

**Sammendrag:**

# **Regionaløkonomiske konsekvenser av markedsorientering innen samferdsel Luftfart og post**

## **Formene for konkurranse og regulering i de to sektorene i dag**

Post- og flysektoren er av vital betydning for forbindelsen mellom utkantstrøk og mer befolkningsrike regioner. Måten disse sektorene er organisert og regulert på, er svært forskjellig, men har også likhetstrekk. På flysektoren er infrastrukturen og trafikken på infrastrukturen helt atskilt, det finnes flere operatører, og markedet er fullstendig deregulert fra 1997. Men i en viss del av markedet, det regionale rutenettet, finnes det likevel regulering i form av offentlige kjøpskontrakter som tildeles etter anbud. På postsektoren er infrastrukturen og trafikken ikke atskilt. Når det gjelder de viktigste tjenestene er det bare en operatør, men denne ene operatøren møter stigende konkurranse, både i mange nisjemarkeder og i form av nære substitutter til tjenestene på hovedmarkedene. Den ene operatøren er regulert gjennom konsesjonsbestemmelser.

Et av likhetstrekkene mellom sektorene er at virkemiddelet "offentlige kjøp" brukes i reguleringen av begge sektorene, og da spesielt med sikte på å oppnå regionalpolitiske mål. Det offentlige kjøpet skjer i begge sektorene i henhold til kontrakter. (På postområdet har konsesjonsbestemmelsene og de årlige beregningene av kjøpet til sammen preg av å være en kontrakt, sjøl om staten eier Posten. Avtalene som Posten inngår med aktører i dagligvarebransjen om postkontortjenester er også en form for offentlige kjøp på et lavere nivå.)

Det statlige eierskapet spiller en vesentlig rolle i begge sektorer, og dette er også et likhetstrekk. På flysektoren gjelder imidlertid det statlige eierskapet flyplassene, dvs. infrastrukturen, mens staten på postområdet eier det dominerende og integrerte selskapet, som også har monopol på vesentlige markeder. Det offentlige kjøpet og eierskapet innebærer at staten disponerer kraftige virkemidler i reguleringen av begge sektorer, spesielt når det gjelder tjenesteproduksjonen i utkantstrøk. I tillegg kan staten bruke avgiftsvirkemidler for å internalisere eksterne virkninger i markedene, og generelle virkemidler for å overvåke, fremme og styre konkurransen.

Vi har identifisert tre typer av bestrebelser på å få til økt konkurranse på det regionale flynettet. Den første er samferdselsdepartementets forsøk på å finne fram til metoder som gir en mer reell konkurranse om anbudene. Det andre er EUs arbeid for å få prinsippene for det indre markedet til å fungere mer fullstendig i disse markedene. Det tredje er en mer ubestemmelig tendens hos ulike forfattere og

---

*Rapporten kan bestilles fra:*

*Transportøkonomisk institutt, Postboks 6110 Etterstad, 0602 Oslo*

*Telefon: 22 57 38 00    Telefax: 22 57 02 90*

aktører i retning av å finne mer fleksible måter å praktisere det offentlige kjøpet på, slik at det lar seg kombinere med at nye og gamle aktører kan utnytte de mulighetene som måtte finnes til å etablere nye kommersielle tilbud.

På postområdet tar bestrebelsene for å få til økt konkurranse først og fremst form av avgrensning, gradvis innskrenking og framtidig oppheving av Postens enerett til å formidle brevpost. Samtidig øker konkurransen uansett raskt, fordi tjenester gjennom andre medier utgjør mer og mer nære substitutter til Postens tjenester.

## Virkningene av liberaliseringen på tilbudet og brukernes nytte

To hovedproblemstillinger i denne rapporten er hvilke konsekvenser dereguleringen og markedsorienteringen innenfor post- og flysektorene har hatt for distriktsnorge til nå, og hvilke konsekvenser vi kan vente i framtida.

For *flysektoren* er dette forsøkt besvart ved å studere utviklingen av flymarkedet i Norge de seinere årene, gjennomføre en nærmere undersøkelse av utviklingen på flyplasser i distriktene, samt studere erfaringer fra utlandet. Av utenlandske erfaringer kan vi trekke konklusjonen at dereguleringen potensielt kan gi et dårligere tilbud på småsteder, både i form av høyere priser, sjeldnere avganger og et generelt mer sårbart tilbud. Dette kan imidlertid motvirkes ved offentlige kjøp, hvilket har blitt gjort i Norge. Det er ikke grunnlag for å si at dereguleringen har gitt et dårligere tilbud i, til eller fra distriktene når vi ser den i sammenheng med utviklingen i det offentlige kjøpet. Som rimelig kan være er det imidlertid en del misnøye med prisnivået, tilgangen til rabatterte billetter og detaljene vedrørende avgangstider og kapasiteten på noen av avgangene.

En annen hovedproblemstilling i rapporten er hvordan virkemiddelbruken på post- og flyområdet kan innrettes slik at en samtidig når distriktpolitiske mål og oppfyller krav til markedsorientering og kostnadseffektivitet innenfor sektorene. Utviklingen på flysektoren, hvor dereguleringen er gjennomført, viser at med ett unntak rår man over de virkemidlene som er nødvendige for å oppnå dette.

Offentlig kjøp ved anbud og det statlige eierskapet til flyplassene bør brukes på en samordnet måte på grunn av ulike former for stordriftsfordeler som hersker i sektoren. Tetthetsfordeler, dvs. lavere enhetskostnader pr. reise jo større kundegrunnet er på flyplassen, tilsier isolert sett færre flyplasser. Realisering av disse fordelene vil kunne gi billigere billetter og billigere offentlige kjøp, samtidig som en skjerpning av kvalitetskravene i det som det offentlige skal kjøpe (billigere billetter, hyppigere avganger) også vil bidra til å realisere tetthetsfordeler. Men tetthetsfordelene må avveies mot brukernes kostnader ved å komme seg til flyplassen (reisetidskostnader, åpen og skjult ventetid). Ideelt sett skulle avstanden mellom flyplassene bestemmes slik at de ekstra reisetidskostnadene ved å måtte kjøre i gjennomsnitt en kilometer lenger til nærmeste flyplass tilsvarte de ekstra besparelsene på grunn av tetthetsfordeler som kunne høstes ved å ha alle flyplassene lenger fra hverandre. Samtidig skulle flystørrelsene – en vesentlig faktor i tetthetsfordelene – avveies slik at den marginale kostnadsreduksjonen ved økningen i flystørrelsen motsvarte den marginale kostnadsøkningen for passasjerene i form av skjult ventetid.

Dette er naturligvis teori som kan være vanskelig å anvende i et land med vår geografi. Man kommer imidlertid et stykke på veg ved nyttekostnadsanalyser av

mange alternativer for flyplasstrukturen og i sær mange alternative ruteutforminger for det offentlige kjøpet. Uten de to virkemidlene offentlig kjøp og statlig eierskap ville dereguleringen utvilsomt gitt uheldige resultater i utkantstrøkene. En hovedutfordring er å utforme virkemidlene slik at de ikke står i veien for nyskaping, fleksibilitet og økt konkurranse der det måtte være grunnlag for det.

Det ene virkemiddelet man mangler, er et hensiktsmessig avgiftssystem for tidsluker på de største flyplassene. Mangelen på dette fører på kort sikt til for mange avganger på de gunstigste tidspunktene og relasjonene, slik vi så etter åpningen av Gardermoen. Grunnen er at de etablerte flyselskapene vil legge beslag på disse tidslukene, både for å holde konkurrentene vekk fra dem nå og for å få hevd på dem seinere. Når konkurrentene så er ute, får vi i stedet for lite konkurranse og for høye priser.

På *postsektoren* har vi på tilsvarende vis oppsummert utviklingen i de seinere årene og gjennomført en brukerundersøkelse i tre postdistrikter. Det er ikke grunnlag i dette materialet for å si at utviklingen i retning av å erstatte postkontor i distriktene med filialer i dagligvarebutikker, landpostbud etc. har gitt et dårligere tilbud. En utvikling som i Storbritannia, der postkontor legges ned uten en tilsvarende økning i ekvivalente tilbud, ville derimot innebære at brukerne i distriktene får et dårligere tilbud i form av lengre veg til postkontoret. Innslaget av egeninnsats i form av transporttid til og fra postkontoret i produksjonen av posttjenester vil altså øke. Det kan være fristende å "rasjonalisere" Posten ved å overføre funksjoner til brukerne sjøl (og det er til en viss grad gjort gjennom å samle postkassene ved hovedvegen o.l.). Men samfunnsøkonomisk sett skal ikke en slik utvikling drives lengre enn til det punktet der ytterligere besparelser for Posten er lik den marginale økningen i tidskostnader som påføres brukerne.

Sjøl om et samfunnsøkonomisk kriterium vil gi et kvalitativt bedre tilbud av posttjenester i distriktene enn et reint bedriftsøkonomisk kriterium, er det ikke det eneste kriteriet som bør anlegges på utformingen av Postens tilbud i distriktene. Anta som en illustrasjon at brukernes tidsverdi pr. time er en sjettedel av Postens kostnader ved en times postombæring, og at en rasjonalisering som gjør ruta en time kortere innebærer tre minutter ekstra tid for hver av brukerne. Er det flere enn 120 brukere, er dette tiltaket samfunnsøkonomisk ulønnsomt, mens det er samfunnsøkonomisk lønnsomt hvis brukerne er færre. Et slikt kriterium vil gi brukerne i distriktene lengre gangtid til postkassa enn brukerne i tettsteder. Konesjonen til Posten snakker derimot om et likeverdig tilbud over hele landet, hvilket vil innebære at visse samfunnsøkonomisk lønnsomme rasjonaliseringstiltak ikke skal komme til utførelse i distriktene.<sup>1</sup>

For å undersøke hva det vil si om Posten skulle miste eneretten til å formidle adressert brevpost under 350 gram, har vi i et vedlegg formulert en teoretisk modell. I følge modellen vil økt konkurranse på markedet for massebrev, enten i form av remailing eller i form av at eneretten avskaffes, trolig ha positive virkninger eller ingen virkninger for brukernes nytte i markedet for vanlige brev. Det vil også ha positive virkninger for bedriftene som sender massebrev.

---

<sup>1</sup> Eller eventuelt at noen bedriftsøkonomisk lønnsomme, men samfunnsøkonomisk ulønnsomme tiltak skal kunne gjennomføres i tettstedene.

Det vi imidlertid ikke har undersøkt med denne modellen, er muligheten for at Posten kan innføre ulik porto på massebrev innlevert i ulike deler av landet, avhengig av om det finnes konkurrerende tilbud på stedet eller ikke. Hvis så blir tilfelle, kan bedrifter i utkantene eventuelt tape på konkurransen.

Modellen viser ellers at det er viktig at det offentlige beholder en form for regulering av Posten som gjør det mulig å begrense portotakstene og influere på takststrukturen. Bidraget pr. brev til dekning av Postens faste kostnader skal bare være omlag en sjettedel av det Posten ville beregne seg som monopolist. Dersom det ikke av tekniske grunner er forbundet med store ekstra kostnader å differensiere portoen etter om brevet skal til tettbygd eller spredtbygd strøk, vil det være samfunnsøkonomisk riktig å avskaffe enhetsportoen. Hvis enhetsportoen avskaffes, vil det være riktig å sette portoen for brev som skal til utkantstrøk betydelig lavere enn portoen for brev som skal til tettbygde strøk. Grunnen er at to tredjedeler av kostnadene ved å formidle et brev ligger i ombæringen, og den marginale kostnaden ved å levere et ekstra brev i spredtbygde strøk er langt lavere enn den tilsvarende kostnaden i tettbygde strøk.

Verken eneretten eller enhetsportoen er altså av vesentlig betydning i statens virkemiddel-arsenal på postområdet. Når det gjelder enhetsportoen, er det imidlertid en differensiering av portoen etter hvor posten skal som kan virke positivt, mens en differensiering etter hvor posten leveres inn kan virke negativt. Det er ikke viktig å kunne underlegge Postens konkurrenter noen regulering. Det som imidlertid er viktig, er å opprettholde en form for regulering av Posten som setter tak på portotakstene, innvirker på takststrukturen og fastlegger de kvalitetskrav på posttjenestene som skal tilfredsstilles i ulike deler av landet. Disse kravene vil da sannsynligvis medføre at offentlig kjøp er nødvendig.

Kostnadene ved å avvikle og nyetablere det landsdekkende postnettet gjør det uaktuelt å utsette Posten for anbudskonkurranse. En annen sak er at det er ulike former for stordriftsfordeler eller synergieffekter i å samordne tjenestene til Posten med andre lokale tjenester, som bank og dagligvarehandel. Denne utviklingen, som er på gang, bør Posten kunne styre sjøl under forutsetning av at brukernes tidskostnader får den vekta de skal i avgjørelsene. Posten er jo under enhver omstendighet allerede en stor kjøper av tjenester fra andre, nemlig transporttjenester på hovedtransport-strekningene.

## **Regionaløkonomiske virkninger – metodeproblemer**

Siden liberaliseringen til nå ikke har hatt betydelige negative virkninger for tilbudet av post- og flytjenester, har det ikke vært aktuelt å forfølge i detalj hvordan dette har påvirket den regionale økonomien. Visse synspunkter på dette har vært framme i intervjuene med brukerne på de to flyplassene og i spørreundersøkelsen i postdistriktene.

Vi har utarbeidet et analyseskjema til bruk ved analyse av de regionaløkonomiske virkningene, både av liberaliseringen i samferdselssektorene og av virkemiddelbruken for å fremme gunstige og motvirke ugunstige regionale effekter av den. I følge skjemaet er vår første oppgave å analysere hvordan denne utviklingen (og tiltakene som tas) påvirker tilbudet. Det er en relativt grei oppgave dersom tilbudet helt ut fastlegges gjennom det offentlige kjøpet eller er kontraktsfestet på andre

måter. I den grad anbudsvinneren har frihet til å tilpasse seg, fordrer det imidlertid en modell av denne tilpasningen. I den grad det faktisk oppstår flere konkurrerende tilbud, fordrer det en modell for konkurransen mellom selskapene. Dette er et underutviklet område. Vår modell av konkurransen på postområdet i vedlegget kan sees som en start på å utforske dette området når det gjelder postsektoren.

Uten å kjenne tilbudet kan vi ikke beregne etterspørselen og brukernes nytte av utviklingen. Dette er oppgave nummer to. Her er vi på mer kjent grunn for transportøkonomer, men vi må understreke at både oppgave en og to må gjennomføres så nøyaktig som mulig, dersom det skal være mulig å finne regionaløkonomiske virkninger.

Det man vanligvis beregner regionaløkonomiske virkninger av, er endringer i sysselsetting og andre demografiske og makroøkonomiske variable. I denne rapporten har vi ikke brydd oss om sysselsettingsvirkninger av liberaliseringen eller virkemiddelbruken. Vi har vært ute etter virkningene av endringene i tjenestetilbudet, dvs. pris og kvalitet på post- og flytjenester. Vi antar at i første omgang kan disse endringene uttrykkes ved konsumentoverskuddet i disse markedene. Konsumentoverskuddene framkommer av analysene i oppgave en og to. Spørsmålet er så hvordan konsumentoverskuddene fordeler seg på regioner, dvs. hvem tilfaller den nytten vi har målt i markedene våre?

Problemstillingen kan spores tilbake til Samuelson (1952), Jara-Diaz (1986) og Martinez (1995). I følge disse forfatterne skulle den prinsipielt være løsbar, men vi trenger å utforske dette nærmere. Særlig med hensyn til posttjenester virker det nærmest umulig. Hvem har mest nytte av brevet, senderen eller mottakeren?

Dette er altså oppgave nummer tre. Men den går videre enn dette. I følge forfatterne ovenfor, eller SACTRA (1999), vil nytten målt direkte i det relevante samferdselsmarkedet bare være den totale nytten dersom prisene, både i samferdselsmarkedet og markedene for goder som bruker samferdselstjenestene som innsatsfaktorer, er samfunnsøkonomisk riktige. Dersom markedene imidlertid ikke er perfekte, vil det kunne oppstå ringvirkninger som ikke fanges opp i samferdselsmarkedene. Det kan dreie seg om stordriftsfordeler, monopolpriser, skatteklir og eksterne virkninger. Slike virkninger kan igjen gi opphav til mer eller mindre varige vekstimpulser. Forskningen om dette er i sin begynnelse. Vi har ikke innenfor rammen av denne rapporten forsøkt å gjengi eller anvende denne forskningen, men anmerker det som en framtidig oppgave å følge den. (Inntil videre gir SACTRA 1999 noen tommelfingerregler som kan følges).

Til tross for at det er et stykke fram til at hele vårt analyseskjema kan anvendes i praksis, vil etter vårt skjønn løsningen av de to første oppgavene gi gode holdepunkter for å bedømme størrelsen av de regionaløkonomiske virkningene av ytterligere deregulering i samferdselssektorene. En annen kilde til bedømmelsen er naturligvis intervjuer med brukerne, som vi har gjennomført i denne undersøkelsen.

