som frambringt produktinnovationer. Kostnadsminskningarna inom produktionen har enbart skett genom förbättrad teknik och organisation. Ofta brukar arbetskraften få del av övertinsterna vid monopol genom sk. "wage premium". Någon press nedåt på lönerna inom postsektorn, som i flygsektorn, har dock inte uppkommit.⁵⁵ Det kan naturligtvis bero på att något sådant "wage premium" inte existerade i denna sektor före avregleringen.

Kvalité, service och kundanpassning har också förbättrats efter postsektorns avreglering. Posten AB har gått från att vara en myndighetsorganisation med produktionsorientering till att bli ett affärsmässigt kundorienterat företag (även om en sådan förändring påbörjades redan före avregleringen). I PTS årliga utvärderingar konstateras att servicen anses god, både enligt kundernas uppfattning och enligt de kvalitetskrav som finns i lagstiftningen.

Avregleringen har sålunda bidragit till att utveckla den svenska postsektorn i rätt riktning. Att effekterna inte blivit mer dramatiska kan dels bero på att Postverket inte agerade som en vinstmaximerande monopolist och att prisnivån därmed inte var på monopolnivå, dels att Postverket – åtminstone jämfört med andra postföretag – inte var alltför ineffektivt före avregleringen. Det torde finnas ännu större effektivitetsvinster att hämta genom att avreglera i vissa andra länder. Däremot har postsektorn långt ifrån närmat sig förhållandena på en så kallad fri konkurrensmarknad. Givet de särdrag som marknaden uppvisar är det, som förklarats ovan, orealistiskt att tänka sig, och knappast heller intentionen med avregleringen.

I en utvärdering får man inte fästa alltför stort avseende vid att antalet verksamma företag är litet eller att Posten AB har en marknadsandel på 95 %. Ett sådant kvantitativt synsätt – ofta betecknat Harwardskolan – har bland ekonomer alltmer ersatts av Chicagoskolans, som baseras på det *konkurrenstryck* som finns. Det har dock nackdelen att det är svårare att mäta. Men på grund av de stor-, samdrifts- och nätverksfördelar som finns är det med största sannolikhet ineffektivt att ha ett stort antal postföretag verksamma, åtminstone på samma delmarknad. Därför kan man uppfatta Postens dominerande ställning som ett hälsotecken:

⁵⁵ Förutom hos de lokala operatörerna, som delvis konkurrerar just med låga löner.

marknadens olika skalfördelar utnyttjas. Det är emellertid endast en fördel så länge trycket från alerta befintliga företag samt hotet från nyetablering gör att Posten är en effektiv producent och sätter priser som ger effektiv konsumtion. För att sådan press skall vara märkbar krävs det säkert att det faktiskt existerar konkurrenter; enbart potentiell konkurrens är inte tillräcklig. Det är inte säkert att en sexprocentig marknadsandel är stor nog för att skapa ett tillräckligt sådant konkurrenstryck på det dominerande postföretaget.

Det står också klart att de positiva effekterna enbart uppkommit genom den del i regelreformen som innebar att brevmonopolet avskaffades. Bolagiseringen av Posten har knappast lett till några påvisbara förbättringar vad gäller brevsektorn, jämfört med hur ett alert affärsverk kunde förväntas ha agerat. Däremot har det ökade politiska oberoendet medgivit strategiska satsningar som visat sig bidra till minskad lönsamhet. Å andra sidan har även många privata företag ryckts med i orealistiska satsningar under IT-boomen, varför inte Postens ledning agerat avvikande negativt. Organisationsformen lider av viss oklarhet. Trots bolagiseringen finns ibland ett politiskt tryck att ta olönsamt samhällsansvar. Det har fram tills nu visat sig i Svensk Kassaservice, vilket redan tidigare borde ha avskilts. Ansvaret för samhällsomfattande service och postnumrens administration är två andra delar som inte är förenliga med ett privat bolags verksamhet. Bolagsformen är därför lite av en halvmesyr: ska man behålla statlig kontroll även över infrastruktur och samhällsansvar bör det inte ske i ett aktiebolag som samtidigt konkurrerar med privata aktörer på marknaden.

Även om slutsatsen är att avregleringen har gjort postmarknaden bättre fungerande, kan man fråga sig om det finns ytterligare effektivitetsvinster att hämta och om regelverket i så fall bör förändras för att stimulera till sådana vinster. I nästa kapitel diskuteras därför ett antal möjliga reformförslag och deras konsekvenser.

5. Reformförslag för ökad konkurrens och effektivitet

I det här kapitlet diskuteras ett antal reformförslag för postsektorn baserade på den genomförda analysen. Beroende på olika ekonomiska, politiska och juridiska överväganden kan olika förslag ha varierande relevans. En sammanfattning av tre utvecklingsvägar, med en diskussion av mer radikala lösningar återfinns i nästa kapitel.

1. *Avskilj kassaservicen från posten*

Av de historiska skäl som förklarades i avsnitt 3.5 har post i Sverige sedan 1800-talets mitt kombinerats med kassaservice och betalningstjänster. De samproduktionsfördelar som kan ha funnits är sedan länge uttömda. Flera betydande steg har redan tagits mot ett sådant avskiljande: Postgirot har sålts, Svensk Kassaservice har blivit ett fristående dotterbolag och post hanteras numera i lokaler skilda från kassatjänster. Det finns knappast några samhällsekonomiska skäl till att samma företag ska producera post och kassatjänster. Båda verksamheterna är visserligen underordnade krav på samhällsomfattande tjänster, men det gäller även exempelvis TV och mobiltelefoni som tillhandahålls av andra företag. Inte heller företagsekonomiskt finns det några fördelar av att diversifiera mellan post och betalningstjänster. Snarast har de senare blivit en kvarnsten för Posten, såväl goodwillmässigt som ekonomiskt, eftersom de statliga subventionerna varit otillräckliga. Eftersom kassaservicen är olönsam kan det också påverka konkurrensförhållandena på postmarknaden om Posten tvingas täcka dessa förluster med överskott från brevrörelsen.

I direktiven till post- och kassautredningen betonas att de båda verksamheterna så långt möjligt bör behandlas separat. Avskiljandet av Svensk Kassaservice i ett separat bolag bör ses som ett första steg mot ett fullständigt frikopplande från Posten. Det ligger emellertid utanför syftet med den här utvärderingen att ta ställning till om bolaget ska fortsätta som ett fristående statligt bolag med ansvar för betalningar eller om det bör säljas. Under alla omständigheter kvarstår möjligheten för det bolaget att exempelvis köpa in sig hos lantbrevbärarna för att de även fortsättningsvis skall kunna förmedla betalningar i glesbygd.

Ett sådant avskiljande bör också få vissa konsekvenser för regelverket. Tillsynsansvaret bör flyttas från PTS till de myndigheter som ansvarar för den finansiella sektorn. Kraven på samhällsomfattande kassatjänster bör liksom exkluderas ur Postlagen, eftersom sådana tjänster inte utgör post.

2. *Förändra definitionerna av post i regelverket*

Som framgick av marknadsanalysen i kapitel tre är definitionerna av post något motsägelsefulla. En enkel definition som där föreslogs är att likställa post med brev, det vill säga adresserade försändelser upp till 2 kilo. Därutöver kan det även fortsättningsvis i postlagen specificeras ett samhällsomfattande ansvar för försändelser upp till 20 kilo, dvs. paket. PTS tillsynsansvar kommer då att mer logiskt omfatta post samt tillhandahållandet av samhällsomfattande tjänster för paket.

3. *Ge PTS rätt att säga upp outnyttjade tillstånd för att bedriva postverksamhet*

PTS har själva påtalat att det saknas möjlighet att säga upp ett outnyttjat tillstånd att bedriva postverksamhet om tillståndsinnehavaren fortsätter att betala den årliga avgiften. Detta faktum kan vara konkurrenshämmande (även om lokaloperatörernas betydelse för konkurrensen på

marknaden idag är begränsad). Det är visserligen möjligt för andra entreprenörer att söka ytterligare ett tillstånd för att bedriva postverksamhet på samma plats. Men att inneha ett tillstånd utgör en signal till andra om att man redan har verksamhet på gång. Ekonomisk teori beskriver sådana förpliktiggande åtaganden ("commitments") som ett sätt att avskräcka andra från nyetablering. Företag kan investera fast sig i sådant som är oåterkalleligt ("sunk costs") för att visa för andra att det är lönlöst att ta upp konkurrensen eftersom det första företaget redan gjort en investering i marknaden. Avgiften för tillstånd är av konkurrensbefrämjande skäl låg, men det öppnar samtidigt för möjligheten att mot denna låga avgift "köpa" sig förtur till den lokala marknaden.

Exempelvis skulle därför PTS ompröva ett outnyttjat tillstånd efter två år och återta detta på minst ett år, om inte innehavaren kan påvisa att verksamheten just är i färd med att igångsättas, eller åtminstone undersöka varför utgivna tillstånd inte utnyttjas.

4. *Definiera vad som utgör skillnaden mellan enstaka brev och "sändningar"*

Det har kommit att utvecklas två olika produkter på två olika delmarknader: enstaka brev respektive sändningar. Olika marknadsvillkor gäller för de båda produkterna men det råder viss oklarhet vad som skiljer dem åt. Man kan i och för sig hävda att det är upp till marknadsaktörerna att själva bestämma sina produkter. Men eftersom begreppet enstaka försändelser finns med i regelverket bör ett konkurrensneutralt regelverk också definiera vad som skiljer sådana försändelser från "sändningar".

För att räknas som "sändning" krävs att ett antal likadana försändelser inlämnas vid samma tillfälle och under vissa andra specifika villkor. Huvudfrågan är vilken minimivolym som ska krävas. Posten använder normalt gränsen 500 brev men har på senare år infört gränsen 250 brev för försändelser inom en kommun. City Mail använder gränsen 1000 brev. PTS har hittills försiktigt hävdats att gränsen går vid minst 500-1000 brev (t ex PTS 2003c:28).

För att marknadsens spelregler ska vara tydliga bör denna gräns specificeras. Det *enda* kriterium som då är relevant är hur kostnaderna påverkas.⁵⁶ Det finns vissa fördelar ur kostnadssynpunkt med sändningar, bland annat kan de hanteras och faktureras enhetligt. Man måste samtidigt skilja detta från de kostnadsfördelar som försorterad post respektive B-post medför. Hur många brev som ger en påtaglig kostnadsbesparing om de lämnas in som sändning är en uppgift att utreda som beslutsunderlag för en sådan definition, vilket i sin tur kräver insyn i postföretagens kostnadsstruktur. Det bör också utredas om det verkligen finns några kostnadsskäl att ha en särskild lägre gräns för viss typ av post, exempelvis såsom idag inom en kommun. Det är också möjligt att kostnadsbesparingarna ökar vid riktigt stora volymer och att man därför även bör definiera flera gränser, exempelvis mellan "sändningar" och "storsändningar". Detta har dock mindre betydelse ur regleringssynpunkt och kan få vara upp till marknadsaktörerna att bestämma.

⁵⁶ Det är däremot inte relevant hur kostnaderna förhåller sig till de priser som Postens konkurrenter tar ut. Om man exempelvis finner att vid 100 försändelser sjunker kostnaderna påtagligt, så utgör detta en rimlig gräns för "sändningar", även om det medför att priset sänks för post som idag tas av lokaloperatörer.

5. *Tydliggör att målsättningen är att främja effektivitet och inte att främja för konkurrenter*

Det finns återkommande oklarheter i intentionerna för postmarknadens utveckling. Ofta är utgångspunkten den rimliga, nämligen att postmarknaden ska fungera så effektivt som möjligt, men avvikelser från den målsättningen förekommer.

En första oklarhet diskuterades i kapitel ett och gällde synen på vinsten av avreglering som ett nollsummespel. De vinster som producenter gjort i skydd av monopol skall fördelas tillbaka till konsumenterna. Regleringen inriktas då på konsumentskydd mot förmodat oskäligen prissättning. PTS uttalar i sina utvärderingar av postsektorn att avregleringens fördelar inte kommit konsumenterna till del till fullo. Denna uppfattning kommer även till uttryck i direktiven till Post och kassautredningen.

Man bör klargöra att man då enbart lägger en fördelningspolitisk omfördelningsaspekt på avreglering. Förutom denna bör även två samhällsekonomiska nettoförbättringar eftersträvas. Den ena är förbättrad allokeringseffektivitet genom att priserna för olika produkter anpassas till kostnaderna. Den andra är förbättrad intern effektivitet hos den tidigare monopolisten när den utsätts för faktisk och potentiell konkurrens.

Den andra oklarheten gäller synen på sambandet mellan konkurrens och effektivitet. Här återfinns ibland synsättet att konkurrens är liktydigt med många företag på marknaden och att det i sin tur automatiskt leder till ökad effektivitet. Många producenter blir då snarast ett (intermediärt) mål i sig. Synsättet bottnar i idealbilden av den fria konkurrensmarknaden och kan kopplas till Harwardskolan. I kapitel två framhölls de starka skalfördelarna på postmarknaden i form av stordrifts-, samproduktions- och nätverksfördelar. Ett alltför stort inträde på marknaden riskerar därför att bli ineffektivt.

Främjandet av konkurrens riskerar därmed att motverka effektivitet om det drivs för långt, exempelvis till att främja för konkurrerande företag i stället för effektiv konkurrens. Det som bör eftersträvas är konkurrensneutrala spelregler och undanröjande av onaturliga etableringshinder. Här har PTS och Konkurrensverket viktiga uppgifter, och bland annat i samband med postlagsrevideringen 1999 gjorde PTS betydande insatser på det området. Det har dock påvisats i Andersson (2001) att ett främjande av konkurrenter och en pluralism på postmarknaden varit framträdande i flera myndigheters agerande redan i ett tidigt skede efter avregleringen.

Senast kommer det till uttryck i PTS utvärdering av postlagstiftningen. I diskussionen om var gränsen skall dras för ”sändningar” konstateras att mindre sådana sändningar från kommunen och lokala företag om 100-500 försändelser ofta är avgörande för att lokaloperatörer skall få lönsamhet. Det anses därför ”...för att skydda såväl konsumenter *som konkurrenter...*” viktigt att inte låta Posten definiera dessa volymer som sändningar (PTS 2003b:76, min kursivering). Att tvinga fram priser som överstiger kostnaderna för att skydda konkurrenter till Posten är direkt i motsättning med effektivitet. Det skyddar inte heller konsumenterna, tvärtom leder det till högre priser. Om ett syfte med avregleringen är att ge ett större utbud av tjänster och bättre kvalitet kommer marknaden att lösa detta själv. Om konsumenterna verkligen efterfrågar flera olika tjänster och kvalitetsnivåer kommer de också att vara beredda att betala för detta. Därmed kommer olika företag att erbjuda olika tjänster till olika priser – och de tjänster som man inte kan sälja kommer naturligen att slås ut från marknaden.

Vidare hävdas i direktiven till Post- och kassautredningen (s 6, min kursivering): "Vidare *skall* postmarknaden karaktäriseras av en effektiv konkurrens mellan *flera aktörer...*". Det innebär i klartext att lagstiftningen skall främja för Postens konkurrenter och göra det omöjligt för olönsamma företag att läggas ned. Skulle situationen uppstå att alla konkurrerande postoperatörer går i konkurs skulle alltså staten gå in med subventioner eller andra stöd enbart för att hålla ineffektiva företag under armarna. Detta kan inte anses vara en effektiv konkurrens. Skulle Posten däremot konkurrera med priser som understiger kostnaderna kan Konkurrensverket ingripa med Konkurrenslagen.

PTS har vid upprepade tillfällen framfört att man vill få ett explicit mandat att främja konkurrens. I PTS (2002a) är den enda lagförändring man anser behövs just en sådan justering. PTS har däremot inte givit några direkta exempel på konkurrensbefrämjande åtgärder som hade behövts och som man skulle ha infört om man haft en sådan befogenhet. Snarare förefaller man ibland vilja åsidosätta en effektiv prissättning för att stödja nya företag med oklar lönsamhet. PTS har redan som uppgift att verka för effektiv konkurrens och väl fungerande marknader. Det är precis en sådan generell målsättning för postmarknaden som statsmakten redan tillämpar och som likaledes föreslås bibehållas i den här utredningen.

6. På sikt överväga att avskilja postnummersystemets administration från Posten

Postnummersystemet infördes i slutet av 1960-talet av dåvarande Postverket för att underlätta sorteringsarbetet. Det har därefter kommit att bli en integrerad del i adressen för personer och företag. Efter avregleringen har två problem identifierats vad gäller postnumren. Det första är att när Posten önskar ändra postnummer för adressater, på grund av ändrade distributionsvägar, så påverkar det en rad andra organisationer i samhället, förutom besväret för de berörda adressaterna. Det andra är att nya postoperatörer behöver egna postnummer samt att de inte har något inflytande över systemet som sådant. PTS föreslog därför att administrationen av systemet skulle lyftas över från Posten till PTS. I den revidering av postlagen som genomfördes 1999 blev resultatet emellertid att ansvaret för systemet läggs på den som ansvarar för de samhällsomfattande tjänsterna. I praktiken innebär det dock att det under överskådlig tid ligger på Posten. Detta kan vara en pragmatisk tillsvidarelösning så länge Posten har en helt dominerande marknadsandel. De praktiska problem som existerat synes ha fått sin lösning: operatörer har fått tillgång till egna postnummer och har inga ambitioner att ta på sig ansvaret för administrationen av systemet som sådant; förändringar i systemet genomförs med försiktighet och efter samråd med berörda organisationer.

Även om lösningen är pragmatisk idag utgör det en anomali. Postsystemet har ingen egen fysisk infrastruktur. Postnummersystemet har ansetts ingå i en immateriell "infrastruktur". Sådan facilitet bör administreras på ett konkurrensneutralt sätt. Det kan antingen ske via statligt ägande eller via samarbetsorgan ("klubbar") operatörer emellan. Flygledning och tågtrafikledning är exempel på det förra, där Luftfartsverket och Banverket ansvarar för sådana immateriella infrastrukturer. Bankgirot är ett exempel på samarbetsorgan aktörer emellan. Erfarenheten från sådana är dock att de fungerar bäst med någorlunda jämnstora aktörer och att det också kan finnas en tendens från dessa att vilja utestänga nytillträdande uppstickare (Bergman 2001).

På postområdet finns bara en stor aktör. Därför är samarbetsvarianten mindre lämplig idag. Skulle Postens marknadsandel börja falla ytterligare, säg till 80-90 % förefaller det rimligt att postnummersystemet tas över av en statlig myndighet, lämpligen PTS. Ett alternativ skulle

vara att lägga det på Svensk Adressändring, som dels är ett sådant relativt väl fungerande postalt samarbetsorgan, dels faktiskt sysslar med adressadministration.

Någon ytterligare sådan fysisk eller immateriell infrastruktur på postområdet i behov av reglering förefaller i nuläget inte existera. Övriga tillgångar såsom sorteringsmaskiner, postboxar etc. utgör inte infrastruktur i den meningen utan är företagets produktionsanläggningar. Där är det i stället fråga om vilka tillträdespriser och -villkor som skall gälla.

7. Precisera målen med Posten som statligt bolag

De flesta utvärderingar av regelreformen inom postsektorn, såväl de som gjordes i samband med revideringarna på 1990-talet som den pågående Post- och kassautredningen, har fokuserat på regelverket. Så gör även den här utvärderingen. En del i tvåstegsavregleringen av postsektorn var emellertid också att Postverket ombildades från affärsverk till aktiebolag.

Att utvärdera vad bolagsformen betytt lider av samma svårigheter som att utvärdera en avreglering, bland annat att man inte känner en alternativ utveckling. I praktiken behöver inte heller den förändrade organisationsformen ha betytt särskilt mycket. Ett modert affärsverk med stora frihetsgrader och en affärsinriktad ledning kan agera likt ett statligt bolag. Redan före avregleringen hade Postverket fått frihet att sätta priser och finansiera investeringar, med ett provisoriskt pristak. Motivet till bolagiseringen var bland annat att konkurrenterna skulle vara bolag och att det var ett sätt att skapa konkurrens på lika villkor. För Posten betydde det dock främst att man kunde lansera strategier för diversifiering. Expansion till logistikverksamhet utomlands, samarbete inom banksektorn samt utveckling av IT-tjänster har ingått i en sådan strategi som sannolikt varit betydligt mer begränsad om Posten kvarställt som affärsverk.

När det gäller den snävare frågan om konkurrensen på postmarknaden är det dock viktigt att målet med Posten är tydligt. Om Posten skall vara ett helstatligt bolag är till stor del en politisk fråga. Men om så skall vara fallet, vad är då målen? Skall det vara vinstmaximerande eller genomsnittskostnadsprissättande? Skall ledningen autonomt kunna bestämma om man enbart sysslar med post eller kan man diversifiera till andra verksamheter efter godtycke? Skall man ta på sig någon form av samhällsansvar? Vilken information skall man lämna ut?

Den första frågan är viktigast för konkurrenssituationen på marknaden. Själva idén med statligt ägande på marknader med skalfördelar är ju att undvika monopolprissättning. Postens mål bör därför vara tydligt: att prissätta i enlighet med genomsnittskostnader. I dessa bör inräknas merkostnaderna för USO. Att styra genom avkastningskrav är inte tillräckligt. Även om man får priser som i genomsnitt inte leder till monopolvinster kvarstår möjligheten till stora interna korssubventioner. Postens hittillsvarande agerande kan snarare tolkas som marknadsandelsmaximering (en tolkning som även PTS (2002b) gör). Att maximera marknadsandel kan kortsiktigt vara olönsamt, varför Posten kan ha agerat strategiskt inkorrekt. Bara om den egna kostnadsstrukturen är väsentligt lägre än nya konkurrenters bör man slå vakt om marknaden. En mer lönsam strategi är annars att låta konkurrenterna ta begränsade delar och därefter utnyttja sin marknadsmakt på den resterande efterfrågan (Carlton-Perloff). Å andra sidan kan kortsiktiga förluster uppvägas av långsiktiga vinster om ett kraftigt ”commitment” manifesteras i ett starkt försvar av marknadsandelar. Detta kan skrämman nya företag att avstå från inträde (Tirole 1988). En sådan strategi är lönsam endast om skrämman har effekt, och en tolkning är att Posten faktiskt framgångsrikt följt en sådan ”look tough”-strategi.

Det kan tyckas som att genomsnittskostnadsprissättning leder till osund konkurrens om andra företag är vinstmaximerande. Det är dock fel slutsats. På en perfekt konkurrensmarknad kommer priserna att pressas ner till genomsnittskostnaderna under alla omständigheter. På en monopol- eller oligopolmarknad behöver så inte vara fallet. Då är det emellertid till fördel för konsumenterna om priserna ändå anpassas till genomsnittskostnad snarare än en högre prisnivå. Endast om konkurrerande företag har lägre genomsnittskostnad kan de etablera sig på marknaden, och i så fall blir inträdet effektivt.

Den andra frågan ligger utanför syftet med den här utvärderingen. Det är dock viktigt att eventuella andra verksamheter hålls åtskilda från postverksamheten så att korssubventionering undviks. Vidare är det olämpligt att betona brevverksamhetens tillbakagång. Så har varit fallet under IT-satsningarna på 1990-talet. Ledningen måste tro på och ha kompetens för den del som utgör kärnverksamheten och som dessutom varit något av företagets kassako.

Den tredje frågan rör samhällsansvaret. Det finns idag några anomalier som sammanhänger med det statliga ägandet och som berörts tidigare. En första är administrerandet av postnummersystemet. Att det sköts av en marknadsaktör är bara möjligt med statligt ägande och med en dominerande marknadsandel. I en framtida mer konkurrensneutral miljö bör denna konstruktion ses över. En andra anomali är tillhandahållandet av de samhällsomfattande tjänsterna utan ersättning. Eftersom dessa har en merkostnad skulle knappast ett privat företag åta sig det utan ersättning.

Den sista frågan är minst viktig men ändå anmärkningsvärd. Sedan Posten bolagiserades har möjligheten att få information om sektorn alltmer stängts. Det finns detaljerad poststatistik från tidigt 1800-tal, men denna upphör efter bolagiseringen. Nuvarande statistiska uppgifter är klart bristfälliga och för knapphändiga för att bygga en analys på. Fram till 2000 fanns i Postens årsredovisning åtminstone en separat del för Posten Brev med aggregerade data. Numera finns inte ens uppgifter om postvolymerna. PTS har likaledes under åren haft stora problem med att få tillgång till data för analys av kostnadsuppgifter. Det är svårt att se varför ett statligt bolag – om än under aktiebolagslagen – skall hålla inne med sådan samhällsinformation.

8. Höj kvalitetskraven

Postens kvalitet vad gäller precision i övernattdistributionen är internationellt sett hög. Cirka 95 % av A-posten levereras påföljande dag. Med tanke på det stora antalet försändelser är det förhållandevis gott. Det ligger också långt över det stipulerade kravet på 80 %. Trots det innebär det att flera hundra tusen brev inte kommer fram i tid varje dygn. Siffran 95 % har också legat i stort sett stilla under lång tid.

Det finns skäl att överväga om inte det formella kravet på 80 % är otidsenligt och dessutom fullständigt verkningslöst med tanke på den faktiska kvalitén. I stället borde krav formuleras som stimulerar operatörerna i allmänhet att reducera förseningarna. Hur detta tekniskt ska lösas måste utredas vidare. Ett sätt kan vara att sätta upp mål för förbättrad kvalitet, ett annat att kompensera kunderna ekonomiskt för förseningar.

9. Överväg att avskaffa eller reformera pristaket

Ett tak för prisökningar, ett sk. ”price-cap”, är ett välkänt medel för att stimulera monopolföretag att öka sin interna effektivitet i frånvaro av yttre konkurrenstryck. För att inte en bristande produktivitetsutveckling skall kunna kompenseras med prishöjningar tvingar man företaget att inte höja sina priser med mer än utvecklingen av den allmänna prisnivån. Företagets prisutveckling kopplas därför till någon form av index, konsumentprisindex eller någon mer branschrelaterat index. Om man önskar kan man lägga till en särskild faktor, till exempel tvinga fram produktivitetsökningar högre än i ekonomin i genomsnitt eller acceptera en lägre ökningstakt. Prishöjningstaket kopplas då till prisindex +/- en justeringsfaktor. Hur detta kan appliceras på postsektorn beskrivs i positiva ordalag bland annat av Hall (1993). PTS (2002) analyserar dess tillämpning i Sverige. Här infördes ett sådant pristak 1992 och den nuvarande konstruktionen gäller sedan 1997.

De motiveringar som finns till det svenska pristaket i förarbetena är emellertid ett helt annat än att sätta press på Posten att öka den interna effektiviteten. Motivet har i stället varit omsorg om konsumenter, eftersom Posten har en så dominerande ställning på stora delar av marknaden. ”...ansågs det nödvändigt att skydda konsumenterna mot omotiverade prishöjningar på dessa delar av marknaden med en reglering i form av ett pristak”. (PTS 2002:8). Taket för prisökningar finns alltså för att skydda i första hand privatpersoner, men även andra postkunder, från omotiverade prisökningar för enstaka A-postförsändelser.⁵⁷

Man bör också hålla i minnet att Sverige följer EU:s regelverk, vilket innebär att det företag som tillhandahåller de samhällsomfattande posttjänsterna måste ha kostnadsbaserade priser för dessa tjänster. Dessa båda prisregleringar överlappar därmed varandra, då ”omotiverade prishöjningar” knappast är förenligt med EU-regleringen. Att skydda konsumenter som inte har något alternativ till Posten mot omotiverade prisökningar bör åstadkommas redan genom EU-regleringen.

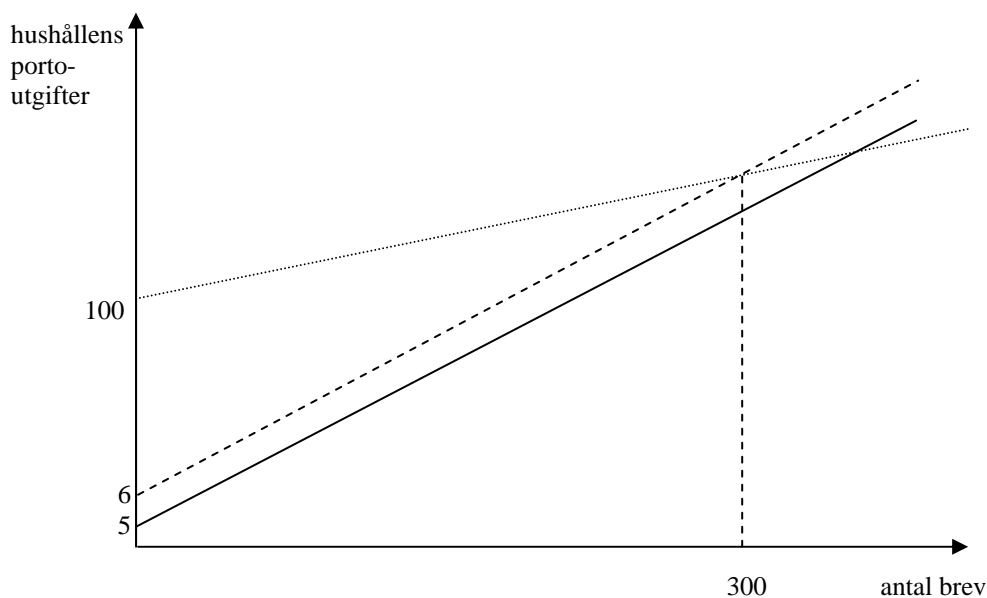
Det kan för det *första* ifrågasättas om, och i så fall hur länge, konsumenterna av just posttjänster skall skyddas. Det kan anses allmänt accepterat att det finns en reglering som ger alla möjlighet att ta emot och skicka post till enhetliga priser oavsett belägenhet. Däremot är motivet till att begränsa hushålls, företags och föreningars utgifter för posttjänster mer oklart. Exempelvis visades i tabell 3.1 att hushållen spenderar lika mycket på SMS som på post, och det är en tjänst där ungdomar med låga inkomster är klart överrepresenterade. Som för alla produkter finns det konsumenter med låg och hög efterfrågan, med ojämt fördelade inkomster. Det finns ingen analys av vilka eller hur många postkunder som verkligen är skyddsvärda eller varför post till skillnad från SMS, mjölk eller från inköp i en butik på landsbygden med lokalt monopol ska prisregleras. Inte heller finns specificerat vad som är en rimlig övre gräns för utgifterna. Posten AB anger hushållens genomsnittliga portoutgift till 190 kr/år (PTS 2002; normalportot var då 5 kronor). Om portot utan pristak skulle höjas 20 % med en antagen priselasticitet på 0,5 skulle utgifterna öka till i genomsnitt 205 kronor (med 8 %). För genomsnittskonsumenten är det knappast en utgiftsökning som är värd att begränsas med statliga regleringar. Kunder med många brev har redan möjlighet att införskaffa en frankeringsmaskin för att reducera portokostnaden. Ett motiv till skyddsintresset för just porto saknas i lagstiftningen. Vill man exempelvis stödja föreningslivet kan man i stället lagstifta om ett föreningsporto (som Posten redan frivilligt infört).

⁵⁷ Motiveringarna ansluter sålunda till det fördelningspolitiska nollsummespel som förklarades tidigare, och inte till att främja intern effektivitet hos producenten.

För det andra, om det fortsättningsvis anses önskvärt att skydda storkonsumenter av posttjänster, kan det kraftigt ifrågasättas huruvida ett pristak är lämpligaste åtgärd. Pristak är, som konstaterades ovan, en åtgärd ägnad att motverka intern ineffektivitet hos företag utan konkurrenstryck. Att använda det för att skydda vissa postkonsumenter från för stora portoutgifter är en dyr åtgärd, eftersom det inte bara riktar sig mot dessa grupper utan mot alla postkonsumenter, oavsett om man bara skickar ett brev om året. Det strider mot ekonomins tumregel som säger att man skall sätta in en åtgärd så direkt riktad mot det man vill påverka som möjligt. Om man anser att små företag, föreningar eller inkomstsvaga hushåll skall stödjas är det bästa att ge riktade transfereringar till dem. Om det är just deras användande av posttjänster man vill stödja, skall man rikta sig med selektiva åtgärder mot just dessa grupper i stället för att använda det trubbiga instrumentet att hålla nere priserna för alla.

Ett alternativt sätt att stödja storkonsumenter skulle vara att införa en tvådelad tariff. Det innebär möjligheten att mot erläggande av en fast avgift kunna köpa frimärken till ett lägre pris. Nivåerna i den fasta avgiften respektive rabatterat porto kan sättas utifrån hur stora grupper och hur stor rabatt man vill ge. Principen visas i figur 5.1. Nuvarande portoskala är helt proportionell: hushållen betalar (med ovanstående siffror från 2002) 5 kronor per brev. Vad den ursprungliga tariffen medför i form av hushållsutgifter visas i den heldragna kurvan. Antag att ett slopande av pristaket leder till en 20 % -ig höjning, dvs till 6 kronor per brev. Utgifterna stiger då till det som visas av den streckade kurvan. Ett alternativ för att skydda storkonsumenterna visas av den prickade kurvan. Som ett räkneexempel visas här en fast avgift på 100 kronor som medger inköp av frimärken för 4 kronor (33 % rabatt). Vid inköp av mer än 50 frimärken, dvs. en utgift på mer än 300 kronor per år, skulle då hushållen vinna på att välja en fast avgift samt en reducerad rörlig avgift. Idag "vinner" alla 1 krona per brev, oavsett volym, med detta system vinner endast storkonsumenterna, men marginalutgifter för dessa blir en tredjedel mindre. Ett sådant system skulle emellertid kunna leda till vidareförsäljning av rabatterade frimärken, varför dessa märken genom tekniska begränsningar måste göras personliga. En variant på en tvådelad tariff är att ge kraftigare mängdrabatter.

Figur 5.1: Exempel på införandet av en tvådelad tariff för att skydda storkonsumenter



Ytterligare ett argument mot pristaket är att det i viss utsträckning snedvrider konkurrensen. PTS (2002) menar att konsekvensen blivit att 20-gramsbrevet är underprissatt och att det korssubventioneras av tyngre försändelser (på grund av vikttrappans konstruktion). Det torde vara svårt för nya postföretag att etablera sig utan att erbjuda tjänsten att förmedla 20-grams A-post, eftersom detta är "basprodukten" bland brev. Genom att lagstiftningen tvingar Posten att underprissätta detta brev försvårar man för nyinträde på marknaden. Om Posten gjorde detta utan sanktion i lagen skulle de sannolikt fällas av konkurrensmyndigheterna för underprissättning. En höjning av normalportot från fem till sex kronor skulle visserligen fördyra för postkunderna, men å andra sidan öka möjligheterna för nya företag, om de kan producera sådana brev till lägre kostnad. I så fall kommer den ökade konkurrensen postkunderna till godo på längre sikt. Vikttrappan bör också justeras, så att de tyngre breven kommer att kosta relativt mindre. Pristaket har därmed också kommit att snedvrیدا resursallokeringen. Det skickas för många lätta brev och för få tunga brev idag, eftersom vikttrappan leder till korssubventionering.

10. Överväg om inte Posten bör införa ett separat regionalt respektive nationellt porto

Posten har sedan 1997 erhållit rätt att införa ett lokalporto, givet att det införs över hela landet. Som påvisades i kapitel 2 producerar Posten idag emellertid (med undantag på vissa platser) ingen lokal post. All post som inte är nationell hanteras som regional post, så oavsett om ett brev distribueras inom en och samma ort eller mellan två olika orter inom en region är produktionskostnaden i stort sett densamma.

Nationell post har klart högre kostnader än regional, inte minst för A-post, eftersom det kräver en snabb och dyr transportapparat med bland annat ett dussintal flygförbindelser, ett par posttåg och ett stort antal interregionala lastbilstransporter. Portot är ändå detsamma, trots att priserna enligt lagstiftningen skall vara kostnadsbaserade. Det sker idag sålunda en korssubventionering från regional till nationell post; det skickas för många brev tvärs över riket och för få brev inom regioner, vilket är samhällsekonomiskt oönskat. Rent tekniskt är det enkelt att på varje postlåda ange till vilka postnummer som det lägre portot gäller. Kravet på kostnadsbaserade priser borde motivera en sådan uppdelning av portot. Vilken prisskillnad som vore optimal går inte att säga utan närmare kunskap om postens kostnadsstruktur, men 1-2 kronor är en god uppskattning.⁵⁸

Det kan anföras att en sådan anpassning av prisstrukturen försvårar för de lokala operatörerna. Visserligen ligger deras priser redan idag klart lägre än Postens (1999 var prisskillnaden 39-47 % enligt PTS 1999) så en stor del av prisskillnaden torde bestå. Men syftet med konkurrens är just att den ska pressa prisnivån. En sänkning av Postens regionalporto skulle dessutom komma *alla* konsumenter till del och inte bara begränsa fördelarna av konkurrerande företag till det begränsade antal orter där sådana finns. Om några lokalpostföretag skulle slås ut av denna portosänkning tyder det på att de är mindre effektiva än Posten och bör då bli utkonkurrerade. En höjning av det nationella portot öppnar dessutom ökade konkurrensmöjligheter även vad gäller interregional post. Man kan exempelvis tänka sig etablering av distribution mellan näraliggande orter som tillhör olika regioner.

⁵⁸ Följande räkneexempel kan åskådliggöra skillnaden. Antag att regional post utgör 60 % och nationell post 40 % av den totala postmängden och att dagens porto på 5,50 kr är ett pris baserat på genomsnittskostnaden av de båda produkterna. Antag vidare att genomsnittskostnaden för ett nationellt brev, på grund av transportkostnader är 20 % högre än för ett regionalbrev. Det optimala priset blir då 5,09 kronor för regionalbrevet och 6,11 kronor för det nationella. Om nationell post är 40 % dyrare än regional blir motsvarande priser 4,74 respektive 6,63 kr.

11. På sikt externfinansiera tillhandahållandet av de samhällsomfattande tjänsterna

Förekomsten av samhällsomfattande tjänster gör postmarknaden speciell och är bland det mest studerade bland postforskare.⁵⁹ USO får betydelse först när det ska tillhandahållas till ett enhetligt pris. Det finns naturligtvis alltid ett pris för konsumenter som är högt nog för att postoperatörer skall vilja dela ut, exempelvis i glesbygd till hög kostnad.

USO innebär inte bara skyldigheten att dela ut och samla in post överallt i landet till ett enhetligt pris. I skyldigheten ligger också att dela ut alla typer av försändelser som omfattas av USO, oavsett vikt, format, förekomst av andra försändelser till samma område, väderförhållanden etc. På det sättet kan man säga att det faktum att ett företag (Posten) tillhandahåller denna tjänst fungerar som ett omvänt etableringshinder. För övriga operatörer finns alltid möjlighet att utnyttja Posten för att få sina försändelser utdelade. Postoperatörer som har mycket få försändelser att dela ut till ett visst område kan lämna över dem till Posten och därmed ändå tillhandahålla utdelning till sina konsumenter. Om operatörens porto är 4.50 kronor förlorar den visserligen 1 krona om man skickar det med Posten, men om alternativet är att dela ut själv och det kostar 6 kronor minimeras ändå förlusten. Samma sak gäller om operatören drabbas av sjukdom, eller vill ta semester. Försändelserna kommer att kunna distribueras ändå. Genom att skaffa en frankeringsmaskin, om volymerna räcker till, kan man minska förlusten ytterligare. Man kan på det sättet också åta sig utdelning till ett större geografiskt område, dela ut själv där volymerna gör det lönsamt och låta resten gå via Posten.

De samhällsomfattande tjänsterna är ett politiskt mål, som även finns med i EU-regelverket. Det finns dock inga beräkningar av den samhällsekonomiska nyttan. På andra områden skall investeringar föregås av samhällsekonomiska lönsamhetskalkyler, exempelvis om en ny väg eller järnväg skall dras ut i glesbygd. Det saknas motsvarande beslutsunderlag för om det finns en betalningsvilja för daglig postutdelning överallt. USO måste därför betraktas som ett ”merit goods”, alltså en produkt där tillhandahållandet grundas på politiska skäl.

Analysen i kapitel två påvisade att det finns merkostnader med USO och en modell för att beräkna dessa merkostnader. Med sin marknadsdominans har Posten hittills haft möjlighet att tillhandahålla tjänsterna utan extra ersättning. Som framgick av figur 2.8 kan denna möjlighet eroderas av konkurrens från andra postföretag och annan kommunikation. Lönsamheten i Postens brevdistribution har också minskat de senaste åren. På sikt är det inte hållbart. Då återstår tre lösningar: att subventionera olönsamma rutter, att ta ut en avgift för övriga operatörer eller att överge kravet på enhetliga priser. Alla lösningar är möjliga och närmast ett politiskt vägval. Subventioner ges idag till exempelvis betalningsförmedlingen (även om de inte täcker kostnaderna) och till olönsamma järnvägslinjer. Staten kunde på samma sätt upphandla de enskilda rutter eller kluster av rutter som har negativ nettointäkt. Inom transportsektorn i övrigt säger trafikpolitiken emellertid att varje sektor ska finansiera sig självt. Exempel är isbrytning längs norrlandskusten som internfinansieras med sjöfartsavgifterna från hela landet. Ett sådant postpolitiskt mål skulle kräva en avgift från de övriga operatörerna som var lika stor som nettoförlusterna på de olönsamma rutterna.

Det kan diskuteras när en sådan förändring skulle vara aktuell. Om antagandena ovan stämmer, det vill säga att det redan idag finns en merkostnad, kan det hävdas att Posten borde få stöd via subventioner eller avgifter från andra operatörer. Crew och Kleindorfers (2001)

⁵⁹ Se Crew, Kleindorfers 2000, 2001, 2002. Framställningen under denna punkt bygger till stora delar på Andersson (2001:314ff)

modell över nyetablering visar att företaget som tillhandahåller USO kan förlora posten långs flertalet lönsamma rutter, eftersom de nya företagen koncentrerar sin verksamhet dit. Det kan antingen resultera i en ond cirkel med stigande priser och mindre post tills USO-företaget går omkull eller till ny jämvikt men med ett högt enhetspris. De rekommenderar därför statlig finansiering av USO.

Ett mer pragmatiskt och för Sverige rimligare synsätt är ändå att så länge Postens totala lönsamhet för brevdistributionen är acceptabel så behövs ingen sådan åtgärd. Meningen med att ha ett statligt bolag som är verksamt inom postsektorn måste anses vara att detta inte skall göra övervinster. En subvention skulle vara en ren omfördelning inom statskassan. En avgift skulle möjligen göra förhållanden mer konkurrensneutrala, men så länge Postens marknadsandel är så stor och lönsamheten tillfredsställande skulle administrerandet av en sådan marginell omfördelning sannolikt inte vara värd nyttan. Det bör dock finnas en beredskap för att utan ytterligare ändring i lagen kunna ge stöd till USO om eroderingen av Postens lönsamhet för brevverksamheten fortsätter. Stödet bör då basera sig på ovanstående sätt att fastställa merkostnaderna. Samtidigt bör en samhällsekonomisk lönsamhetsbedömning av nyttan av brevutdelning i olönsamma områden genomföras.

12. Stimulera förutsättningarna för konkurrens genom tillträdesreglering

Som konstaterades i kapitel två är förutsättningarna för att ett nytt postföretag ska etablera sig över hela landet begränsade. Det skulle kunna vara tänkbart om Postens effektivitet är tillräckligt svag så att ett effektivare företag med lägre kostnader kan gå in och ta över hela marknaden (eller köpa upp Posten). Då uppstår ett nytt monopol. Sannolikast är att ett utländskt postföretag, ett svenskt transportföretag med nationell distribution och/eller ett med ett finmaskigt nätverk som en detaljhandels- eller bensinkedja skulle lyckas med det. Viss storlek samt kompetens eller tillgång till egen infrastruktur torde vara nödvändig för att finansiera en sådan satsning. Man skulle också kunna tänka sig ett företag som parallellt med Posten ägnar sig enbart åt B-postdistribution. Genom det lägre tidskravet finns möjligheter till kostnadssänkningar. Man kunde klara sig med ett fåtal, eller kanske bara en enda sorteringsterminal i landet dit all post skulle hinna transporteras, för att än mer utnyttja stordriftsfördelar i sorteringen. Utdelningen behövde, likt City Mails, inte äga rum varje dag längs varje runda. På så vis kunde bättre utnyttjade stordriftsfördelar ta upp kampen med de samdriftsfördelar med A-posten som Posten har.

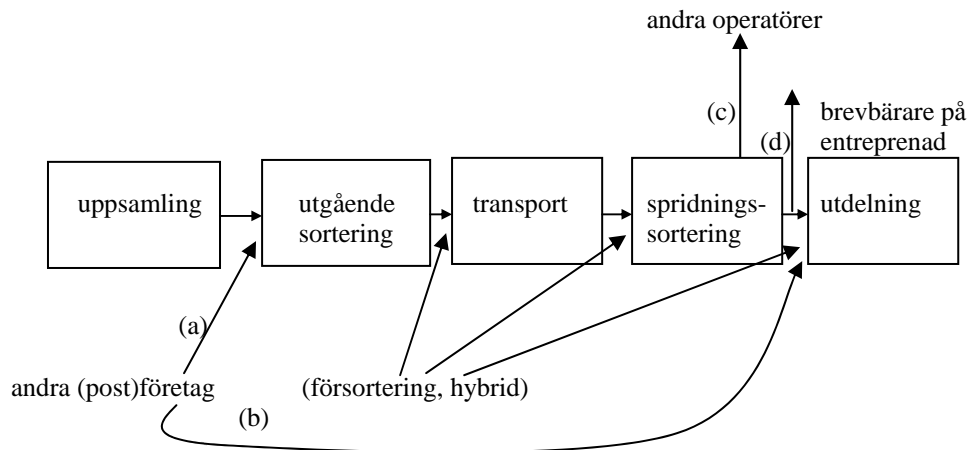
Det finns starka nätverksfördelar som talar för den vertikala integration som idag finns inom Posten. En mer sannolik nyetablering är trots det inom *nischer* inom den vertikala strukturen. Det kräver också mindre initial insats och riskexponering än en nationell etablering. För att det skall vara möjligt måste den dominerande aktören ha priser och villkor för tillträde till olika delar av den vertikala kedjan som gör det möjligt för andra aktörer att etablera sig, utan att stimulera till ineffektivt inträde. Det dominerande företaget har inte alltid incitament till att upplåta för sådan konkurrens, varför tillträdesreglering ibland kan vara nödvändig.

Det finns redan ett betydande sådant tillträde (se också figur 2.1). Försorterad post och hybridpost tillkommer i olika delar av kedjan till lägre priser. I utdelningsledet tar man också emot oadresserade försändelser, vilka har mycket låga priser, ca 15 % av normalportot är en ungefärlig nivå.⁶⁰ Man tar dessutom emot försändelser från utlandet, vilka clearas med

⁶⁰ Oadresserad direktreklam kostar 5 kr/kg + 0,71 kr/försändelse om den inlämnas till Postens gruppcentral. Kilopriset stiger till 7,50 om den inlämnas på postterminal och till 11,00 om den inlämnas på Postcenter, medan styckpriset är oförändrat.

utländska postföretag via UPU. Frågan är om det finns utrymme för ytterligare sådan parallell postverksamhet. Principen visas i figur 5.2. I mitten finns den vertikalt integrerade produktionskedjan hos Posten. Vid sidan om denna visas möjliga tillträdespunkter.

Figur 5.2: Möjligheter till tillträde i postproduktionskedjan



Förutom det tillträde som idag redan finns kan i huvudsak fyra tillflöden tänkas. Man kan för det första tänka sig postföretag som etablerar sig med en viss verksamhet men som inte betjänar alla delmarknader. Sådana finns redan i form av lokalpostföretag. Man kan också tänka sig postintermediärer som konkurrerar i uppsamlingsledet genom att samla upp post från vanliga postlådor eller från företag och leverera den till Posten. I (a) visas ett sådant tillflöde. Det är möjligt redan idag, men de priser som gäller är de vanliga, dvs vanligt porto eller om volymerna är tillräckligt stora kan man sänka detta genom att utnyttja en frankeringsmaskin. Ett särskilt tillträdespris för sådan inleverans skulle kunna stimulera till konkurrens i uppsamlingsledet. Det skulle också kunna stimulera till konkurrens rent allmänt, genom att det blir enklare för konkurrenter till Posten att erbjuda ett allsidigt tjänsteutbud och utnyttja Posten för de tjänster man inte producerar själv. Situationen skulle då påminna om andra marknader, såsom flyg och telemarknaden, där uppstickare kan ansluta till de dominerande företagens nät. Det är dock ofta svårt att få marknadslösningar till stånd mellan företag av mycket olika storlek. Därför kan ett framreglerat tillträdespris behövas, likt det som bestäms för tillträde till postboxar. Tillträdesreglering skulle även kunna göra dagens pristak överflödigt.

Även om sådant tillträde skulle vara verksamt för konkurrens i teorin är det frågan om Posten verkligen har så mycket att tjäna på konkurrens i uppsamlingsledet. De kostnadsbesparningar som är möjliga är sannolikt små och ett effektivt tillträdespris skulle inte bli mycket lägre än idag. Posten skulle behöva processa posten i stort sett som idag och endast om konkurrenter kan samla in post billigare (genom bättre organisation eller lägre löner) skulle det bli en vinst. Ett alternativ är då att Posten lägger ut all uppsamling på entreprenad. Framreglerat tillträde får inte leda till ineffektivt inträde genom för låga priser.

Tillträde enligt (b) förekommer idag i princip endast när det gäller postboxar. Här finns en större potential för konkurrens, särskilt om även vägarna (c) och (d) etableras. Konkurrerande företag begränsas av att kostnaden för att erbjuda utdelning överallt kan bli oöverstigligt hög. Dessutom kan det leda till ett dubbleringslöseri i utdelningsledet. Däremot borde det vara

möjligt för portoperatörer som City Mail eller lokalpostföretag, liksom nya operatörer i framtiden, att kunna utsträcka de områden man erbjuder leverans till genom att distribuera posten till de lokala terminaler där Postens brevbärare utgår ifrån. Man skulle då utnyttja Postens brevbärare för utdelningsledet men producera allt uppströms i egen regi. Det skulle stärka konkurrensen om den utgående posten utan att urholka eventuellt naturligt monopol i utdelningsledet. Visar det sig att inga nya etableras bevisas i stället att Postens utdelning är överlägsen andra företags.

Pilen (d) i figuren visar den omvända situationen där Posten lämnar över post för utdelning med ett annat företags brevbärare. På platser där det finns en konkurrerande operatör kan man återigen tänka sig att minska dubbleringen i utdelningen genom att Posten utnyttjar en konkurrent om denna kan erbjuda utdelning till ett lägre pris än de kostnader Posten har för sin egen brevbärare. Ett annat alternativ är att lägga ut brevutdelning på entreprenad. Det skulle kunna startas företag som enbart arbetar med utdelning, och inte vänder sig till kund. Brevbärare i Posten skulle få en chans att starta eget om man kan organisera utdelningen effektivare än som anställd. Entreprenörer inom andra verksamheter kanske kan finna hittills oundäckta samproduktionsfördelar. Helt nya företag skulle givetvis också kunna specialisera sig på postutdelning och konkurrera om anbud. Eftersom utdelningsledet står för en stor del av totalkostnaden är det sannolikt här som de största effektivitetsvinsterna finns att hämta.

Pilen (c) visar att Posten också skulle kunna utnyttja ett annat företag för utdelning i ett helt område, en hel stad eller till och med en hel region. Så gör City Mail idag på Gotland. Idag finns knappast några andra företag som har daglig utdelning i en hel region, men lagstiftningen måste ge utrymme för framtida förändringar.

De priser och villkor som gäller för tillträde till Postens olika produktionsled samt de incitament som finns för Posten att utnyttja andra företag för produktion nedströms är centrala för att stärka konkurrensen i framtiden. Med tanke på skalfördelarna är det oftast så att ett produktionsled i ett visst område bör skötas av endast ett företag. Det som är effektivast på en viss plats bör alltså ha incitament och möjligheter att konkurrera och vinna marknaden. I den mån marknaden inte reglerar detta själv – vilket erfarenhetsmässigt visat sig svårt med företag av mycket olika storlek – är tillträdesreglering viktig.

6. Slutsatser

I det avslutande kapitlet sammanfattas här först resultatet av regelreformereringen av postsektorn. Därefter presenteras förslag och rekommendationer till fortsatta reformer.

6.1 Har målen med avregleringen uppfyllts?

Som framgick av inledningskapitlet var målen med avregleringen när den genomfördes oklara. Här görs ett kort försök att sammanfatta effekterna utifrån de olika mål som där identifierades.

Tillväxtmålet

Kring 1990 var tillväxtfrågorna i fokus efter en lång period av låg tillväxt som accentuerades vid lågkonjunkturen 1991. Avreglering sågs då som tillväxtbefrämjande. Sambandet mellan avreglering och tillväxt är inte helt entydigt, men tanken är sannolikt att konkurrensutsättning stimulerar till snabbare produktivitetsökning, vilket i sin tur leder till ökning i BNP. Särskilt skulle det kunna gälla för gamla monopolister som hunnit bygga in stora ineffektiviteter i verksamheten.

Konkurrensutsättningen har säkert betytt en del för produktivitetsutvecklingen inom postsektorn. Idag distribueras betydligt fler försändelser med mindre insatser av arbetskraft. Hur stor effekten är är omöjligt att besvara utan insyn i Postens kostnadsstruktur samt utan att veta vad som kan tillskrivas avregleringen och vad som hänt ändå. Potentiell konkurrens är knappast tillräcklig för att utgöra ett tillräckligt incitament, åtminstone inte efter ett flerhundraårigt monopol. När City Mail materialiserade konkurrensen och en privat brevbärare dök upp i samma hiss stärktes drivkraften för effektivisering. Avregleringen har, åtminstone i viss utsträckning, bidragit till tillväxtmålet. Den svenska postsektorn ansågs dock, åtminstone jämfört med många andra länder, som förhållandevis effektiv redan tidigare.

Under 2004 har tillväxten åter hamnat i fokus. Det är dock mycket tveksamt om fler regelreformerningar inom den relativt välfungerande postsektorn på något avgörande sätt skulle påverka den svenska tillväxten positivt.

Fördelningsmålet

I början av 1990-talet sågs möjligheten att tillgodose den regionala och sociala postservicen som hotad. Hotet ansågs dels komma från gräddskummande nya postföretag, dels från ny teknik. Postens intäkter från brevverksamheten skulle komma att minska vilket i sin tur skulle omöjliggöra tillhandahållandet av de samhällsomfattande posttjänsterna. Endast efter en avreglering skulle Posten få den ekonomiska frihet som krävdes för att konkurrera ”på lika villkor” och kunna fortsätta att tillhandahålla tjänsterna utan subvention från staten.

Detta mål har uppfyllts med råge. Posten har fortsatt sluta avtal med staten där man garanterar den samhällsomfattande posttjänsten. Emellertid är det högst sannolikt att Posten klarat detta åtagande även utan den regelreformerings som genomförts. Hotet från ny teknik och konkurrenter har – åtminstone hittills – varit överdrivet.

Fördelningsmålet har i stället vänts till sin motsats. Vid avregleringen ansågs hotet vara att Posten inte skulle komma att överleva utan lika konkurrensvillkor. Numera ses problemet

vara det motsatta. Postens marknadsandel är för stor och antalet konkurrenter för litet. Det behövs snarast åtgärder för att stimulera för konkurrerande företag. Den samhällsomfattande posttjänsten har tidvis inte ansetts medföra några extra kostnader.

Effektivitetsmålet

Detta, mer marknadsinterna mål, analyserades utförligt i kapitel 4. Slutsatsen av det kapitlet var att regelreformen bidragit till en bättre effektivitet jämfört med om utvecklingen gått i linje med EU, men att effekterna sannolikt är förhållandevis begränsade. Det är åtminstone svårt att se att den svenska postsektorn skulle fungera bättre idag om ett statligt affärsverk behållit ett monopol på brevfrösendelser.

Däremot finns en del brister i regelreformeringsprocessen fram tills idag. Det måste dock anses naturligt att avreglera en flera hundra år gammal monoporsektor kräver en viss omställningstid. Först i och med postlagsrevideringen 1999 och Marknadsdomstolens beslut 1998 kan spelreglerna sägas vara tillfredsställande. Nu återstår frågan om det finns saker att gå vidare med vad gäller postmarknadens institutioner.

6.2 Tre scenarier för fortsatt regelreforming

I kapitel fem presenterades ett antal förslag till fortsatta regelreformer. Här sammanfattas tre olika scenarier för framtiden.

1. Finjusteringsvägen

I detta huvudscenario består nuvarande regelverk i huvudsak, men vissa mindre reformer genomförs för att klargöra spelreglerna och stimulera till konkurrens och effektivitet.

Avskilja kassaservicen från posten

Förändra definitionerna av post i regelverket

Ge PTS rätt att säga upp outnyttjade tillstånd för att bedriva postverksamhet

Överväga att avskaffa eller reformera pristaket

Definiera vad som utgör skillnaden mellan enstaka brev och "sändningar"

Tydliggöra att målsättningen är att främja effektivitet och inte att främja för konkurrenter

På sikt överväga att avskilja postnummersystemets administration från Posten

Precisera målen med Posten som statligt bolag

Höj kvalitetskravet

Dessa förslag bör ingå som ett paket i en kommande reformering av postsektorns institutioner. Det rör sig om motiverade finjusteringar som inte förändrar grundstrukturen i nuvarande regelverk. Samtliga är lätta att genomföra redan idag och medför inga radikala omläggningar av postpolitiken.

2. Marknadsvägen

Utöver dessa finjusteringar kan man överväga att gå längre för att förändra marknadsförutsättningarna mer radikalt. Här handlar det inte om ett paket åtgärder, utan om att fler av de reformer som diskuterats i kapitel fem bör övervägas enligt följande prioritetsordning.

a) Finansiera tillhandahållandet av de samhällsomfattande tjänsterna

Vid avregleringen 1991 hävdade Postverket att stordriftsfördelarna skulle göra att om man kunde konkurrera på lika villkor skulle man kunna tillhandahålla samhällsomfattande tjänster med intern finansiering även i fortsättningen. Så har det också fungerat, eftersom Posten fram tills idag åtagit sig detta i avtal med staten. De förhållanden som gällde på 1990-talet behöver emellertid inte bestå. Lönsamheten i brevdistributionen har minskat, delvis på grund av stagnerande volymer delvis på grund av förskjutning mot produkter med mindre marginaler. Produktiviteten har förbättrats, främst i sorteringsledet, men arbetskraftskostnaderna har å andra sidan stigit.

Posten kan inte förväntas åta sig uppdraget i all framtid. Ska postsektorn alltmer närma sig en oreglerad marknad kan inte Posten emotses att tillhandahålla tjänster som ett privat vinstmaximerande företag inte skulle. Därför bör merkostnaderna för dessa tjänster utredas närmare enligt den modell som skisserades i avsnitt 2. Därefter kan man överväga om och på vilket sätt staten skall stödja olönsamma delar. En subvention är det enklaste sättet. Å andra sidan har andra kommunikationssätt inom transportsektorn krav på sig att finansiera inom respektive sektor. Det talar för en modell med en avgift på andra operatörer och/eller att Posten får höja vissa priser för att täcka merkostnaderna. Man bör också överväga att med samhällsekonomiska lönsamhetskalkyler bedöma om dagens servicenivå är motiverad, eller om utdelningen i vissa områden ska begränsas.

b) Stimulera förutsättningarna för konkurrens genom tillträdesreglering

Ett mer direkt sätt att reglera fram konkurrens är att skapa tillträdespriser och -villkor för olika delar i postproduktionens vertikala led. Idag finns inga tvingande sådana regler, förutom till postboxar som ansetts ha nödvändig facilitet-status. Genom access till postproduktion nedströms respektive möjligheter att ta över utdelningsledet kan konkurrens introduceras i postsystemet utan att slå sönder naturliga monopol. Sådan reglering har ibland visat sig verkningsfull, till och med nödvändig, inom andra sektorer såsom på teleområdet.

c) Överväga om inte Posten bör införa ett separat regionalt respektive nationellt porto

En sådan tvingande regel skulle se till att de kostnadsskillnader som finns mellan regional och nationell post återspeglades i priserna. Det skulle dels ge fördelar för de många brev som skickas regionalt, utöver de områden där lokalpostföretag finns, dels ge ökat utrymme för inträde på delar av marknaden för nationell post. Åtgärden skulle alltså befrämja effektiv konkurrens och anpassa priserna närmare kostnaden.

Framreglerad konkurrens??

Samtliga de förslag som hittills presenterats har haft syftet att stimulera effektiv konkurrens. Inom "marknadsvägen" kan man fråga sig om man skall gå längre och på kort sikt överge målet om effektiv konkurrens. Det innebär att via regleringsvägen gå längre än vad marknaden själv åstadkommer. Det strider mot bättre vetande i meningen att effektiviteten inledningsvis minskar. Syftet skulle vara att få större vinster på längre sikt genom att tvinga fram reformer idag. Sådan framreglerad konkurrens har exempelvis genomförts av telefoni och järnvägstrafik i Storbritannien. Två uppslag på en radikalare marknadsväg prövas nedan:

a) horisontell separering av Postens regioner?

Ett radikalt sätt att framreglera konkurrens på vore att dela upp Postens regioner på separata företag. På grund av de starka stordriftsfördelarna är det mycket sannolikt att det inom en region endast kan förekomma en sorteringsterminal med maskinsortering av utgående post. Cirka 60 % av posten är inomregional (i genomsnitt) och resten går vidare till andra regioner. Genom en horisontell separering skulle varje terminal behålla monopolet inom sin region, vilket dock kan bedömas vara effektivt ut marknadseffektivitetssynpunkt. Däremot skulle man bättre kunna jämföra effektiviteten olika terminaler emellan, vilket kan stimulera till konkurrens som främjar den interna effektiviteten.

Efter en period på, säg tre år, skulle man kunna häva separeringen och låta varje fristående region konkurrera över hela landet. Regioner med lägre effektivitet riskerar då att antingen bli uppköpta av en mer framgångsrik regionterminal eller att denna etablerar sig parallellt och slår ut det befintliga företaget genom överlägsen produktion.

Det som talar mot en sådan separering är de nätverksfördelar som kan förloras. Teorier om vertikal samordning bygger på marknadsargument och transaktionskostnadsargument (Perry 1989). För den nationella posten skulle det uppstå ett bilateralt monopol mellan varje par av terminaler. För den utgående posten från en terminal är en annan terminal den enda köparen. Samtidigt gäller detsamma i motsatt riktning. Det är då svårt att etablera några marknadspriser. Bilateralt monopol är en marknadssituation som talar för integration, dvs. att de båda företagen slås ihop. Om man sålunda inte genom förhandlingar och kontrakt kan lösa relationen faller poängen med den horisontella separeringen. Det transaktionskostnadsargument som också talar för integration är att produktionen nedströms är mycket beroende av att uppströms bearbetning sker på rätt sätt. Posten måste sorteras rätt, märkas rätt och vara tillhanda i rätt tid och på rätt plats. Sådant kan vara svårt att kontrollera, mäta och reglera i kontrakt och incitamentet för att slarva kan vara stort. Det kan också tala för integration, dvs. att kontrollen lättare upprätthålls om det sker inom ett enda företag. Å andra sidan gäller liknande villkor för annan godstransport, men där fungerar det med många olika parter inblandade. Post är dock speciellt, i och med det starka tidskravet på övernattbefordran och den enorma mängd produkter som varje natt skall distribueras.

En horisontell separering är sålunda ett intressant högriskprojekt. Det finns potentiellt stora effektivitetsvinster att hämta genom att få in konkurrens utan dubblering i sorteringsledet. Det skulle emellertid sannolikt uppstå stora omställningsproblem i början, likt när Posten införde nya brevnätet 1996. Separeringen skulle dock ge ett empiriskt svar på frågan om naturligt monopol för postproduktion som helhet. Skulle det visa sig att det efter några år bara finns ett enda nationellt postföretag kvar har skalfördelarna tagit ut sin rätt. Alternativt visar det sig att dessa är överskattade och att de bilaterala förhållandena inte är mer komplexa än att de likt annan godstransport går att reglera i ömsesidiga avtal. Effektiviteten skulle stimuleras genom hotet från grannregionernas verksamhet.

b) stöd till nystartade postföretag?

Inom utrikeshandelsteorin finns ett gammalt argument för tullar som brukar kallas skydd av "infant industries". Motivet går ut på att nya företag inom en viss bransch i ett land skulle kunna slås ut av internationell konkurrens i ett tidigt skede. Genom ett tullskydd under en uppbyggnadsperiod skulle de få chansen att utvecklas innan de möter konkurrens och kunna

visa om de utgör en framtidsbransch för landet eller inte. Inom postsektorn är en stor del av marknaden inte konkurrensutsatt. Visserligen finns möjligheten till inträde eftersom etableringshindren är små. Men frågan är om sådan potentiell konkurrens ger tillräckliga incitament för Posten.

I postsektorn kan man tänka sig att Posten med sin dominerande marknadsandel har konkurrensfördelar som kräver stöd i ett inledningsskede för nya operatörer. Enklast vore att ge en direkt subvention till nya postföretag. Det skulle följa den ekonomiska tumregeln. Andra mer sofistikerade metoder kan också tillämpas: temporära monopol inom ett visst område, restriktioner på Postens priser etc. PTS förslag om att dra en viss gräns för sändningsstorlekar för att skydda lokaloperatörer bygger på denna tanke.

Det empiriska stödet för infant industry-argumentet är emellertid svagt. Bland annat är det svårt att på förhand identifiera potentiellt framgångsrika nya företag och risken är stor att stöd ges till oseriösa lycksökare eller andra ineffektiva företag. Om andra reformer genomförs på marknadsvägen finns tillräckliga möjligheter till tillträde.

Slutsatsen blir därför att marknadsvägen *inte* bör leda till framreglerad konkurrens i enlighet med de båda idéer som här prövats.

3. Återregleringsvägen

Man skulle kunna argumentera för att eftersom Posten ännu tio år efter avregleringen har behållit nästan 95 % av marknaden så är avreglering och konkurrens feltänkt vad gäller postsektorn. Beaktar man också att portot för enstaka brev ökat med 30-50 % mer än KPI och att Posten trots det har dålig lönsamhet kan man ifrågasätta om regelreformeringsvägen varit positiv för konsumenter eller producenter.

Vad skulle hända om Posten återfick monopol på brev under en viss vikt (bortsett från att det strider mot EU:s direktiv) och åter blev ett affärsverk? Det är svårt att se på vilket sätt postmarknaden då skulle fungera bättre. Det lilla konkurrenstryck som trots allt finns från olika operatörer skulle elimineras, vilket skulle göra lönsamheten ännu sämre och/eller leda fram till kraftigare portohöjningar. Det potentiella konkurrenstrycket skulle också förloras, vilket på sikt vore ännu olyckligare. Lönsamhetsproblem för postoperatörerna beror inte direkt på avregleringen och höjningen av portot på enstaka brev är snarast en önskvärd justering av relativpriserna till förmån för större sändningar. Man skulle i återregleringsvägen kunna välja att hålla portot för hushållen nere, men i så fall på bekostnad av priset på andra produkter och på att priserna kom längre ifrån kostnaderna. De samhällsomfattande tjänsterna skulle garanteras, men finansieringen blir inte lättare. Återregleringsvägen förefaller stängd.

6.3 Rekommendation

För att utveckla spelreglerna i syfte att främja effektiv konkurrens på postmarknaden föreslås att paketet med åtgärder i finjusteringsvägen genomförs. Vidare kan man pröva att gå ett steg till på marknadsvägen. I så fall är det de första stegen i prioritetslistan som bör övervägas. Fortsatt forskning bör fokusera på en samhällsekonomisk analys av den interna effektiviteten i postföretagen samt tekniska lösningar av vissa här presenterade reformförslag.

REFERENSER

- Andersson P. (2000): *Lokala postoperatörer i Sverige*. Tema T Arbetsnotat nr 209. Linköpings universitet.
- Andersson P. (2001): *Deregulation and Internet – new challenges to postal services in Sweden*. (diss.) Linköping Studies in Arts and Science no 228. Linköpings universitet.
- Baumol W. J., Panzar J. C. , Willig R. D. (1982): *Contestable markets and the Theory of Industry Structure*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Bergman M. (2001): *Lärobok för regelnissar- en ESO-rapport om regelhantering vid avreglering*. Ds 2002:21.
- Berthélémy F. L., Toledano J. (2000): 'In France, Mail Goes Where the Money and Businesses Are'. I Crew M., Kleindorfer P.: *Current Directions in Postal Reform*. Kluwer.
- Bladh M. (1999): *Posten, staten och informationssamhället*. Kfb rapport 1999.10.
- Bradley M. D., Colvin J. L., Smith M. A. (1993): 'Measuring Product Costs for Ratemaking: The United States Postal Service'. I Crew M., Kleindorfer P.: *Regulation and nature of Postal and Delivery Services*. Kluwer.
- Carlton D., Perloff J. (2000): *Modern Industrial Organization*. Addison-Wesley.
- Cazals C. et al (1997): 'Scale Economies and Natural Monopoly in the Postal Delivery: Comparison Between Parametric and Non Parametric Specifications'. I Crew M., Kleindorfer P.: *Managing Change in the Postal and Delivery Industries*. Kluwer.
- Cazals C. et al (1999): 'Cost Structure of Postal Services in France'. Rapport presenterad vid konferensen "Competition and Universal Service", Institut d'Economie Industrielle, Université de Toulouse, 26-27 mars 1999.
- Crew M., Kleindorfer P. (1992): *The Economics of Postal Services*. Kluwer.
- Ds 1991:44. Postens Konkurrensförutsättningar.
- Ds 1997:58. Statens ansvar på post- och betaltjänstområdet.
- EU Directive 97/67/EG. 15 december 1997.
- Faulhaber G. R. (1975): 'Cross Subsidization: Pricing in Public Enterprises'. *American Economic Review* 65 No 5, December: 966-977.
- Hall G.R.: 'Regulatory Systems for Postal Rates'. I Crew M., Kleindorfer P.: *Regulation and Nature of Postal and Delivery Services*. Kluwer.
- Konkurrensverkets beslut 1996-12-19, dnr 1142/96.
- Kommunikationsdepartementets arkiv, akt K96/3069/1.
- Kylén B. (1998): *Är Sverige en postutdelningsmarknad eller flera? – ett SSNP-test*. Marknadsdomstolens aktbilaga, dnr A3/98.
- Marknadsdomstolens beslut 1998-11-11, dnr A3/98.
- Nikali H. (1998): *The Substitution of Letter Mail in Targeted Communication*. Helsinki School of Economics and Business Administration. (diss.)
- Näringsdepartementet, Dir 2003:117. *Ny reglering av postverksamhet och behov av statliga insatser för den grundläggande kassaservicen*.

- Panzar J. (1991): 'Is Postal Service a Natural Monopoly?'. I Crew M., Kleindorfer P.: *Competition and Innovation in Postal Services*. Kluwer.
- Panzar J. (2001): 'Funding Universal Service Obligations: The Cost of Liberalization'. I Crew M., Kleindorfer P.: *Future Directions in Postal Reform*. Kluwer.
- Perry M.K. (1989): 'Vertical Integration'. I Schmalensee R., Willig R. D. (eds.): *Handbook of Industrial Organisation*. North Holland Publishing Company.
- Plum M., Schwarz-Schilling C. (2000): "Defining Postal Markets: an Antitrust Perspective". I Crew M., Kleindorfer P.: *Current Directions in Postal Reform*. Kluwer.
- Postens delårsrapport januari-september 2003.
- Postens Årsredovisningar 1990-2002.
- Postlag. SFS 1993:1684. (SFS 2003:708).
- Prop. 1990/91:87. Näringspolitik för tillväxt.
- Prop. 1991/92:38. Inriktningen av den ekonomiska politiken.
- Prop. 1991/92:100.
- Prop. 1992/93:132. Vissa frågor inom Kommunikationsdepartementets område.
- PTS (1998): *Pris- och serviceutveckling för stora brevsändningar under 1990-talet – en fallstudie*.
- PTS (1999): *De lokala postoperatörernas priser och rabatter 1999*.
- PTS (2002): *Uppföljning och utvärdering av prisregleringen för vissa posttjänster*.
- PTS (2003a): *Service och konkurrens 2002*.
- PTS (2003b): *Nio år med postlagstiftningen – en utvärdering*
- PTS (2003c): *Den samhällsomfattande posttjänsten. Postens brev- och logistikverksamhet 2000/01*.
- PTS. Databaser över postpriser. Personlig kommunikation med postavdelningen.
- Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Post- och Telestyrelsen. Näringsdepartementet 2002-12-19.
- Rogerson C., Takis W. M. (1993): 'Economies of Scale and Scope and Competition in Postal Services'. I Crew M., Kleindorfer P.: *Regulation and nature of Postal and Delivery Services*. Kluwer.
- Scarfigliere G., Visco Commandini V. (2001): 'Postal Profits Arise where People Are'. I Crew M., Kleindorfer P.: *Future Directions in Postal Reform*. Kluwer.
- Sharkey W. W. (1982): *The theory of natural monopoly*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SIKA: *Postverksamhet 1995 - 2002*.
- SOU 1990:27. Post och tele – affärsverk med regionalt och socialt ansvar.
- SOU 1993:9. Postlag.
- Tirole J. (1988): *The Theory of Industrial Organization*. Cambridge: The MIT Press.