

Dokument nr. 3:6

(1999–2000)

Riksrevisjonens undersøkelse av statens kjøp av posttjenester

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:6 (1999–2000) Riksrevisjonens undersøkelse av statens kjøp av posttjenester.

Riksrevisjonen, 3. november 1999.

For Riksrevisorkollegiet

Bjarne Mørk-Eidem
riksrevisor

Innhold

	Side
1 Innledning	1
2 Oppsummering av undersøkelsen	1
3 Samferdselsdepartementets kommentarer	3
4 Riksrevisjonens bemerkninger	4
5 Samferdselsdepartementets svar	4
6 Riksrevisjonens uttalelse	5
Vedlegg: Rapport	7

Samferdselsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av statens kjøp av posttjenester

1 INNLEDNING

Overordnede mål og prinsipper for statens betaling for ulønnsomme posttjenester har blitt lagt fram for Stortinget i St.meld. nr. 17 (1991–92) Om posttjenestenes framtidige rammevilkår og St.meld. nr. 41 (1995–96) Om postvirksomheten i Norge. Stortinget har sluttet seg til de mål og prinsipper som er fremmet gjennom disse meldingene, jf. Innst. S. nr. 144 (1991–92) og Innst. S. nr. 285 (1995–96).

I St.meld. nr. 41 (1995–96) påpekes det at politikken på postområdet vil være avledet fra regjeringens distriktspolitiske målsetting om å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og sikre likeverdige levevilkår i alle deler av landet. Dette ligger til grunn for kravet om landsdekkende posttjenester til rimelige priser og av god kvalitet.

Stortinget har hvert år siden 1993 bevilget midler til kjøp av ulønnsomme posttjenester. Bevilgningen, som for 1998 utgjorde 580 mill. kroner, skal sammen med monopoloverskuddet fra Postens enerettstjenester dekke merkostnadene ved å opprettholde servicenivået der det ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomt. I St.meld. nr. 17 (1991–92) ble det forutsatt at den planlagte ordningen skulle sikre et landsdekkende distribusjons- og ekspedisjonssystem om lag på samme nivå som før. I St.meld. nr. 41 (1995–96) framgår det at hovedoppgaven for staten vil være å sikre at det foreligger landsdekkende posttjenester med et servicenivå som gir minst like god tilgjengelighet til tjenestene som før. Det ble videre lagt til grunn at privatpersoner, bedrifter og offentlig virksomhet skal sikres et godt og likeverdig tilbud i alle deler av landet, med mål for framsendingstider for tjenestene.

Posten har i de senere årene gjennomført omfattende omstruktureringer, spesielt i nettstrukturen. Dette har i særlig grad medført nedlegging av postkontorer og større bruk av oppsøkende ekspedisjonstjenester. Det er i St.meld. nr. 41 (1995–96) forutsatt at servicenivået skal opprettholdes uavhengig av omstruktureringen.

Posten har frihet til å velge de kombinasjonene av betjeningsformer (bl.a. postkontorer, postfilialer, landpostbud) som er mest effektive og best egnet i de enkelte områder. Myndighetenes oppgave er å føre det overordnede tilsynet med at servicegraden blir

oppretholdt uavhengig av betjeningsformer, jf. St.meld. nr. 41 (1995–96).

Formålet med denne undersøkelsen har vært å undersøke om Samferdselsdepartementet følger opp at servicenivået i de ulønnsomme delene av postnettet blir opprettholdt. Det er undersøkt om det er etablert en målsetting for tilskuddet til kjøp av ulønnsomme posttjenester, om det er utarbeidet tilfredsstillende oppfølgingskriterier, og om det er etablert systemer for rapportering. Videre er det undersøkt om bevilgningen forvaltes i samsvar med Stortingets forutsetninger, særlig at den offentlige betalingen skal knyttes til servicenivået, gi incentiver til rasjonell drift og ikke føre til krysssubsidiert av de konkurranseutsatte tjenestene.

Rapporten som følger som trykt vedlegg, ble ved Riksrevisjonens brev av 16. juni 1999 forelagt Samferdselsdepartementet. Rapportens revisjonskriterier og faktadel var tidligere forelagt departementet. Departementet har i brev av 16. juli 1999 avgitt uttalelse til de forholdene som er tatt opp i rapporten. Departementets merknader er gjengitt i punkt 3.

2 OPPSUMMERING AV UNDERSØKELSEN

Riksrevisjonens undersøkelse er i hovedsak gjennomført ved dokumentanalyse av stortingsdokumenter, regelverk og relevant korrespondanse mellom Samferdselsdepartementet på den ene siden og Finansdepartementet, Posten og Post- og teletilsynet på den andre siden. I tillegg er det samlet inn data gjennom skriftlig henvendelse til Samferdselsdepartementet og møter med henholdsvis Samferdselsdepartementet og Post- og teletilsynet.

2.1 Samferdselsdepartementets tilskuddsforvaltning

Samferdselsdepartementet har som tilskuddsforvalter plikt til å formulere målsetting, påse at det blir utarbeidet oppfølgingskriterier som svarer til Stortingets intensjon med bevilgningen, og å innhente rapporter om resultatene i henhold til disse kriteriene (jf. økonomireglementet med tilhørende funksjonelle krav, § 3.2).

Undersøkelsen viser at departementet ikke har

etterprøvd hvilke resultater som er oppnådd gjennom dette tilskuddet, og om resultatene er i samsvar med Stortingets forutsetninger ved behandlingen av St.meld. nr. 17 (1991–92) og St.meld. nr. 41 (1995–96), jf. Innst. S. nr. 144 (1991–92) og Innst. S. nr. 285 (1995–96). Undersøkelsen viser at departementet ikke har etablert et system som gir tilstrekkelig informasjon til å vurdere om det gis et likeverdig tjenestetilbud i alle deler av landet. Videre foreligger det heller ikke informasjon som gjør det mulig å sammenligne servicenivået i det ulønnsomme postnettet med nivået før omstruktureringen av postnettet.

Undersøkelsen viser at det ikke er utarbeidet oppfølgingskriterier i henhold til tilskuddsordningens målsetting. Det eksisterende systemet for måling av servicenivå avdekker ikke eventuelle forskjeller i servicenivå mellom de lønnsomme og ulønnsomme delene av postnettet. Av dette følger at det heller ikke er utviklet et rapporteringssystem som viser utviklingen i servicenivået i ulike deler av landet.

Ved utarbeidelse av oppfølgingskriterier og/eller rapporteringskrav må det tas hensyn til de praktiske mulighetene som tilskuddsmottaker har til å skaffe informasjon. Departementet har imidlertid etter snart syv års erfaring med denne tilskuddsordningen ennå ikke etablert oppfølgingskriterier og et tilfredsstillende system for tilbakemelding av hvilke resultater som er oppnådd. Departementet har heller ikke gjennomført evalueringer for å vurdere om målene med ordningen nås, og hva som har vært de samfunnsmessige virkningene av den. En konsekvens er at departementet ikke har vært i stand til å informere Stortinget om hvilke resultater som er oppnådd.

I St. meld. nr. 41 (1995–96) ble Stortinget orientert om en plan som tilsa at antallet postkontorer i løpet av få år ville bli redusert fra ca. 2 200 til ca. 900. En slik betydelig omstrukturering av postnettet innebærer en økt risiko for at servicenivået i de ulønnsomme delene av postnettet ble svekket. Departementet hadde ikke før omstruktureringen av postnettet utarbeidet kriterier for måling av servicenivå i distriktene. Dette er viktig både for at departementet skal kunne etterprøve om utviklingen er i tråd med de opprinnelige forutsetningene, og for å kunne avdekke skjevheter med hensyn til at tjenestetilbudet mellom ulike deler av landet skal være likeverdig.

Ifølge St.meld. nr. 17 (1991–92) var det etter departementets oppfatning helt sentralt at den offentlige betalingen ble knyttet til servicenivået på en slik måte at det ble samsvar mellom de krav som stilles til Posten, og de ressurser som tilføres. Undersøkelsen viser at når statens betaling for det ulønnsomme nettet beregnes, tas det utgangspunkt i det servicenivået som eksisterer når beregningene foretas, og ikke i det Stortinget har satt som pålagt krav til servicenivå. Ifølge Posten vil det knyttes stor usikkerhet til å beregne den offentlige betalingen i forhold til

Stortingets krav, fordi mye vil måtte baseres på skjønn.

Når den offentlige betalingen ikke er knyttet til det fastsatte servicekravet, mister departementet muligheten til å kontrollere om bevilgningen er tilstrekkelig til å opprettholde servicenivået i ulønnsomt nett. På tilsvarende måte mister departementet muligheten til å redusere tilskuddet dersom servicenivået blir for høyt.

Departementet tok i 1998 initiativ til å gjennomføre et utredningsarbeid for å måle kvaliteten på landsdekkende tjenester. Et av formålene med prosjektet, som ble gjennomført av Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF), var å finne fram til en bedre metode for måling og rapportering i henhold til konsesjonsvilkårene. SNF anbefaler i sin rapport blant annet at årsrapporten fra Posten til Post- og teletilsynet vedrørende oppfyllelse av konsesjonsvilkårene bør omfatte kriterier som skal håndtere den geografiske dimensjonen.

2.2 Beregning av statens betaling

Etter at tilskuddsordningen ble innført, er det utviklet en modell med formål blant annet å beregne størrelsen på det statlige tilskuddet for ulønnsomme posttjenester. Det var en forutsetning at modellen skulle utformes slik at den i størst mulig grad stimulerte til effektiv og rasjonell drift. Undersøkelsen gir ikke noe entydig svar på om denne forutsetningen er oppfylt. Modellen gir ikke grunnlag for å avdekke omstillingsbehov eller urasjonell drift bortsett fra å identifisere ulønnsomme områder i postnettet. Dette innebærer at det i de beregnede merkostnadene kan være tatt med kostnader som skyldes ineffektiv drift. Når Posten likevel får betaling, kan dette svekke motivene for nødvendig omstilling og rasjonalisering.

Planlagte omstillinger og rasjonaliseringstiltak er lagt inn i den statlige betalingen som fastsettes i forkant hvert år. Systemet er innrettet slik at Posten kan beholde eventuelle kostnadsbesparelser som følge av rasjonaliseringstiltak og omstillinger. Videre har den statlige betalingen alltid vært lavere enn det Postens kostnadsberegninger skulle tilsi. Disse elementene kan være motiverende med hensyn til å finne fram til en effektiv og rasjonell drift.

Modellen for beregning av den offentlige betalingen, synes ikke å ha tatt hensyn til en eventuell fordel Posten måtte ha ved å være representert i hele landet. I St.meld. nr. 16 (1998–99) Om virksomheten til Posten Norge BA gis det uttrykk for hvilken konkurransemessig fordel Posten kan ha av å være landsdekkende. Ifølge Posten vil det landsdekkende distribusjonsnettet bidra til å utvikle Postens forretningsmessige grunnlag. Departementet framhever i den sammenheng at det landsdekkende distribusjonsnettet gjør at Posten blant annet kan tilby komplette løsninger for elektronisk handel og fysiske varer. Dette kan innebære at Posten kan oppnå høyere

inntekter i de lønnsomme delene av postnettet som følge av det landsdekkende distribusjonsnettet. Prinsipielt bør fordelene Posten har ved å være representert i hele landet, innarbeides i modellen som beregner den offentlige betalingen. Departementet har ikke vurdert om Posten kan ha økonomiske fordeler av å være landsdekkende, og i så fall om modellen for beregning av den offentlige betalingen i tilstrekkelig grad tar hensyn til denne fordelene.

Undersøkelsen viser at det har vært utfordrende og komplisert å etablere en modell som gir sikre anslag for merkostnadene ved å opprette et ulønnsomt postnett, selv om modellen så langt ikke har vært koblet til servicenivået i de ulønnsomme delene av postnettet. Det er lagt ned mye og verdifullt arbeid i å utvikle modellen som har ført til at usikkerheten i tallmaterialet stadig er blitt redusert.

2.3 Krysssubsidiering

Ordningen med betaling for ulønnsomme posttjenester skal ikke føre til krysssubsidiering av konkurranseutsatte tjenester i de lønnsomme delene av postnettet. For å avgjøre om det foreligger krysssubsidiering, må tilsynsmyndighetene klargjøre hva som regnes som krysssubsidiering, og stille krav til regnskapsystemene som er nødvendige for å føre kontroll og avdekke brudd på reglene. Undersøkelsen viser at det ved utgangen av 1998 ikke var etablert systemer som kan dokumentere at det ikke forekommer krysssubsidiering av konkurranseutsatte produkter og tjenester.

I Postens konsesjon punkt 9 heter det at «Posten skal følge regnskapsregler som blant annet sikrer [...] at den nødvendige dokumentasjon er på plass i forhold til vurderingen av om reglene for like konkurransevilkår er overholdt». Undersøkelsen viser at det ikke var utarbeidet regnskapsregler til dette formålet i 1998. Derfor er det vanskelig å etterprøve at det ikke forekommer krysssubsidiering av konkurranseutsatte produkter.

I undersøkelsen vises det til at Post- og teletilsynet er i ferd med å utarbeide særskilte regnskapsregler som blant annet skal sikre at nødvendig dokumentasjon er på plass i forhold til kravet om at like konkurransevilkår er overholdt. Videre har Deloitte & Touche, på vegne av Samferdselsdepartementet, kvalitetssikret beregningene i forbindelse med budsjettproposisjonen for år 2000. Disse tiltakene skaper større åpenhet og tiltro til Postens produktregnskap. I tillegg vil Posten foreta en gjennomgang av både modell og systemløsning med Postens valgte revisor.

3 SAMFERDSELSDEPARTEMENTETS KOMMENTARER

Samferdselsdepartementet har i brev av 16. juli 1999 avgitt uttalelse til rapporten.

3.1 Generelt

Samferdselsdepartementet mener at det legger stor vekt på oppfølging av servicegraden for samfunnsplagte tjenester. Det viktigste instrument for dette er de kravene som er stilt i Postens konsesjon, der det er krav både til framsendingstid, tilgjengelighet mv. Post- og teletilsynet har ansvaret for å følge opp at konsesjonskravene blir fulgt, og rapporterer til departementet. I tillegg er serviceutviklingen løpende et tema på de jevnlig kontaktmøtene mellom Posten og departementet.

Departementet er enig i at det ikke er blitt utarbeidet oppfølgingskriterier for ordningen med kjøp av posttjenester. Dette skyldes at departementet i sitt arbeid med å utvikle systemer for måling av servicenivået så langt har lagt mest vekt på å følge opp servicenivået på landsbasis, uten noe særskilt skille mellom lønnsomme og ulønnsomme deler av postnettet. Bakgrunnen for dette har vært at alle deler av landet skal ha en tilfredsstillende postservice. Samferdselsdepartementet vil likevel i tiden framover vurdere å få utviklet bedre systemer som også ivaretar behovet for rapportering/oppfølging av forholdet mellom lønnsomme og ulønnsomme deler av postnettet.

Den omfattende omstruktureringen av postnettet ville ifølge departementet føre til en årlig brutto kostnadsreduksjon i ekspedisjonsnettet på ca. 800 mill. kroner. Det var avgjørende å få gjennomført de aktuelle tiltakene raskt for ikke å svekke økonomien i Posten. Ifølge departementet er dette en viktig forklaring på hvorfor det ikke ble utarbeidet kriterier for måling av servicenivået i distriktene før omstruktureringen av postnettet. Det ville uansett ha tatt tid å få etablert tilstrekkelige systemer for måling av servicenivået i distriktene.

Departementet er enig i at det vil være viktig å gjennomføre evalueringer med jevne mellomrom for å få informasjon om de fastsatte målsettingene for ordningen med statlig kjøp av posttjenester oppnås. Departementet vil likevel peke på at Post- og teletilsynets generelle oppfatning har vært at servicenivået på landsbasis i hovedsak er opprettholdt i forhold til da St.meld. nr. 41 (1995–96) ble lagt fram.

Til Riksrevisjonens merknad om at det ikke brukes økonomiske incitamentter som virkemiddel for å sikre servicenivået, peker departementet på at den offentlige betalingen hittil har vært lavere enn det beregnede behovet. Det har derfor i praksis vært gitt en reduksjon i betalingen, samtidig som det har vært klart at i hvert fall kravet til framsendingstid for prioriterte brev ikke har vært overholdt.

Samferdselsdepartementet vil i det videre arbeidet vurdere om Posten kan ha økonomiske fordeler av å være landsdekkende, og i så fall vurdere om modellen for beregning av den offentlige betalingen i tilstrekkelig grad tar hensyn til denne fordelene.

Videre vil Samferdselsdepartementet følge opp

Post- og teletilsynets arbeid med å utarbeide særskilte regnskapsregler som blant annet skal sikre at nødvendig dokumentasjon er på plass i forhold til kravet om at like konkurransevilkår er overholdt. Departementet vil dessuten vise til at Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF) har fått i oppdrag å gjennomføre et prosjekt om velferdsmessige og fordelingsmessige virkninger av den statlige virkemiddelbruken på postområdet. Sentrale problemstillinger for dette prosjektet vil være:

- Geografisk fordeling av bevilgningen til statlig kjøp av posttjenester, herunder gjennomgang og vurdering av beregnede merkostnader ved å opprettholde et tjenestetilbud utover det som er bedriftsøkonomisk lønnsomt. Hvilken nytte har samfunnet/distriktene av at staten kjøper bedriftsøkonomiske ulønnsomme posttjenester?
- Enerettens betydning for å opprettholde et tilbud av landsdekkende posttjenester i hele landet

Det er lagt til grunn at arbeidet skal knyttes opp mot EUs politikk på postområdet. Prosjektet skal være avsluttet innen 1. mars 2000.

4 RIKSREVISJONENS BEMERKNINGER

I St.meld. nr. 41 (1995–96) understrekes det at myndighetene skal føre tilsyn med at servicegraden ikke svekkes selv om det skjer betydelige endringer i postnettet. Undersøkelsen viser at Samferdselsdepartementet ennå ikke har utarbeidet oppfølgingskriterier og rapporteringsrutiner som samsvarer med Stortingets intensjon med tilskuddsordningen.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil vurdere å få utviklet bedre systemer som også ivaretar behovet for rapportering/oppfølging av forholdet mellom lønnsomme og ulønnsomme deler av postnettet. Dette kan bidra til å øke departementets mulighet til å sikre at de nasjonale målsettingene knyttet til servicenivået i de ulønnsomme delene av postnettet blir nådd.

Ifølge St.meld. nr. 17 (1991–92) var det etter departementets oppfatning helt sentralt at den offentlige betalingen ble knyttet til servicenivået på en slik måte at det ble samsvar mellom de krav som stilles til Posten, og de ressurser som tilføres. Riksrevisjonen er enig med Posten i at det kan være stor usikkerhet knyttet til å beregne den offentlige betalingen direkte ut fra de pålagte krav, fordi mye vil måtte baseres på skjønn. Etter Riksrevisjonens syn skyldes dette blant annet at servicebegrepet i liten grad er definert, med unntak av den delen som omfatter krav til framsendingstider. Riksrevisjonen er derfor enig i Post- og teletilsynets kommentarer til undersøkelsen om at det er uklarheter både knyttet til «det servicenivået som eksisterer» og til «nivået på fastsatte krav». Etter Riksrevisjonens vurdering vil en klarføring av servicebegrepet, utarbeidelse av oppføl-

gingskriterier som svarer til Stortingets intensjon med bevilgningen, og innhenting av rapporter om resultatene i henhold til disse kriteriene styrke mulighetene til å foreta en reell avveining mellom størrelsen på bevilgningen og de kravene som stilles til tjenestenes kvalitet.

Departementet peker på at den offentlige betalingen hittil har vært lavere enn det beregnede behovet. Dette har vært gjort som et økonomisk incitament for å sikre servicenivået, da det har vært klart at i hvert fall kravet til framsendingstid for prioriterte brev ikke har vært overholdt. I praksis har dette medført en reduksjon i den offentlige betalingen. Riksrevisjonen vil påpeke at reduksjoner i bevilgningen i forhold til beregnede kostnader kan føre til reduksjon i ambisjonene om å nå de pålagte kravene til servicenivå.

Riksrevisjonen vil bemerke at modellen for beregning av den offentlige betalingen, ikke synes å ha tatt hensyn til en eventuell fordel Posten måtte ha ved å være representert i hele landet. Riksrevisjonen har merket seg at Samferdselsdepartementet i det videre arbeidet vil vurdere om Posten kan ha økonomiske fordeler av å være landsdekkende, og i så fall vurdere om modellen for beregning av den offentlige betalingen i tilstrekkelig grad tar hensyn til denne fordelene.

Ordningen med betaling for ulønnsomme posttjenester skal ikke føre til kryssubsidiering av konkurranseutsatte tjenester i de lønnsomme delene av postnettet. Undersøkelsen viser at det ved utgangen av 1998 ikke var etablert systemer som kan dokumentere at det ikke forekommer kryssubsidiering av konkurranseutsatte produkter og tjenester. Riksrevisjonen har merket seg at departementet vil følge opp Post- og teletilsynets arbeid med å utarbeide særskilte regnskapsregler som blant annet skal sikre at nødvendig dokumentasjon er på plass i forhold til kravet om at like konkurransevilkår er overholdt. En uavhengig verifisering av produktregnskapet vil også bidra til å skape større åpenhet og tiltro til at det etablerte systemet vil dokumentere at det ikke forekommer kryssubsidiering.

5 SAMFERDSELSDEPARTEMENTETS SVAR

Saken har vært forelagt Samferdselsdepartementet som i brev av 1. oktober 1999 har svart:

«Vi viser til Riksrevisjonenes brev av 24. september 1999, der dokumentet til Stortinget om ovennevnte sak blir oversendt for uttalelse.

Samferdselsdepartementet vil i hovedsak vise til sin uttalelse i brev av 16. juli 1999 til Riksrevisjonen. Det vesentligste innholdet i dette brevet er gjengitt i Riksrevisjonens dokument.

Samferdselsdepartementet er enig i at det ikke er

blitt utarbeidet oppfølgingskriterier for ordningen med kjøp av posttjenester som fullt ut tilfredsstiller de krav som er skissert i Riksrevisjonens rapport. En av årsakene til dette er at Posten så langt ikke har hatt regnskapssystemer som kunne ha gjort det mulig å framskaffe den ønskede rapportering. Riksrevisjonen peker bl.a. i sin rapport på at modellberegningene har vært avhengige av kostnadsdata og et annet detaljeringsnivå en det Postens styrings- og rapportsystemer har kunnet gi. Selv om Samferdselsdepartementet i konsesjonen har stilt krav til Posten om separate regnskap (produktregnskap) fra og med 1997 innen henholdsvis enerettsområdet og landsdekkende posttjenester utenom enerettsområdet, har Posten hittil ikke kunnet utarbeide balanser eller beregninger av sysselsatt kapital pr. produktgruppe. Posten har nylig informert departementet om at arbeidet med dette vil bli utført i løpet av 2000. I den siste endringen av Postens konsesjon, som finner sted i disse dager, blir det stilt krav om at produktregnskap etter nye regler skal rapporteres første gang for regnskapsåret 1999.

Samferdselsdepartementet vil peke på at det i de senere år er gitt relativt fylldige redegjørelser til Stortinget om arbeidet med beregningsmodellen m.v. for statlig kjøp av posttjenester i de årlige budsjettproposisjonene fra Samferdselsdepartementet. Stortinget har ikke hatt spesielle innvendinger til de opplysninger og prinsipper som har vært lagt fram.

Det er både i brev fra Samferdselsdepartementet og i Riksrevisjonens rapport gjort rede for at departementet i tiden framover vil arbeide videre både med utvikling av beregningsmodellen og med å få

utviklet systemer som bedre ivaretar behovet for rapportering/oppfølging av forholdet mellom lønnsomme og ulønnsomme deler av postnettet. Samferdselsdepartementet vil i denne sammenheng vise til sin uttalelse i brev av 16. juli 1999 til Riksrevisjonen, der det er uttalt at departementet finner det naturlig å komme tilbake med nærmere rapportering om resultatene av ordningen med kjøp av posttjenester, først og fremst i de jevnlige stortingsmeldingene om Postens virksomhet, som fremmes annet hvert år (jf. St.meld. nr. 16 (1998–99)). Det er også uttalt at departementet vil vurdere å tydeliggjøre formålene m.v. med ordningen i de årlige tildelingsbrevene til Posten.»

6 RIKSREVISJONENS UTTALELSE

Riksrevisjonen konstaterer at Samferdselsdepartementet er enig i at det ikke er utarbeidet tilfredsstillende oppfølgingskriterier og resultatoppfølgingssystemer for ordningen med kjøp av posttjenester.

Riksrevisjonen har merket seg at departementet i tiden framover vil arbeide videre både med utviklingen av beregningsmodellen og med å få utviklet systemer som bedre ivaretar behovet for rapportering/oppfølging av forholdet mellom lønnsomme og ulønnsomme deler av postnettet. Riksrevisjonen ser positivt på at departementet nå arbeider for å bedre oppfølgingen av tilskuddet og at departementet vil rapportere nærmere om resultatene av ordningen til Stortinget.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 19. oktober 1999

Bjarne Mørk-Eidem

Eivind Eckbo

Tore Haugen

Helga Haugen

Brit Hoel

Therese Johnsen

Vedlegg

Rapport

Statens kjøp av posttjenester

Samferdselsdepartementets forvaltning av tilskudd
til betaling for ulønnsomme posttjenester

Innhold

	Side
Sammendrag	9
1 Innledning	11
1.1 Bakgrunn for statens kjøp av posttjenester	11
1.2 Omfang	11
2 Formål og problemstillinger	13
2.1 Formål	13
2.2 Problemstillinger	13
2.3 Arbeidsopplegg og metode	13
3 Revisjonskriterier	15
3.1 Stortingsdokumenter	15
3.2 Bevilgningsreglementets og økonomireglementets bestemmelser	17
3.3 Postdirektivet	18
4 Fakta	19
4.1 Postens nettstruktur	19
4.2 Samferdselsdepartementets tilskuddsforvaltning	20
4.3 Serviceutviklingen i postnettet	21
4.4 Modell – betaling for ulønnsomme posttjenester	24
4.5 Kobling til servicenivået	27
4.6 Krysssubsidierting	27
4.7 Incitament til effektiv og rasjonell drift	30
4.8 Datakvalitet	30
4.9 Informasjon til Stortinget	31
5 Vurderinger	32
5.1 Innledning	32
5.2 Samferdselsdepartementets tilskuddsforvaltning	32
5.3 Serviceutviklingen i postnettet	33
5.4 Beregningen av statens betaling	33
5.5 Krysssubsidierting	34
Vedlegg 1: Informasjon til Stortinget om utviklingen av modell for beregning av statens betaling for ulønnsomme posttjenester	36
Vedlegg 2: Grunnlagsdokumenter	38

Sammendrag

I St meld nr 41 (1995–96) Om postvirksomheten i Norge påpekes det at politikken på postområdet vil være avledet fra Regjeringens distriktpolitiske målsetting om å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og sikre likeverdige levevilkår i alle deler av landet. Dette ligger til grunn for kravet om landsdekkende posttjenester til rimelige priser og av god kvalitet. Et godt tjenestetilbud på postområdet vil være et fundament for næringslivet i distriktene, som igjen er nødvendig for å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret.

Stortinget har hvert år siden 1993 bevilget midler til kjøp av ulønnsomme posttjenester. I St meld nr 17 (1991–92) Om posttjenestenes framtidige rammevilkår ble det forutsatt at den planlagte tilskuddsordningen for kjøp av posttjenester skulle bidra til å opprettholde et landsdekkende distribusjons- og ekspedisjonssystem om lag på samme nivå som før. Videre framgår det at et av de mest sentrale områder for den framtidige styringen av Posten, vil være fastsetting og oppfølging av mål for servicenivået i postnettet. I St meld nr 41 (1995–96) framgår det at hovedoppgaven for staten vil være å sikre at det foreligger landsdekkende posttjenester med et servicenivå som gir minst like god tilgjengelighet til tjenestene som før. Videre la departementet til grunn at privatpersoner, bedrifter og offentlig virksomhet skal sikres et godt og likeverdig tilbud i alle deler av landet, med mål for framsendingstider av disse tjenestene. Tilskudd til kjøp av posttjenester skal sammen med monopoloverskudd fra Postens enerettstjenester dekke merkostnadene ved å opprettholde servicenivået der det ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomt.

Posten har i de senere årene gjennomført omfattende omstruktureringer, spesielt i nettstrukturen, som i særlig grad har medført nedlegging av postkontorer og større bruk av oppsøkende ekspedisjonstjenester. Uavhengig av denne omstruktureringen har Stortinget uttalt at servicenivået i postnettet skal opprettholdes. Det er Postens ansvar, innenfor de rammevilkårene som gis, å finne fram til effektive og gode løsninger for å oppfylle de samfunnsplagte oppgavene som skal utføres. Så lenge servicen opprettholdes, må Posten selv velge de kombinasjonene av betjeningsformer som er mest effektive og best egnet i de enkelte områder. Departementets oppgave vil være å føre det overordnede tilsynet med at servicegraden blir opprettholdt uavhengig av betjeningsformer.

Formålet med denne undersøkelsen har vært å undersøke om Samferdselsdepartementet følger opp at servicenivået i de ulønnsomme delene av postnettet blir opprettholdt. Videre er det undersøkt om bevilgningen forvaltes i samsvar med Stortingets forutsetninger, særlig at den offentlige betalingen skal lenkes til servicenivået, gi incentiver til rasjonell drift og ikke føre til kryssubsidiering av de konkurranseutsatte tjenestene. Det er lagt størst vekt på å beskrive og vurdere departementets forvaltning av ordningen fra 1995 fram til og med 1998.

Riksrevisjonen peker i rapporten på flere mangelfulle sider ved departementets iverksetting og oppfølging av tilskuddsordningen for betaling av ulønnsomme posttjenester.

Undersøkelsen viser at departementet ikke har etterprøvd hvilke resultater som er oppnådd gjennom dette tilskuddet, og om resultatene er i samsvar med Stortingets forutsetninger ved behandlingen av St meld nr 17 (1991–92) og St meld nr 41 (1995–96), jf Innst S nr 144 (1991–92) og Innst S nr 285 (1995–96). Etter Riksrevisjonens mening kan ikke departementet dokumentere at servicenivået i det ulønnsomme postnettet er på samme nivå som før omstruktureringen av postnettet. Departementet kan heller ikke dokumentere at det gis et likeverdig tjenestetilbud mellom ulike deler av landet.

Ved utarbeidelse av oppfølgingskriterier og/eller rapporteringskrav må det tas hensyn til de praktiske mulighetene som tilskuddsmottaker har til å skaffe informasjon. Departementet har imidlertid etter snart syv års erfaring med denne tilskuddsordningen ennå ikke etablert oppfølgingskriterier og et tilfredsstillende system for tilbakemelding av hvilke resultater som er oppnådd. Departementene har heller ikke gjennomført evalueringer for å vurdere om målene med ordningen nås, og hva som har vært de samfunnmessige virkningene av den. En konsekvens er at departementet ikke har vært i stand til å informere Stortinget om hvilke resultater som er oppnådd.

I St meld nr 41 (1995–96) ble Stortinget orientert om en plan som tilsa at antallet postkontorer i løpet av få år ville bli redusert fra ca 2 200 til ca 900. En slik betydelig omstrukturering av postnettet innebar en økt risiko for at servicenivået i de ulønnsomme delene av postnettet ble svekket. Departementet burde allerede før omstruktureringen av postnettet ha utarbeidet kriterier for måling av servicegraden i di-

striktene. Dette er viktig både for at departementet skal kunne etterprøve om utviklingen er i tråd med de opprinnelige forutsetningene, og for å kunne avdekke uakseptable skjevheter med hensyn til et likeverdig tjenestetilbud mellom ulike deler av landet. Riksrevisjonen kan vanskelig se hvordan departementet uten slike kriterier kan ha mulighet til å dokumentere at servicenivået i distriktene over tid ikke blir svekket.

Tilskuddsordningen knyttes til servicenivået ved at statens betaling for det ulønnsomme nettet beregnes med utgangspunkt i det servicenivået som eksisterer når beregningene foretas, og som har vært lavere enn de fastsatte krav. Ved beregning av den offentlige betalingen tas det derfor ikke utgangspunkt i det Stortinget har satt som pålagt krav til servicenivå. Ifølge Posten vil det knyttes stor usikkerhet til en slik beregning av den offentlige betalingen da mye ville måtte baseres på skjønn. Dette innebærer at det blir vanskelig å foreta en reell avveining mellom størrelsen på bevilgningen og de kravene som stilles til tjenestenes kvalitet.

Når den offentlige betalingen ikke er lenket til servicenivået, mister departementet muligheten til å kontrollere om bevilgningen er tilstrekkelig til å opprettholde servicenivået i ulønnsomt nett. På tilsvarende måte mister departementet muligheten til å redusere tilskuddet dersom servicenivået blir for høyt. Dette illustrerer at departementets oppfølging av servicenivået også er viktig for å se til at statens midler brukes på en kostnadseffektiv måte.

Modellen som beregner merkostnadene for de ulønnsomme posttjenestene synes ikke å ta hensyn til den fordel Posten har til å utvikle det forretningsmessige grunnlaget ved å være representert i et landsdekkende distribusjonsnett. Departementet bør vurdere om denne fordel skal tas hensyn til ved fastsetting av den offentlige betalingen.

Undersøkelsen viser at det ved utgangen av 1998 ikke var etablert et tilstrekkelig system for å dokumentere at det ikke skjer krysssubsidiering av de konkurranseutsatte tjenestene. Riksrevisjonen har merket seg at Post- og teletilsynet er i ferd med å utarbeide særskilte regnskapsregler som blant annet skal sikre at nødvendig dokumentasjon er på plass i forhold til kravet om at like konkurransevilkår er overholdt. Videre har Deloitte & Touche, på vegne av Samferdselsdepartementet, kvalitetssikret beregningene i forbindelse med budsjettproposisjonen for år 2000. Disse tiltakene skaper større åpenhet og tiltro til Postens produktregnskap. I tillegg vil Posten foreta en gjennomgang av både modell og systemløsning med Postens valgte revisor.

Departementet tok i 1998 initiativ til å gjennomføre et utredningsarbeid for å måle kvaliteten på landsdekkende tjenester. Riksrevisjonen har merket seg at Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning i sin rapport blant annet anbefaler at årsrapporten fra Posten til Post- og teletilsynet bør omfatte kriterier som skal håndtere den geografiske dimensjonen.

1 Innledning

Forvaltningsbedriften Postverket ble pr 1. desember 1996 omgjort til et særlovselskap, Posten Norge BA. Forvaltningen av statens eierskap i særlovselskapet Postbanken ble samtidig overført fra Postverket til Samferdselsdepartementet. Posten Norge BA er rettslig og økonomisk atskilt fra staten og disponerer inntektene uavhengig av bevilgningsvedtak fra Stortinget. Samferdselsdepartementet ivaretar eierskapet på statens vegne.

I denne rapporten brukes «Posten» som en fellesbetegnelse for både Postverket og Posten Norge BA uavhengig av tilknytningsform.

Posten har i de senere årene gjennomført omfattende omstruktureringer, spesielt i nettstrukturen, som i særlig grad har medført nedlegging av postkontorer og større bruk av oppsøkende ekspedisjonstjenester. Uavhengig av denne omstruktureringen har Stortinget uttalt at servicenivået i postnettet skal opprettholdes. Tilskudd til kjøp av posttjenester skal sammen med monopoloverskudd fra Postens enerettstjenester dekke merkostnadene ved å opprettholde servicenivået der det ikke er bedriftsøkonomisk lønnsomt.

Posten har årlig en omsetning på om lag 12 milliarder kroner. Statens betaling for å opprettholde servicenivået i de ulønnsomme delene av postnettet i 1998 var 580 mill kroner og tilsvarte ca 5 prosent av den samlede omsetningen. Det er departementets forvaltning av dette tilskuddet som her blir analysert.

1.1 BAKGRUNN FOR STATENS KJØP AV POSTTJENESTER

Fram til begynnelsen av 1970-tallet ble finansieringen av Posten sikret gjennom det formelle postmonopolet, og dessuten av Postgiros overskudd ved at statlige virksomheter var pålagt å bruke Postgiro i sin betalingsformidling.¹ Gjennom 70 og 80-årene fikk Postgiros overskudd i tilknytning til statlige konti en stadig større økonomisk betydning for finansieringen av Posten. Postgiros overskudd kunne i denne perioden i stor grad relateres til de beløpene som staten til enhver tid hadde innestående i Postgiro. Omleggingen av statens økonomiforvaltning i første del av 1990-årene førte til at Postgiros sentrale

rolle i finansieringen av Postens nett ble betydelig redusert. I tillegg ble det gjennomført omlegginger av skattebetalingsordningen som også førte til et inntektsbortfall for Postgiro.

Endringer i statens økonomiforvaltning ble var-slet i St prp nr 1 (1989–90) der også forholdet til Postens økonomi ble tatt opp. Det ble pekt på at finansieringen av Postens virksomhet kunne skje ved at det eventuelt gis en *direkte* bevilgningsmessig dekning av de merutgifter som påløper ved at Posten pålegges å yte postale tjenester og/eller opprettholde et servicenivå det ikke er forretningsmessig grunnlag for. Prinsippet om direkte betaling for å opprettholde et landsdekkende postnett ble stadfestet gjennom behandlingen av St meld nr 17 (1991–92) Om posttjenestenes framtidige rammevilkår, jf Innst S nr 144 (1991–92).

Det fremgår av St meld nr 17 (1991–92) at et av de mest sentrale områdene for den framtidige overordnede styringen av Posten, vil være fastsetting og oppfølging av mål for servicenivå i postnettet.² Videre var det etter departementets oppfatning helt sentralt at den offentlige betalingen til Posten ble lenket til servicenivået. Bare på denne måten vil politiske beslutningstakere stå overfor en reell avveining mellom størrelsen på bevilgningen og Postens servicenivå. En slik kobling vil sikre samsvar mellom de krav som stilles til Posten, og de ressurser som tilføres.³

1.2 OMFANG

Stortinget har hvert år siden 1993 bevilget midler til kjøp av posttjenester. For budsjetterminen 1993 ble midlene bevilget over Finansdepartementets budsjett. Fra 1994 er midlene bevilget over Samferdselsdepartementets kap. 1370 Kjøp av posttjenester, post 70 Betaling for ulønnsomme posttjenester. Samferdselsdepartementet har gjennom bruk av post 70 i Statsbudsjettet kategorisert bevilgningen som tilskudd.⁴

Tabell 1 viser utviklingen i tilskuddsbeløp i perioden fra etableringen til og med 1998.

² St meld nr 17 (1991–92) side 31

³ St meld nr 17 (1991–92) side 42

⁴ Økonomireglementet for staten, funksjonelle krav, s 116.

¹ Statlige virksomheter kunne bare ha konti i Postgiro eller Norges Bank

Tabell 1 Statens kjøp av posttjenester 1993–98, justert for avkastning på Postbankens grunnfond. Oppgitt i 1 000 kr

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Tilskudd	580 000 ⁵	446 000	446 000	260 000	420 900	580 000

Tilskuddsbeløpet har hvert år vært lavere enn Postens kostnadsanslag for opprettholdelse av de ulønnsomme posttjenestene. Postens kostnadsanslag var 529 mill kroner i 1996, 649 mill kroner i 1997 og

644 mill kroner i 1998.⁶ Inntil nå har det derfor ikke vært en direkte kobling mellom den offentlige betalingen og det kostnadsanslagene skulle tilsi.

⁵ Skulle også dekke Postgiros arbeid med konsernkontoordningen og skattebetalingsordningen

⁶ Tallene er hentet fra «Beregning av merkostnader i nettet og monopoloverskudd» som er utarbeidet av Posten i mai 1997.

2 Formål og problemstillinger

2.1 FORMÅL

Formålet med analysen har vært å undersøke om

- Samferdselsdepartementet følger opp at servicenivået i de ulønnsomme delene av postnettet blir opprettholdt
- bevilgning til kjøp av posttjenester i de ulønnsomme delene av postnettet skjer i samsvar med Stortingets forutsetninger, særlig at ordningen skal knyttes til servicenivået, gi incentiver til rasjonell drift og ikke føre til krysssubsidiering av de konkurranseutsatte tjenestene

2.2 PROBLEMSTILLINGER

Undersøkelsen søker å besvare følgende problemstillinger:

Servicenivået

Kan det dokumenteres at

- 1 servicenivået i de ulønnsomme delene av postnettet er opprettholdt på det nivået som gjaldt da ordningen ble innført?
- 2 servicenivået i de ulønnsomme delene av postnettet er likeverdig med servicenivået i de lønnsomme delene av postnettet?

Det vil bli lagt særlig vekt på å undersøke om det er etablert en målsetting for tilskuddet, om det er utarbeidet tilfredsstillende oppfølgingskriterier, og om det er etablert systemer for rapportering. Undersøkelsen vil derfor kartlegge i hvilken grad Samferdselsdepartementet kan dokumentere at servicenivået er opprettholdt ved at det er etablert systemer som måler utviklingen i servicenivået i henholdsvis de ulønnsomme og lønnsomme delene av postnettet, samt å vurdere eventuelle svakheter i dette målesystemet.

Undersøkelsen vil ikke omfatte en egen kartlegging av det faktiske servicenivået i de ulønnsomme delene av postnettet.

Modell for beregning av statlig kjøp av posttjenester

- 3 Blir betaling til kjøp av ulønnsomme posttjenester gjennomført i samsvar med Stortingets forutsetninger?

Det er utviklet en modell med formål blant annet å beregne størrelsen på det statlige tilskuddet. Det vil bli undersøkt om modellen ivaretar tre sentrale forutsetninger som er knyttet til ordningen:

- a) Ordningen skal knyttes til servicenivå.
 - b) Ordningen må være utformet slik at den i størst mulig grad gir incitamenter til effektiv og rasjonell drift.
 - c) Ordningen skal ikke føre til krysssubsidiering av de konkurranseutsatte tjenestene.
- 4 Er det stor usikkerhet knyttet til datagrunnlaget som modellen bygger på?

Eventuell usikkerhet i det underliggende datagrunnlaget som modellen benytter, kan gi store utslag i positiv eller negativ retning på fastsettelsen av den offentlige betalingen. Det vil derfor bli undersøkt om Samferdselsdepartementet har satt krav til Posten med hensyn til datakvaliteten i grunnlagsmaterialet, om departementet har tatt initiativ til å kontrollere datagrunnlaget, og hva som er gjort for å redusere eventuell usikkerhet i dette materialet.

Informasjon til Stortinget

Under dette punktet vil følgende bli undersøkt:

- 5 Hvilken informasjon har Stortinget fått om utviklingen i servicenivået i de ulønnsomme delene av postnettet?
- 6 Har Stortinget blitt informert om betalingen for posttjenester samsvarer med Stortingets forutsetninger?

2.3 ARBEIDSOPPLEGG OG METODE

Analysen er gjennomført ved

- dokumentanalyse av stortingsdokumenter, regelverk og relevant korrespondanse mellom Samferdselsdepartementet på den ene siden og Finansdepartementet, Posten og Post- og teletilsynet på den andre siden
- innsamling av data gjennom skriftlig henvendelse til Samferdselsdepartementet
- møter og samtaler med Samferdselsdepartementet og med Post- og teletilsynet

En oversikt over dokumenter som har dannet grunnlag for dokumentanalysen, er gjengitt i vedlegg 2.

Analysen tar for seg Samferdselsdepartementets arbeid med iverksetting og gjennomføring av ordningen med betaling for ulønnsomme posttjenester fra begynnelsen av 1990-tallet og fram til årsskiftet 1998/99. Det er lagt størst vekt på å beskrive og vurdere departementets forvaltning av ordningen fra 1995 og fram til og med 1998.

Rapportens innledende kapitler og faktadel ble oversendt Samferdselsdepartementet for uttalelse. Samferdselsdepartementets svar, med vedlagte kommentarer fra Post- og teletilsynet og Posten ble for en stor del tatt til følge i utarbeidelsen av rapporten.

3 Revisjonskriterier

Utarbeidelsen av revisjonskriteriene bygger på følgende:

- Stortingsdokumenter
- Bevilgningsreglementets og økonomireglementets bestemmelser
- Postdirektivet (EU-direktiv)

3.1 STORTINGSdokumenter

Overordnede mål og prinsipper for statens betaling for ulønnsomme posttjenester har blitt lagt fram for Stortinget i St meld nr 17 (1991–92) og St meld nr 41 (1995–96). Stortinget har ikke hatt innvendinger til de mål og prinsipper som er fremmet gjennom disse meldingene, jf Innst S nr 144 (1991–92) og Innst S nr 285 (1995–96). I tillegg har Stortinget fått informasjon om ordningen gjennom de årlige St prp nr 1 for Samferdselsdepartementet.

3.1.1 Prinsipper for fastsetting av statens betaling for ulønnsomme posttjenester

Modellforutsetninger

Tilskudd til kjøp av posttjenester skal sammen med monopoloverskudd fra Postens enerettstjenester⁷ dekke merkostnadene ved å opprettholde et samfunnspålagt servicenivå i postnettet utover det som er bedriftsøkonomisk lønnsomt. *Merkostnader* er definert som kostnader utover de kostnader som påløper i et nett som er bedriftsøkonomisk lønnsomt, mens *monopoloverskudd* er definert som overskudd i enerettsområder utover en normalfortjeneste.⁸

Ordningen skal knyttes til servicenivået

Statens kjøp av posttjenester skal knyttes til servicenivået i postnettet. I St meld nr 17 (1991 – 92) heter det blant annet:

«Det er etter departementets oppfatning helt sentralt at den offentlige betaling til Postverket lenkes

⁷ Posten har enerett til regelmessig å formidle mot vederlag lukket adressert innenriks brevpost med vekt inntil 350 gram, til å formidle i Norge tilsvarende sendinger fra utlandet og tilsvarende sendinger fra Norge til utlandet. Eneretten omfatter bare brevpost inntil 5 ganger grunntaksten for et innenriks prioritert brev innenfor første vektklasse (20 gram).

⁸ St meld nr 17 (1991–92) side 43 og St prp nr 1 (1993–94) side 179

*til servicenivået. Bare på den måten vil politiske beslutningstakere stå overfor en reell avveining mellom størrelsen på bevilgningen og Postverkets servicenivå. En slik kopling vil sikre samsvar mellom de krav som stilles til Postverket og de ressurser som tilføres».*⁹

Incentiver til rasjonell drift

Av St meld nr 17 (1991–92) framgår det at modell for statlig betaling for posttjenester må utformes slik at den i størst mulig grad gir incitament til effektiv og rasjonell drift, jf også Innst S nr 144 (1991–92). Av meldingen går det videre frem at den offentlige betalingen ikke må innebære saldering for det enkelte regnskapsår, og at prinsippene for slik betaling må fastsettes uavhengig av de årlige statsbudsjetter. Det betyr at den offentlige betalingen må ligge fast for en rimelig tidsperiode. I meldingen ble det understreket at det også måtte legges vekt på at en modell for offentlig betaling ikke gir uhensiktsmessige bindinger i forhold til økonomisk og samfunnsmessig rasjonelle tilpasninger i betjeningsstandarden.¹⁰

I St meld nr 41 (1995–96) framgår det at Postens kostnadsundersøkelse i 1995 blant annet skulle gi grunnlag for¹¹

- «å foreta en inndeling av bedriftsøkonomisk lønnsomt/ulønnsomt nett basert på en fordeling av inntekter og kostnader på produkter, aktiviteter og i nødvendig utstrekning på geografiske områder
- å beregne de økonomiske konsekvenser av endringer i produksjon og produksjons sammensetning i lønnsomt og ulønnsomt nett, og å avdekke omstillingsbehov for å oppnå en mer effektiv ressursutnyttning»

Beregningene ble forutsatt å være ajourført hvert år i forbindelse med budsjettbehandlingen for blant å fange opp endringer i trafikkdata og produktivitetskrav.

⁹ St meld nr 17 (1991–92) side 42

¹⁰ St meld nr 17 (1991–92) side 42 og Innst S nr 144 (1991–92) side 14 – 15

¹¹ St meld nr 41 (1995–96), side 31

Krysssubsidierting

Ordningen med betaling for ulønnsomme posttjenester skal ikke føre til krysssubsidierting av konkurranseutsatte tjenester i de lønnsomme delene av postnettet. I Ot prp nr 64 (1995–96)¹² blir dette kravet presist formulert:

«Det må gjennom produktregnskap kunne fremlegges dokumentasjon for at inntekter fra enerettsområder ikke brukes til å krysssubsidiere aktiviteter på områder der det er fri konkurranse.»

I St meld nr 41 (1995–96) meddelte Samferdsdepartementet at de ville stille krav om at Posten fra og med regnskapsåret 1997 skal legge frem separate regnskap for sin tjenesteproduksjon innen henholdsvis enerettsområdet og landsdekkende posttjenester utenom enerettsområdet. Det ble understreket at dette er nødvendig både for å dokumentere lønnsomheten i de ulike delene av Postens virksomhet og for å dokumentere at det ikke foregår krysssubsidierting.¹³

3.1.2 Overordnede mål for servicenivået

Det fremgår av St meld nr 41 (1995–96) at et godt transport- og kommunikasjonssystem inngår som en viktig del av infrastrukturen i et moderne samfunn. Tilgjengelighet og kvalitet på transport- og kommunikasjonstjenester er viktig for å oppnå overordnede mål for samfunnsutviklingen. En god postal infrastruktur er en forutsetning for et effektivt og konkurransedyktig næringsliv i alle deler av landet, og spiller en viktig rolle for den enkeltes levevilkår og valgmuligheter.¹⁴

Både i St meld nr 17 (1991–92) og St meld nr 41 (1995–96) ble det meddelt at den direkte betalingen for ulønnsomme posttjenester skal sikre at servicenivået i de ulønnsomme delene av postnettet opprettholdes.¹⁵ I St meld nr 17 (1991–92) ble det forutsatt at den planlagte ordningen skulle sikre et landsdekkende distribusjons- og ekspedisjonssystem om lag på samme nivå som før. I dette ligger det at den offentlige betalingen knyttes til merkostnadene ved å opprettholde et samfunnsplågt servicenivå ved postbetjeningen i distriktene.¹⁶ I St meld nr 41 (1995–96) framgår det at:¹⁷

«Hovedoppgaven for staten innenfor postmarkedet vil være å sikre at det foreligger landsdekkende posttjenester med et servicenivå som gir minst like god tilgjengelighet til tjenestene som i dag. Med

landsdekkende posttjenester menes brevpost, aviser og blad i abonnement samt lettgods (ordinær postpakke). Departementet legger til grunn at privatpersoner, bedrifter og offentlig virksomhet skal sikres et godt og likeverdig tilbud i alle deler av landet, med mål for framsending av disse tjenester.»

I sentrale strøk antas konkurransen i postmarkedet i stor grad å medvirke til god postdekning, spesielt hva gjelder tilbud til næringslivet. I distriktene vil det imidlertid være vanskeligere å opprettholde en tilfredsstillende posttjeneste om en bare legger bedriftsøkonomiske vurderinger til grunn. Det er derfor nødvendig å ha mål som sikrer likeverdig service for basistjenestene i alle deler av landet. Likeverdig service kan oppnås gjennom forskjellige tilbud og betjeningsformer og kombinasjoner av slike.¹⁸

Det framgår av St meld nr 17 (1991–92) at et av de mest sentrale områder for den fremtidige styringen av Posten, vil være fastsetting og oppfølging av mål for servicenivået i postnettet. Dette vil ytterligere bli fokusert gjennom den direkte sammenheng det vil være mellom Postens servicenivå og omfanget av den offentlige betalingen bevilget over statsbudsjettet.

I St meld nr 17 (1991–92)¹⁹ og St meld nr 41 (1995–96)²⁰ ble det understreket som viktig at man ved utformingen av betjeningsstandarden overfor kundene følger opp strukturendringer i bosetting og næringsliv, samtidig som man tilpasser seg nye tjenestetilbud og ny teknologi, slik at det overordnede målet om å sikre et landsdekkende basistilbud av høy kvalitet kan nås på en kostnadseffektiv måte. Det ble derfor lagt vekt på at Posten måtte kunne vise at nødvendig servicenivå ble opprettholdt der hvor dagens betjeningsformer ble erstattet eller kombinert med andre betjeningsformer. Departementet varslet at det ville bli stilt krav til dokumentasjon fra Postens side med hensyn til måloppfyllelse. Myndighetenes oppgave ville være å føre det overordnede tilsynet med at servicegraden ble opprettholdt uavhengig av betjeningsmåter.²¹

I Innst S nr 285 (1995–96) ga et flertall uttrykk for følgende:

«det er viktig at en ved regulering av markedet for landsdekkende postsendinger fastsetter postmottakerens rettigheter. Det er viktig at dette gjøres på en slik måte at myndighetene kan føre kontroll med at rettighetene innfris.»

[...]

«Flertallet forutsetter at fremtidig kontroll av servicegraden legges opp på hensiktsmessig måte tilpasset de tjenester det faktisk her er snakk om.»

¹² Ot prp nr 64 (1995–96), side 11

¹³ St meld nr 41 (1995–96), side 31

¹⁴ St meld nr 41 (1995–96), side 12

¹⁵ St meld nr 17 (1991–92), side 8 og St meld nr 41 (1995–96), side 3

¹⁶ St meld nr 17 (1991–92), side 8 og 42

¹⁷ St meld nr 41 (1995–96), side 12

¹⁸ St meld nr 41 (1995–96), side 12. Med basistjenester menes tjenester som Posten er pålagt å levere i hele landet.

¹⁹ St meld nr 17 (1991–92), side 31

²⁰ St meld nr 41 (1995–96), side 5 og 12

²¹ St meld nr 41 (1995–96), side 15

Både i stortingsdokumenter og Postens rapportering om oppfyllelse av konsesjonsvilkårene blir servicenivået vurdert etter framsendingstid og tilgjengelighet.

Framsendingstid

Framsendingstid og andre typer kvalitetskjenne tegn vil være elementer i postoperatørenes tilbud. Enkelte kundegrupper forbruker posttjenester i liten grad eller har tilhold i mer gråsigrende strøk med lange avstander som gir større distribusjonskostnader. Ut fra en bedriftsøkonomisk synsvinkel er ofte disse kundegruppene ulønnsomme for operatørene. For bosettingsmønsteret og konkurransedyktigheten til mindre bedrifter i distriktene, er det imidlertid viktig at det offentlige sikrer gode tilbud også for disse kundegruppene.²²

I St meld nr 41 (1995–96) framgår det at det må foreligge et formidlingstilbud av landsdekkende postsendinger med fastsatte mål for framsendingstid.²³ For den prioriterte brevposten ble det stilt som krav at 93 prosent av posten må være kommet fram senest dagen etter innlevering. Framsendingstid for ikke-prioritert brevpost, aviser og blad samt lettgoods ble ikke konkretisert.

Tilgjengelighet

I St meld nr 41 (1995–96) heter det at tilgjengeligheten skal måles ut fra de samlede innleverings- og utleveringsmulighetene med mer som den enkelte kan nytte i et område.²⁴ For den enkelte kunde må tilgjengeligheten i stor grad vurderes ut fra nærhet til arbeidsplasser, forretninger, bensinstasjoner og senterfunksjoner for øvrig.

For tilgjengeligheten er det viktig at antallet innsamlingspostkasser er høyt. Det er videre viktig at innlevering er mulig ved stasjonære ekspedisjonssteder med rimelige åpningstider i ikke for lang avstand mellom hver enhet. Tilbudene bør tilpasses blant annet ut fra hensynet til kostnadseffektivitet og brukernes behov. Servicenivået må vurderes ut fra de samlede tilbudet som gis. Når organiseringen av innleveringstilbud endres eller gjøres mer fleksibel, bør tilgjengeligheten opprettholdes.²⁵

I meldingen ble det forutsatt at postsendinger skal utleveres gjennom landpostbud, lokalomdeling, stasjonære utleveringssteder med mer. Ordinære brev skal i det vesentlige omdeles til mottakernes postkasser eller postbokser. Større brev og pakker leveres ut gjennom landpostbud eller via stasjonære utleveringssteder.

Omdeling av prioriterte sendinger bør opprettholdes alle virkedager, lørdag inkludert.²⁶

²² St meld nr 41 (1995–96) side 13

²³ St meld nr 41 (1995–96) side 13

²⁴ St meld nr 41 (1995–96) side 14

²⁵ St meld nr 41 (1995–96) side 14

²⁶ St meld nr 41 (1995–96) side 14

Det fremgår av St meld nr 41 (1995–96) at i konsesjonsvilkårene vil det for de landsdekkende posttjenestene bli fastsatt krav til formidlingsplikt, framsendingstid, kvalitet, leveringsbetingelser, tilgjengelighet med mer. Det må gjennom kvalitetsmålinger som utføres av organer som ikke er underlagt postoperatørene, føres tilsyn med at kvalitetsstandarden oppfylles. Nærmere retningslinjer for målingen med mer vil bli gitt av departementet.²⁷

3.2 BEVILGNINGSREGLEMETETS OG ØKONOMIREGLEMETETS BESTEMMELSER

Bevilgningen til kjøp av posttjenester gis i form av tilskudd. Styringen og kontrollen med disse midlene skal derfor gjennomføres i overensstemmelse med økonomireglementets bestemmelser om tilskuddsforvaltning. Bevilgningsreglementet har bestemmelser om formulering av resultatkrav og rapportering av resultater, jf §§ 2 og 13.

Allerede gjennom reglementet for økonomiforvaltningen i departementene av 9. oktober 1970²⁸ ble tilskuddsforvalter pålagt et utstrakt ansvar i forbindelse med oppfølging og kontroll av den enkelte tilskuddsordning. I henhold til dette reglementet skal departementet føre kontroll med at bevilgningen blir brukt formålstjenlig og økonomisk og i samsvar med bevilgningsreglementet og forutsetningene i stortingsvedtakene. Gjennom iverksetting av nytt økonomireglement fra 10. januar 1997²⁹ er disse kravene blitt ytterligere presisert.

Tilskuddsforvalter

Hovedreglen for forvaltning av tilskuddsbevilgninger framkommer av økonomireglementet § 3.2:

«For tilskuddsbevilgninger har departementet spesiell plikt til å formulere målsetting i tilknytning til bevilgningsforslag, til å påse at det blir utarbeidet oppfølgingskriterier som svarer til Stortingets intensjon med bevilgningen, og innhente rapport om resultatene i henhold til disse kriterier. Videre må tildelingsinstansen foreta oppfølging og kontroll tilpasset den enkelte tilskuddsordning, jf bevilgningsreglementets § 17.»

I økonomireglementet § 3.3 gis det regler for evaluering av virksomheter og av tilskuddsordninger:

«Departementet må med mellomrom gjennomføre evalueringer for å få informasjon om hvorvidt man oppnår de fastsatte målsettinger med en virk-

²⁷ St meld nr 41 (1995–96) side 13

²⁸ Gitt ved kongelig resolusjon 9. oktober 1970

²⁹ Fastsatt ved kongelig resolusjon 26. januar 1996

somhet eller en tilskuddsordning, med særlig vekt på de forutsatte samfunnsmessige virkningene.»

I de funksjonelle kravene til økonomiforvaltningen i staten er det gitt nærmere retningslinjer for hvordan tilskuddsmidlene skal forvaltes, jf kap 11–1.³⁰ Her heter det at tilskuddsmottaker i tilsagnsbrev og lignende må få klar beskjed om hvilke vilkår som er knyttet til bevilgningen, og hvilke kontrolltiltak som kan bli iverksatt. Oppfølgingskriteriene som skal legges til grunn for rapportering fra tilskuddsmottaker, må utformes så entydig som mulig, avhengig av forutsetningene i tilskuddsordningen. Det viktigste elementet i kontrollen med midlene vil da bestå i å vurdere rapporter om aktivitet og resultater sett i forhold til de målene som er satt for tilskuddsordningen.

Tilskuddsforvalter skal hvert år innhente rapporter fra tilskuddsmottaker om aktivitet og om oppnådde resultater. Noen tilskuddsordninger har imidlertid etter sin art merkbare effekt først etter noen år. Det er derfor påkrevet at det i tillegg gjennomføres periodiske evalueringer for å få informasjon om hvorvidt man oppnår de fastsatte målsettingene.

Rapportering til Stortinget

I henhold til bevilgningsreglementet § 13.4 skal det i vedkommende budsjettproposisjon gis opplysninger om oppnådde resultater for siste regnskapsår. Disse opplysningene skal sammen med annen regnskapsinformasjon av betydning, legges til grunn for vurderingen av budsjettforslaget for kommende år.

I økonomireglementet § 12.2 framgår det at kravene om resultatrapportering også gjelder tilskuddsbevilgninger.

I Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten, kap. 11–4, heter det dessuten:

«Videre resultatrapportering fra et departement til Stortinget i fagproposisjonen, jf økonomireglementets § 12.2, må konsentreres om å gi informasjon av overordnet karakter for å belyse resultatet av tilskuddsordningen. Det må foretas en sammenlikning med de mål som to år tidligere ble angitt som en premis for forslaget til bevilgning. Hvis det er store avvik trengs kommentarer om hva årsaken kan være.»

3.3 POSTDIREKTIVET

Europaparlamentets- og rådets direktiv 97/67/EF om felles regler for utviklingen av et indre marked for posttjenester i Fellesskapet og forbedring av tjenestenes kvalitet (postdirektivet), ble vedtatt i EU 15. desember 1997. Postdirektivet ble innlemmet i EØS-avtalen ved EØS-komiteens beslutning nr 91/98 av 25. september 1998.

Postdirektivet uttrykker blant annet prinsipper for hvordan de enkelte lands portotakster skal fast-

settes, og hvilke regnskapsprinsipper som skal legges til grunn for at enerettsvirksomhetene ikke skal krysssubsidiere konkurranseutsatte tjenester.³¹ Det er det sistnevnte prinsippet som er av særlig interesse i denne analysen.

Direktivet setter krav om at prisene for de universelle posttjenestene skal stå i forhold til kostnadene, men tillater bruk av samme takst over hele landet (artikkel 12). Ordningen med enhetspriser i Norge kan derfor videreføres i tråd med direktivets bestemmelser.

Geografisk krysssubsidierting, det vil si at lønnsomheten ved en tjeneste i et distrikt finansierer underskuddet ved samme tjeneste i et annet distrikt, blir da fortsatt en lovlig form for krysssubsidierting.³²

Videre framgår det av artikkel 12 i direktivet at prisene skal være gjennomsluktige og ikke – diskriminerende.

Enerett på enkelte tjenester kan opprettholdes for blant annet å sikre befordringsplikten. Det er nødvendig med et regnskapsmessig skille mellom de forskjellige enerettstjenestene og de andre tjenestene for å skape oversikt over de reelle kostnadene ved de forskjellige tjenestene, og for å unngå at krysssubsidierting fra enerettstjenestene til de andre tjenestene får ugunstig innvirkning på konkurransevilkårene på sistnevnte område.

Senest to år etter direktivets ikrafttredelse, dvs tidlig i år 2000, skal medlemsstatene sikre at de befordringspliktige virksomhetene utarbeider regnskaper i samsvar med artikkel 14.2. Ifølge denne skal virksomhetene i sitt internregnskap føre atskilte regnskaper for minst hver av tjenestene på området for enerettstjenester på den ene siden, og for ikke-enerettstjenestene på den andre siden. I regnskapet for ikke-enerettstjenestene skal det skilles klart mellom de tjenestene som inngår i den universielle tjenesten,³³ og de som ikke går inn i den. Dette internregnskapet skal bygges på enhetlig anvendte og objektivt begrunnede prinsipper for kostnadsregnskap.

I artikkel 14.3 gir EU-direktivet nærmere retningslinjer for hvordan kostnadene skal henføres til tjenestene. Retningslinjene forutsetter at både direkte kostnader og felleskostnader fordeles på produkter. Et sentralt prinsipp er at felleskostnader skal fordeles så langt det er mulig med utgangspunkt i en analyse av årsaken til kostnadene. Ifølge artikkel 14.4 kan andre systemer for kostnadsregnskap bare anvendes dersom de er i samsvar med bestemmelsene i 14.2 og er godkjent av den nasjonale reguleringsmyndigheten.

³¹ St prp nr 12 (1998–99) Om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutninger nr 91/98 av 25. september 1998.

³² Ot prp nr 18 (1998–99), side 5

³³ Medlemsstatene skal på sitt territorium sørge for at brukerne til enhver tid har til rådighet en universell tjeneste som tilbyr posttjenester av en bestemt kvalitet til priser som er overkommelige for samtlige brukere.

³⁰ Fastsatt av Finansdepartementet 24. oktober 1996.

4 Fakta

4.1 POSTENS NETTSTRUKTUR

Posten har mange ulike typer betjeningsformer. Ved postkontorene får kundene utført alle typer basistjenester³⁴ samt tilleggstjenester, slik som billettser vice, etter lokal vurdering. Ved postsentrene utføres de samme tjenestene som ved postkontorene og dessuten rådgivnings- og salgsoppgaver, primært i forhold til små og mellomstore bedrifter. Postfilialene betraktes som supplerende kontaktpunkter til landpostrutenettet og postkontorene. Av den grunn utføres bare de mest vanlige tjenestene av postfilialene.

Postkontorene og postsentrene drives av Postens eget personale. Postfilialene drives etter særskilte avtaler mellom Posten og vedkommende bedrift, som vanligvis er en dagligvareforretning.

Innlevering av post skjer blant annet gjennom røde postkasser. Kundene kan også levere vanlig post direkte på postkontoret/postsenteret/postfilialen eller til postterminal. Noen kunder har egne avtaler med Posten om henting av post.

I byer og tettsteder utleveres posten gjennom lokalomdelingsruter i grønne postkasser som er plassert i eller ved kundens bolig. Noen kunder får posten levert i postbokser. Kunder som bor utenom byer og tettsteder, får vanligvis sine posttjenester dekket gjennom landpostruter. Tjenestetilbudet i landpostrutene er i hovedsak de samme som ved et postkontor.

Enkelte banktjenester ivaretas ved minibanker, betalingsterminaler med mer. Frimerker selges gjennom en rekke forhandlere (blant annet kiosker, bensinstasjoner, butikker).

Posten har i de senere årene gjennomført omfattende endringer i ekspedisjonsnettet.³⁵ Endringene har blant annet kommet som en følge av nedgang i skranketrafikken de senere årene, særlig når det gjelder manuelle bank- og betalingstransaksjoner, men også for inn- og utlevering av postpakker og andre skranketjenester. Innen bank- og betalingsformidling preges utviklingen av økende bruk av kortbaserte tjenester, telebank, PC-bank med mer. Endringene i nettstrukturen preges av omlegging fra postkontorer til økt grad av oppsøkende ekspedisjonstjenester, særlig overfor bedriftskunder og overfor kunder i distriktene. Samtidig har det vært en overgang fra drift av postkontor i egen regi til filialdrift og annet samarbeid med samarbeidspartnere, samt økt bruk av og satsing på tjenester i det elektroniske nettet.

I St meld nr 41 (1995–96) omtales en plan vedtatt av styret i Posten for det videre arbeidet med omstruktureringen av ekspedisjonsnettet ut fra status pr 1. januar 1996.³⁶ Her går det fram at

- antall postkontor reduseres fra 2 228 til 820–870
- det etableres 30–80 postsentre
- antall postfilialer økes fra 128 til 450
- antall landpostruter økes fra 2 350 til 2 490

Dersom ovennevnte tiltak ble gjennomført, mente Posten at man kunne oppnå reduserte kostnader i ekspedisjonsnettet uten at dette ville føre til dårligere service.³⁷ Tabell 2 viser den faktiske utviklingen av ulike typer betjeningsformer.

³⁴ Med basistjenester menes tjenester som Posten er pålagt å levere i hele landet.

³⁵ St meld nr 16 (1998–99) side 7 og 14. Ekspedisjonstjenester består av postkontorer, postsentra, postfilialer, landpostruter og frimerkeforhandlere, jf årsrapport 1997 fra Posten til Post- og teletilsynet.

³⁶ St meld nr 41 (1995–96) side 27

³⁷ St meld nr 41 (1995–96), side 27

Tabell 2 Utvikling i nettstrukturen

	Antall 1992	Antall 1995 pr 31.12	Antall 1997 pr 31.12	Endring -95 til -97
Postkontor	2 350	2 100	1 257	-843
Lokalomdelingsruter	2 450	2 610	2 710	100
Landpostruter	2 300	2 330	2 410	80
Postsentre	0	0	12	12
Postfilialer	0	128	265	137
Postkasser (røde) for avgående post	30 000	30 000	30 000	–
Postkasser (grønne) for utlevering av post	–	1 810 000	1 850 000	40 000
Postbokser for utlevering av post	250 000	250 000	250 000	–
Minibanker	–	80	1 800	1 720
Betalingsterminaler	–	1 400	30 000	28 600
Frimerkeforhandlere	–	3 500	3 970	470

Kilde: Nettnalyse 1993 (Postdirektoratet) og årsrapport 1997 fra Posten Norge BA til Post- og teletilsynet

Tabellen viser at perioden fra utgangen av 1995 til utgangen av 1997 har vært preget av omfattende endringer i ekspedisjonsnettet/betjeningsformer. Antall postkontor har blitt redusert fra ca 2 100 i 1995 til ca 1 250 ved utgangen av 1997. Videre viser tabellen at de fleste av de andre betjeningsformene har økt i samme periode. Tabellen viser også at ovennevnte utvikling startet allerede før 1995.

Gjennomføringen av styrets vedtak fra 1996 om omstrukturering av ekspedisjonsnettet, jf omtale i St meld nr 41 (1995–96), vil i følge St meld nr 16 (1998–1999) Om virksomheten til Posten Norge BA³⁸ være sluttført i løpet av første halvår 1999. Dette innebærer at antall egendrevne postkontor da vil være redusert til ca 900, hvorav noen postkontor vil være oppgradert til postsentre med utvidete tjenestespekter. Samtidig vil antall postfilialer i perioden ha økt fra 128 til ca 450 og antall landpostruter ha økt fra 2 350 til ca 2 400.

Under forutsetning av at Posten kan dokumentere at servicenivået er opprettholdt, kan Posten ifølge St meld nr 41 (1995–96) selv velge de kombinasjoner av betjeningsformer som er mest effektive og best egnet i de enkelte områder.³⁹ I kapitlene 4.2 og 4.3 gis en beskrivelse av hvordan departementet har etablert systemer som måler utviklingen i servicenivå i de ulønnsomme delene av postnettet.

4.2 SAMFERDSELSDEPARTEMENTETS TILSKUDDSFORVALTNING

Midler til kjøp av posttjenester bevilges over Samferdselsdepartementets kap 1370 Kjøp av posttjenester, post 70 Betaling for ulønnsomme posttjenester.

Målsettingen for ordningen med statlig kjøp av posttjenester er blant annet beskrevet i St meld nr 41

(1995–96) Om postvirksomheten i Norge.⁴⁰ Bevilgningen til statlig kjøp av posttjenester skal sammen med blant annet det overskuddet Postens enerett⁴¹ gir, dekke merkostnadene ved å opprettholde et samfunnsplågt servicenivå utover det som er bedriftsøkonomisk lønnsomt.

Samferdselsdepartementet utarbeider årlig tildelingsbrev til Posten som blant annet omfatter tilskuddsordningen for betaling for ulønnsomme posttjenester. Tildelingsbrevene for årene 1997 og 1998 angir ikke målekriterier eller rapporteringskrav for oppfølging av tilskuddsordningen.

Samferdselsdepartementet har i brev av 24. november 1998 til Riksrevisjonen opplyst at det ikke er fastsatt egne oppfølgingskriterier eller rapporteringsrutiner i forhold til selve tilskuddsordningen. Posten har informert departementet om at de ulønnsomme delene av postnettet blir målt på samme måte som de lønnsomme, gjennom kundetilfredshetssystemer. Systemet for måling av servicenivået er imidlertid ikke lagt opp slik at det kan konstateres forskjeller mellom de lønnsomme og ulønnsomme delene av nettet. Derfor har Samferdselsdepartementet ikke krevd rapportering fra Posten om hvordan servicenivået i de ulønnsomme delene av postnettet utvikler seg, og hvordan servicenivået i de ulønnsomme delene er sammenliknet med de lønnsomme delene.

Post- og teletilsynet kan fastsette retningslinjer for hvordan måling av framsendingstider skal utføres og hvem som skal utføre disse målingene. Departementet har ikke gitt tilsynet i oppdrag å fastsette retningslinjer knyttet til de ulønnsomme delene av

⁴⁰ St meld nr 41 (1995–96) side 6

⁴¹ Posten har enerett til regelmessig å formidle mot vederlag lukket adressert innenriks brevpost med vekt inntil 350 gram, til å formidle i Norge tilsvarende sendinger fra utlandet og tilsvarende sendinger fra Norge til utlandet. Eneretten omfatter bare brevpost med pris inntil 5 ganger grunntaksten for et innenriks prioritert brev innenfor første vektklasse (20 gram).

³⁸ St meld nr 16 (1998–99) side 14

³⁹ St meld nr 41 (1995–96) side 12

postnettet. Kravene som er stilt overfor Posten i konsesjonen, er på nasjonalt nivå. Det pågår en dialog mellom Posten og Post- og teletilsynet om detaljeringsgraden for deler av rapporteringen, men det har hittil ikke vært lagt opp til særskilt rapportering av servicenivået for henholdsvis lønnsom og ulønnsom del av nettet.

Det har ikke vært foretatt noen samlet evaluering av hvilke resultater en har oppnådd ved tilskuddsordningen. På oppdrag fra departementet vurderte imidlertid ECON Senter for økonomisk analyse i 1996 blant annet usikkerheten knyttet til datagrunnlaget og beregningsforutsetningene som anvendes.⁴²

4.3 SERVICEUTVIKLINGEN I POSTNETTET

4.3.1 Generelt om måling

Det er ikke utviklet spesielle kriterier for oppfølging av servicenivået i de ulønnsomme delene av postnettet, jf kap 4.2. I brev av 24. november 1998 til Riksrevisjonen henviser imidlertid Samferdselsdepartementet til at det i konsesjonen for Posten, som trådte i kraft 1. oktober 1997, er fastsatt servicemål for Postens formidling av landsdekkende postsendinger som omfatter Postens plikt til å oppfylle samfunnspålagte oppgaver.

Det fremgår av konsesjonen at Posten skal utarbeide årlige rapporter til Post- og teletilsynet med kopi til Samferdselsdepartementet over virksomhetens oppfyllelse av samfunnspålagte oppgaver og service- og kvalitetsmål på området for formidling av landsdekkende posttjenester, herunder enerettssområdet. Posten har dessuten plikt til å sørge for at det blir foretatt objektive kvartalsvise målinger. Rapport over resultatene fra kvartalsmålingene skal sendes til Post- og teletilsynet med kopi til Samferdselsdepartementet. I målingene som foretas blir servicenivået i de lønnsomme og ulønnsomme delene av postnettet behandlet under ett, jf kap 4.2.

4.3.2 Konsesjonens krav til servicenivå

Konsesjonen setter krav til tjenesteomfang, tilgjengelighet og framsendingstid. Med unntak av framsendingstider er det ikke stilt spesifikke krav til kvaliteten ved framsendingen. Post- og teletilsynet⁴³ har antatt at det i konsesjonen påligger Posten en forpliktelse til å sørge for at sendingene kommer fram til mottaker, og at de er i den stand de er avsendt.

Det er ikke stilt krav om særskilt måling av servicenivået i de ulike delene av postnettet, såkalt geografisk differensiert måling.

Konsesjonens krav til tjenesteomfang

Konsesjonen stiller krav om at det eksisterer et landsomfattende tilbud om formidling av visse basistjenester. Det vil si at Posten har en plikt til å tilby landsdekkende formidling av brevpost, massesendinger, aviser og blad i abonnement og lettgods inn til 25 kg, samt Postbankens grunntjenester.⁴⁴

Konsesjonens krav om tilgjengelighet til posttjenester

Generelle krav

Grunnvilkårene i konsesjonen med hensyn til tilgjengelighet er at basistjenestene skal være tilgjengelige for befolkningen i hele landet gjennom et landsdekkende postnett, jf konsesjonens punkt 1. Det stilles krav om at tilbudet skal være godt og likeverdig for privatpersoner, bedrifter og offentlig virksomhet i alle deler av landet.

I konsesjonens punkt 2 presiseres det hvorledes tilgjengeligheten til posttjenestene skal måles. Her heter det at servicenivået må måles ut fra de samlede innleverings- og utleveringsmulighetene med mer som den enkelte kan benytte seg av i et område. Tilgjengeligheten må i stor grad vurderes ut fra tjenestenes nærhet til arbeidsplasser, forretninger, bensinstasjoner og senterfunksjoner for øvrig.

Tilgjengelighet til posttjenester kan måles ut fra tilgjengelighet til ekspedisjonstjenester⁴⁵ og tilgjengelighet til distribusjonstjenester.⁴⁶

Ekspedisjonstjenester

Under forutsetning av at servicenivået opprettholdes, er Posten gitt frihet til selv å velge betjeningsformer og sammensetning av ekspedisjonsnettet. For øvrig er det et minstevilkår at det med visse forbehold skal være minst ett postkontor eller en postfilial som tilbyr basistjenester og Postbankens grunntjenester i hver kommune.

Alle basistjenestene skal tilbys ved samtlige faste poststeder og i alle landpostruter.

Når det gjelder åpningstider, sies det i konsesjonen at de skal tilpasses behovet på det enkelte sted. Det må således i utgangspunktet bero på en konkret vurdering i hvilken grad konsesjonens krav er oppfylt.

⁴⁴ Postbankens grunntjenester omfatter åpning av postbankkonti og innskudd og uttak på postbankkonti

⁴⁵ Ekspedisjonstjenester utføres ved postkontorer, postsentra, postfilialer, landpostruter og frimerkeforhandlere, jf årsrapport 1997 fra Posten til Post- og teletilsynet.

⁴⁶ Distribusjonstjenester utføres ved lokalomdelingsruter, landpostruter, røde postkasser, grønne postkasser og postbokser for utlevering av vanlig post, jf årsrapport for 1997 fra Posten til Post- og teletilsynet.

⁴² ECONs rapport 64/96. Statlig kjøp av posttjenester

⁴³ Brev av 17.12.98 fra Post- og teletilsynet til Posten Norge BA

Distribusjonstjenester

Når det gjelder antall og beliggenhet for innleveringspostkasser stiller konsesjonen krav om at Posten skal sikre god tilgjengelighet gjennom et tilstrekkelig antall innleveringspostkasser.

Konsesjonen stiller krav om at alle som bor ved vei av en viss standard skal få brevpost, herunder aviser og blad samt meldesedler for registrerte sendinger, levert i postkasse ved eller i nærheten av bostedet. Dette gjelder så langt det er mulig i forhold til bosettingsstrukturen.⁴⁷

Omdeling av prioriterte sendinger skal utføres alle virkedager.⁴⁸

Konsesjonens krav til framsendingstid

Kravene til framsendingstid er knyttet opp mot de ulike tjenestene.⁴⁹

Prioritert brevpost

Konsesjonen stiller krav om at prioritert brevpost skal være fremme dagen etter innlevering når offentlige kommunikasjoner/ruteopplegg gir mulighet for dette. I vedlegget til konsesjonen er det stilt krav om at minimum 93 prosent av Postens prioriterte brevpost på landsbasis skal foreligge hos mottaker senest dagen etter innlevering.

Ikke-prioritert brevpost

Konsesjonen setter krav om at Postens kunder skal ha tilgang til kvalitativt gode og likeverdige formidlingstilbud også av ikke-prioritert brevpost. I vedlegg til konsesjonen framgår det at det minimum skal foreligge et formidlingstilbud med framsendingstid to virkedager lokalt, tre virkedager innen landsdelen og normalt fem virkedager mellom landsdeler.⁵⁰ Konsesjonen stiller kun krav til leveringstid. Konsesjonen stiller derfor ikke noe spesifikke krav til hvor stor andel av ikke-prioritert brevpost som skal være fremme innenfor de krav som er satt til leveringstid, dvs leveringspåliteligheten.

Aviser og blad i abonnement

Konsesjonen stiller krav om at formidlingstilbudet av aviser og blad i abonnement minimum skal sikre formidling med samme kvalitetskrav som for brevpost. Avsender skal som ved brevpost, ha mulighet til å velge mellom prioritert og ikke-prioritert framsending. Kravene til framsendingstid blir dermed de samme som for prioritert og ikke-prioritert brevpost.

⁴⁷ Konsesjonens punkt 1 Samfunnsplagte oppgaver

⁴⁸ Konsesjonens punkt 2 Servicemål

⁴⁹ Konsesjonens punkt 2 Servicemål

⁵⁰ Konsesjonens krav til framsendingstid tar utgangspunkt i antall virkedager. For prioritert brevpost betyr virkedager mandag til lørdag, mens det for resterende basistjenester betyr mandag til fredag.

Lettgods

Det skal opprettholdes et rimelig standardtilbud for lettgods inntil 25 kg som skal være tilgjengelig for forbrukere og bedrifter over hele landet. I vedlegg til konsesjonen er det stilt krav om at lettgods som formidles innenfor lokalområdet, skal kunne utleveres til / hentes av mottaker dagen etter innlevering. Ved formidling innen en landsdel og mellom landsdeler er fristene henholdsvis tredje og femte virkedag etter innlevering.

4.3.3 Måling av servicenivået

Posten måler kun framsendingstid. For tilgjengelighet til posttjenestene er det ennå ikke utviklet målekriterier.⁵¹

Målingene gjennomføres av et eksternt firma etter oppdrag fra Posten. Den etterfølgende beskrivelsen bygger på informasjon i rapporter fra Posten til Post- og teletilsynet.

Måling av framsendingstid

Målekriteriet har vært antall dager «over natt» fra innleveringsdagen til den dag utlevering skjer. Dette målekriteriet kan anvendes for alle typer postsendinger. Det er ikke lagt opp til at framsendingstid for produkter til de ulønnsomme delene av postnettet skal måles separat.

Framsendingstid blir kun målt for prioritert og ikke-prioritert brevpost.

Prioritert brevpost har krav om at 93 prosent av posten skal foreligge hos mottaker senest dagen etter innleveringen. Kvalitetsresultatet etter dette målet i 1997 var ca 80 prosent.⁵² Andelen av A-post som kom fram til mottaker etter to dager, var ca 96 prosent.

For ikke-prioritert brevpost skal det ifølge konsesjonen minimum foreligge et tilbud med følgende framsendingstid: lokalt – to virkedager, innen landsdel – tre virkedager og mellom landsdeler – fem virkedager. I 1997 kom ca 82 prosent av B- posten fram uten forsinkelse.

Posten har ikke kommet i gang med målinger av framsendingstid for aviser og blad, massesendinger samt for lettgods. For massesendingene er det foreløpig heller ikke satt konkrete krav til framsendingstid.⁵³

Tilgjengelighet

Det er ikke utviklet kriterier for måling av tilgjengelighet til posttjenestene. Ifølge Postens årsrapport for 1997 vil det etter Postens vurdering neppe være mulig eller ønskelig å etablere helt eksakte mål og

⁵¹ Årsrapport fra Posten Norge BA for 1997 til Post- og teletilsynet

⁵² Årsrapport for 1997 til Post- og teletilsynet side 19

⁵³ Konsesjonen. Vedlegg 1

målekriterier for dette. Posten har imidlertid i årsrapporten for 1997 beskrevet hva det bør legges vekt på ved måling av tilgjengeligheten i postnettet. Videre gis det en vurdering av hvordan Posten har oppfylt servicemålene i konsesjonen.

4.3.4 Post- og teletilsynets vurdering av servicemålene

I forbindelse med behandlingen av Postens Årsrapport 1997 har Post- og teletilsynet kommet med merknader til Postens operasjonalisering av servicemålene. I brev av 29. juli 1998 til Posten skriver tilsynet blant annet:

«Selv om Posten etter konsesjonen er gitt stor grad av handlefrihet, særlig med henblikk på tilgjengeligheten til posttjenestene, er grunnvilkåret at servicenivået skal opprettholdes. For at Post- og teletilsynet skal få et tilstrekkelig grunnlag til å vurdere utviklingen i servicegraden i forhold til et forutgående gitt tidspunkt, finner vi det nødvendig med et høyt detaljeringsnivå både med hensyn til beskrivelsen av produkttilbud, tilgjengelighet og fremsendingstider. Uten en nærmere identifisering av, og rapportering i henhold til, ulike nærmere konkretiserte variabler vil det være vanskelig å endelig konstatere en eventuell positiv eller negativ utvikling i servicegraden. En generell angivelse av konsesjonsvilkårene nødvendigvis derfor at den faktiske oppfyllelsen av kravene kan konkretiseres til dels detaljert.

Behovet for ytterligere opplysninger knytter seg særlig til kravene som er stilt til brukernes tilgjengelighet til posttjenestene og fremsendingstider.»

Når det gjelder Postens oppfyllelse av konsesjonsvilkårene, konkluderte Post- og teletilsynet på følgende måte:

- Posten tilbyr de basistjenester som selskapet er pålagt.
- Posten har ikke godtgjort at tilgjengeligheten til basistjenestene er opprettholdt for både avsendere og mottakere av postsendinger.
- Posten har ikke oppfylt konsesjonens krav til framsendingstid for de aktuelle kategorier postsendinger.
- Posten tilbyr Postbankens grunntjenester på en tilfredsstillende måte.

Av opplysninger som Post- og teletilsynet ønsket å få nærmere spesifisert i forhold til «tilgjengelighet» var blant annet følgende:

«Det bes derfor om en redegjørelse for hvilke kriterier som er lagt til grunn for å sikre at tilgangen til hver enkelt av de ovennevnte tjenestene pr 31.12.97 er den samme som pr 31.12.95. Det må redegjøres for om kriteriene faktisk oppfylles. Det bes videre om en oversikt over utviklingen i samme tidsrom med hensyn til antallet ut- og innleveringspunk-

ter relatert til hver enkelt av de ulike basistjenestene Posten tilbyr.

I hvilken grad kan det for eksempel påvises at servicenivået er opprettholdt i ulike områder av landet med hensyn til adgangen til inn- og utlevering av lettgoods og ikke-prioritert post?

[---]

Det må videre redegjøres nærmere for hvilke vurderinger som er gjort/prosedyrer som er fulgt for å sikre at tilgangen til posttjenestene opprettholdes selv om det foretas endringer i ekspedisjonsnettet. Det må særlig legges vekt på å redegjøre for de vurderinger som er gjort med hensyn til de områder av landet hvor befolkningstettheten er lavest»

Hva angår landpostbudtjenesten stiller Post- og teletilsynet spørsmål om landpostbudtjenesten gir det samme tilbudet som ved et postkontor. Tilsynet kan ikke se at dette i alminnelighet er tilfelle, for eksempel når det gjelder de tidsrom tjenestene er tilgjengelige for brukerne (åpningstid). Tilsynet ber om en redegjørelse for dette forholdet.

Med hensyn til utleveringspostkasser bes det om en redegjørelse for endringer i praksis vedrørende geografisk plassering i forhold til brukerne, og spesielt hvordan Posten ivaretar kravet om at servicenivået i forhold til tilgjengelighet skal opprettholdes. Det må angis hvordan Posten i framtiden vil kunne sannsynliggjøre at tilgjengeligheten og følgelig servicenivået skal opprettholdes.

Når det gjelder innlevering av postsendinger, blir det pekt på at det ifølge årsrapporten ikke finnes noen samlet landsomfattende oversikt over frister for innlevering av postsendinger. Det stilles spørsmål om en slik oversikt kan lages.

Det vises også til at det ikke er foretatt objektive målinger av framsendingstiden med hensyn til konsesjonens krav til lettgoods og aviser/blad.

Post- og teletilsynet fortsatte arbeidet med å vurdere Postens konsesjonsoppfyllelse utover høsten 1998. Post- og teletilsynet foretok ved brev av 17. desember 1998 til Posten en endelig vurdering av Postens oppfyllelse av konsesjonsvilkårene i 1997. Her fremgår det blant annet følgende:

- Post- og teletilsynet har fått tilfredsstillende dokumentasjon på at Posten generelt tilbyr de tjenestene det er gitt pålegg om.
- På delområdet "tilgjengelighet" er hovedkonklusjonen sammenfallende med den konklusjonen som ble trukket på overordnet nivå. Det vil si at det ikke er godtgjort at tilgjengeligheten til basistjenestene er opprettholdt. Det har således ikke vært mulig å kunne konkludere med tilstrekkelig grad av sikkerhet hvorvidt vilkårene i konsesjonen er oppfylt. Tilsynets generelle oppfatning er likevel at servicenivået i hovedsak er opprettholdt i forhold til da St meld nr 41 (1995–96) ble lagt fram.

- Posten har ikke oppfylt de kravene som er stilt til framsendingstider for prioritert- og ikke-prioritert brevpost. Det er ikke dokumentert at øvrige kvalitetsaspekter er ivaretatt.

I Postens brev av 14. januar til Post- og teletilsynet framgår det at Posten på enkelte områder har ulik oppfatning av omfanget av de plikter som følger av konsesjonen. I brev av 15. februar 1999 fra Post- og teletilsynet til Samferdselsdepartementet bes det om en klargjøring av forpliktelsene i konsesjonen knyttet til følgende:

- Tidspunktet som blant annet skal legges til grunn som utgangspunkt ved vurderingen av tilgjengelighet til posttjenestene.
- Om konsesjonen oppstiller andre forpliktelser knyttet til tjenestenes kvalitet enn det som direkte framgår av konsesjonsteksten (skader/tap).
- Om konsesjonen stiller krav til framsendingstider (leveringspålitelighet) for ikke-prioritert brevpost.

4.3.5 Utredningsprosjekt om måling av kvaliteten på landsdekkende posttjenester

Departementet tok i 1998 initiativ til å gjennomføre et utredningsprosjekt vedrørende måling av kvaliteten på landsdekkende tjenester. Et av formålene med prosjektet var å finne fram til en bedre metode for måling og rapportering i henhold til konsesjonsvilkårene.⁵⁴ Utredningsarbeidet som ble gjennomført av Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF), var ferdig i januar 1999. I sin rapport⁵⁵ konkluderer SNF med at konsesjonen ikke er klar nok på flere punkter, særlig når det gjelder

- hvilke tjenester som er å anse som basistjenester
- krav til postombæring og postkassesortering
- krav til likeverdige tjenester, spesielt sett i sammenheng med pris
- målinger på framsendingstid

SNF fremmer konkrete forslag til forbedring av kvalitetsmålinger vedrørende landsdekning og kontaktpunkter, filialer, åpningstider, køtider, postombæring og postkasseplassering, framsendingstider, samt forsinkelser, skader og tap. Videre påpeker SNF at den geografiske dimensjonen hittil ikke er blitt ivaretatt i de målingene som Posten dokumenterer overfor Post- og teletilsynet. SNF anbefaler å ha kriterier som skal håndtere den geografiske dimensjonen, og har i den forbindelse utarbeidet et analyseverktøy til dette formålet.

⁵⁴ St meld nr 16 (1998–99), side 31

⁵⁵ SNF rapport nr 3/99

4.4 MODELL – BETALING FOR ULØNNSOMME POSTTJENESTER

Posten har lagt ned betydelige ressurser i arbeidet med å utvikle en modell for blant annet å beregne hvilket beløp staten skal betale Posten for å opprettholde servicenivået i de ulønnsomme delene av postnettet.

Modellen har gjennomgått flere utviklingstrinn fra 1993 og fram til 1998. Det har skjedd endringer både i hvilke elementer som det tas hensyn til ved beregning av den statlige betalingen, i modellstrukturen, og i hvordan de viktigste elementene i modellen skal beregnes. Den største omleggingen gjelder prinsippet for utregning av merkostnader ved ulønnsomt postnett.

I denne analysen er innsatsen konsentrert om å beskrive den modellen som har blitt lagt til grunn for beregning av tilskuddet for 1998. For å forstå nåværende modell er det likevel nødvendig å kjenne hovedtrekkene i utviklingen av modellen og hva som ligger i begrepene enerettstjenester og basistjenester.

4.4.1 Modellstrukturen

Modellstrukturen har blitt endret en gang. For årene 1993, 1994, 1995 og 1996 var modell for betaling for ulønnsomt postnett bygd opp på følgende måte:

Merkostnader nett (Brutto betaling)
– Monopolver-skudd
– Bidrag fra øvrig basistjenester
– Avkastning på Postbankens grunnfond
<hr/>
= Statlig betaling for ulønnsomt postnett (netto)
<hr/>

Fra og med budsjettåret 1997 er imidlertid elementene «Bidrag fra øvrige basistjenester» og «Utbytte fra Postbanken» tatt ut av beregningsgrunnlaget blant annet for å skille mellom statlig kjøp av ulønnsomme posttjenester og styring av Posten med hensyn til avkastnings- og utbyttekrav. Dette betyr at den statlige betalingen for ulønnsomt postnett nå bestemmes ut fra to elementer slik som vist nedenfor:

Merkostnader nett (Brutto betaling)
– Monopolver-skudd
<hr/>
= Statlig betaling for ulønnsomt postnett
<hr/>

Postens beregninger av merkostnader blir utført i ett år, basert på data fra foregående år, for så å bli brukt som grunnlag for statlig betaling i det etterfølgende år. Selv om Posten foretar etterberegninger for å finne det faktiske avviket, så blir den statlige betalingen ikke justert som følge av etterberegningene. For 1998 ble merkostnadene i nettet beregnet til 1 414 mill kroner og monopolver-skuddet til 725 mill kroner slik at kostnadsanslaget ble 689 mill kroner. Posten har nylig foretatt nye beregninger med bakgrunn i regnskapstall for 1998, som viser at den

offentlige betalingen ville blitt 100 mill kroner lavere enn det tidligere kostnadsanslaget.

Modellen tar ikke hensyn til en eventuell fordel Posten måtte ha ved å være representert i hele landet, altså den fordel som oppstår fordi kundene velger Posten som operatør fordi den har et ekspedisjons- og distribusjonsnett i hele landet. I St meld nr 16 (1998–99) gis det uttrykk for hvilken konkurransemessig fordel Posten har av å være landsdekkende. Denne fordel ble framhevet i forbindelse med at forretningsområdet Postens Fjernhandel fra og med 1. januar 1998 ble etablert som et eget forretningsområde. Forretningsområdet Fjernhandel skal utvikle og tilby komplette løsninger som dekker de ulike behovene i handelsprosessen innenfor fjernhandelen, det vil si postordre, medlemsklubber og elektronisk handel. I den forbindelse ble det uttalt:⁵⁶

«Postens landsdekkende distribusjonsnett gjør at Posten vil kunne tilby komplette løsninger for elektronisk handel og fysiske varer. Dette vil bidra til å utvikle Postens forretningsmessige grunnlag»

Posten mener at denne fordel som det her siktes til, ikke kan tilskrives annet enn hva som blir synlig gjennom at Posten har en viss omsetning, dvs tilsvarende betraktningssmåte som for «goodwill» i form av å være den foretrukne leverandør.

4.4.2 Prinsippet for beregning av merkostnader i ulønnsomt nett

Utvikling i prinsipp for beregning av merkostnader

Modell for beregning av merkostnadene skal nyttes til å anslå Postens merkostnader ved å opprettholde et samfunnspålagt servicenivå i distriktene utover det som det er bedriftsøkonomisk grunnlag for.

Det går et hovedskille mellom 1994 og 1995 med hensyn til hvordan merkostnadene ved ulønnsomt nett er blitt definert. I 1994 ble merkostnadene i ulønnsomt nett definert som differensen mellom kostnadsnivået i det lønnsomme og de ulønnsomme delene av postnettet. I 1994-modellen framkom merkostnadene på følgende måte:

$$\begin{array}{l} \text{(Gjennomsnittlig variabel kostnad i lønnsomt} \\ \text{nett – gjennomsnittlig variabel kostnad i ulønnsomt} \\ \text{nett)} * \text{volum i ulønnsomt nett} \\ + \text{Transportkostnader i ulønnsomt nett} \\ + \text{Faste kostnader i ulønnsomt nett} \\ \hline = \text{Merkostnader} \end{array}$$

Fra og med 1995 er merkostnadene i de bedriftsøkonomisk ulønnsomme delene av Posten definert ved hjelp av *bortfallsprinsippet*. Dette innebærer at Posten beregner inntekter og kostnader som faller

bort dersom ett postområde⁵⁷ eller en poststrøm⁵⁸ fjernes fra Postens virksomhet. Dersom kostnadene overstiger inntektene, defineres poststrømmen eller postområdet som bedriftsøkonomisk ulønnsomt. Den potensielt besparte kostnaden representerer per definisjon en merkostnad. Siden 1995 er merkostnadene definert på følgende måte:

$$\begin{array}{l} \text{Inntekter i ulønnsomme regioner/områder} \\ - \text{Kostnader i ulønnsomme regioner} \\ + \text{Inntekter i ulønnsomme poststrømmer i lønnsomme} \\ \text{regioner} \\ - \text{Kostnader i ulønnsomme poststrømmer i lønnsomme} \\ \text{regioner} \\ \hline = \text{Merkostnader i ulønnsomt postnett} \end{array}$$

Hovedforskjellen mellom disse to beregningsmåtene er at merkostnadene i 1994-modellen er et rent kostnadsbegrep som reflekterer differensen i kostnadsnivå mellom lønnsomt og ulønnsomt nett. Merkostnadene i nåværende modell reflekterer det bedriftsøkonomiske underskuddet i den ulønnsomme delen av postnettet og kan dermed sies å være basert på et lønnsomhetsbegrep.

Det har vist seg å være mange praktiske problemer knyttet til utregning av merkostnadene ved ulønnsomt nett. De praktiske problemene har blant annet bestått i at en ikke har hatt gode nok data for å beregne merkostnadene. Utformingen av modellen har derfor tidvis blitt bestemt ut fra det detaljeringsnivået som Postens rapporterings- og styringsystem har kunnet gi. På andre områder har mangelen på relevante data ført til at Posten har måttet legge inn egne forutsetninger for å beregne merkostnadene. Mange av forutsetningene er basert på Postens egne vurderinger, blant annet data om trafikkstrømmer mellom postområdene, andel av trafikk som transporteres på ulike avstander, og transportkostnader. Ifølge ECON⁵⁹ har dette resultert i at det har vært stor usikkerhet knyttet til anslagene for Postens merkostnader ved å tilby tjenester som ikke er bedriftsøkonomisk regningssvarende.

Post- og teletilsynet viser i brev av 30. april til Samferdselsdepartementet til at bortfallsmetoden er blitt brukt av andre til å beregne tilsvarende forhold. Coopers & Lybrand laget på oppdrag fra Samferdselsdepartementet en rapport om tilsvarende problemstilling innen den norske telesektoren. Videre viser tilsynet til at NERA utarbeidet i 1998, på vegne av EU-kommisjonen, beregninger av leveringsbyrden for Postens «søsterselskaper» i EU-landene. Ifølge Post- og teletilsynet framgår det av disse rap-

⁵⁷ Et postområde er et geografisk begrenset område

⁵⁸ En poststrøm er alle aktiviteter eller trinn som en postsending gjennomløper fra den blir innlevert til den er kommet fram hos mottaker

⁵⁹ ECON rapport 64/98, side 4

⁵⁶ St meld nr 16 (1998–1999), side 24.

portene at bortfallsmetoden i tillegg til å beregne kostnadsbesparelser som antas å oppstå ved eventuelt å kutte ut ulønnsomme områder, også må trekke fra inntektsreduksjonene som forventes å oppstå i de lønnsomme områdene. Dersom inntektsreduksjonene i de lønnsomme områdene forventes å bli større enn kostnadsreduksjonene som oppnås ved bortfall av de ulønnsomme områdene, tilsier en bedriftsøkonomisk optimal tilpasning at de ulønnsomme områdene ikke bør kuttes ut (de tilsynelatende ulønnsomme områdene er likevel lønnsomme ut fra en helhetsvurdering).

Nåværende modell⁶⁰

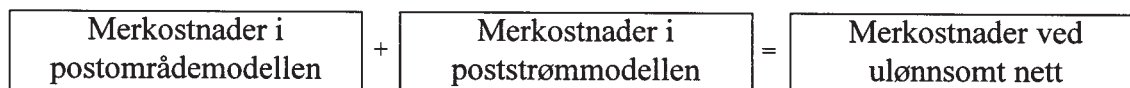
Med nåværende modell mener vi den modellen som har blitt lagt til grunn for beregningen av statlig betaling for ulønnsomt postnett i 1998. Modellen ble siste gang revidert i 1997 etter at det gjennom en

ekstern vurdering (jf ECONs rapport) var blitt påpekt en del svakheter ved den.

Framgangsmåten for å beregne merkostnadene i gjeldende modell skjer i to trinn. I trinn 1 søker en å finne fram til hvilke postområder som er bedriftsøkonomisk ulønnsomme når en sammenholder områdenes inntekter og kostnader med hverandre. Dette kalles *postområdemodellen*.

I trinn 2 beregnes merkostnadene ved ulønnsomme poststrømmer innenfor og mellom lønnsomme postområder. Denne modellen kalles *poststrømmodellen*. En poststrøm er summen av alle de ulike ledd som en postsending passerer på veien fra innlevering til sendingen er kommet fram hos mottaker.

Summen av merkostnader beregnet ved hjelp av postområdemodellen og poststrømmodellen utgjør de samlede merkostnadene ved det ulønnsomme postnettet, jf figur 1.



Figur 1 Merkostnader i postnettet

Postområdemodellen

Postområdemodellen beregner eventuelle besparelser ved å legge ned ett og ett postområde. Modellen beregner i hvert tilfelle hvor mye av inntektene og kostnadene som faller bort som følge av dette. I modellen som ble benyttet for utregning av merkostnader i 1998 var landet delt inn i 29 postområder.⁶¹ Ved beregningen av merkostnadene for 1997 ble postregionene – i alt 12 regioner – lagt til grunn for områdemodellen. Svakheter ved regionmodellen var blant annet at den var for grovmasket. Modellen var ikke i stand til å fange opp eventuelle ulønnsomme områder innenfor lønnsomme regioner, jf ECONs evaluering av modellen for betaling for ulønnsomme posttjenester.

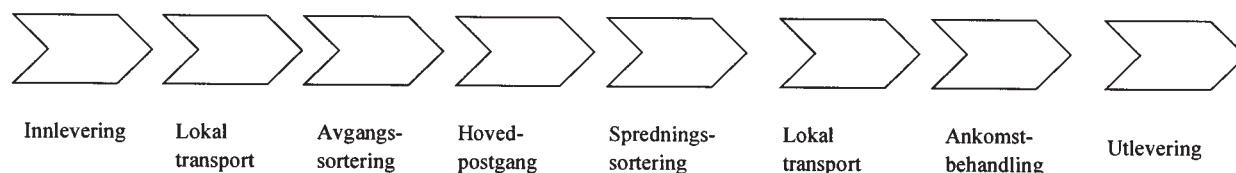
Modellen baserer seg på regnskapstall for hvert enkelt postområde når det gjelder kostnader. Inntektene blir imidlertid fordelt på områdene ved hjelp av fordelingsnøkler fordi de ikke blir registrert på postområde i regnskaps- og rapporteringssystemet.

Poststrømmodellen

Poststrømmodellen brukes til å avdekke bedriftsøkonomisk ulønnsomme poststrømmer innenfor og mellom de bedriftsøkonomisk lønnsomme postområdene. Modellen baserer seg på nasjonale gjennomsnittskostnader for hvert enkelt ledd i verdikjeden; lokal transport, avgangssortering med mer. For 1999 er det imidlertid gjort forbedringer i modellen for å få til en høyere grad av geografisk differensierte kostnadstall. Nasjonale enhetskostnader fanger ikke opp kostnadsforskjeller og kan føre til at merkostnadene blir undervurdert, jf ECONs rapport. Verdikjeden består av alle ledd eller hovedaktiviteter som gjennomføres fra det tidspunkt post og postpakker med mer innleveres av avsender til de er kommet fram hos mottaker. Se etterfølgende figur 2:

⁶⁰ Beskrivelsen er basert på Postens «Beregning av merkostnader i nettet og monopoloverskudd» utarbeidet av Posten i mai 1997.

⁶¹ I modellen som benyttes for utregning av merkostnader fra og med 1998, er landet delt inn i 18 postområder.



Figur 2 Verdikjede i poststrømmen

Modellen er en relativt kompleks beregningsmodell og er bygd opp på basis av trafikkstrømmer, sannsynlighet for ulike verdikjeder og enhetskostnader hentet fra Postens egne kostnadsundersøkelser.

Modellen viser lønnsomheten ved enkelte poststrømmer av basistjenester ved å beregne portoinntekten fratrukket summen av bortfallsenhetskostnadene for en gitt verdikjede. Dersom poststrømmen er ulønnsom, vil denne per definisjon utgjøre en merkostnad som legges til merkostnadene i poststrømmodellen.

Ifølge opplysninger som Samferdselsdepartementet har innhentet fra Posten, var i alt 20 av 29 postområder ulønnsomme i 1998. Merkostnadene for disse områdene beløp seg til vel en milliard kroner. I tillegg kom ulønnsomme strømmer i lønnsomme områder med i underkant av 0,4 milliarder kroner. De beregnede merkostnadene i det ulønnsomme postnettet beløp seg dermed til 1,4 milliarder kroner.

4.4.3 Beregning av monopoloverskuddet

Monopoloverskuddet har hele tiden vært definert som overskudd utover normalavkastning på tjenester/produkter der Posten har enerett.⁶² Modellen for beregning av monopoloverskuddet har prinsipielt sett vært lik i alle modeller som har vært benyttet. Utfordringen med hensyn til beregning av monopoloverskuddet har vært å få til en riktig fordeling av kostnadene på produkter i og utenfor enerettsområdet. Dette kan være praktisk vanskelig fordi mange tjenester blir «samprodusert», det vil si at de utnytter det samme produksjonsapparatet. I tillegg har det vært ført drøftinger mellom Posten og ECON om hvilke prinsipper som skal legges til grunn for kostnadsfordelingen til henholdsvis enerettstjenestene og de andre tjenestene. Diskusjonen har dreid seg om en skal benytte *årsaksprinsippet* eller selvkostprinsippet ved fordeling av kostnader mellom de konkurranseutsatte og ikke-konkurranseutsatte tjenestene.

4.5 KOBLING TIL SERVICENIVÅET

Statens kjøp av posttjenester skal knyttes til servicenivået, jf kap 3.1.4. Ordningen knyttes til servicenivået på den måten at statens utgifter for det ulønnsomme nettet beregnes med utgangspunkt i det servicenivået som eksisterer når beregningene foretas

(som har vært lavere enn de fastsatte krav). Ved beregning av den offentlige betalingen tas det derfor ikke utgangspunkt i det politikerne har satt som pålagt krav til servicenivå. Ifølge Posten vil det knyttes stor usikkerhet til en slik beregning av den offentlige betalingen da mye ville måtte baseres på skjønn. En avkorting av beløpet som følge av at kravene til pålagt servicenivå ikke er nådd, ville også bli en skjønnsmessig beregning som det ville vært komplisert å regne ut.

Kostnadene knyttet til det eksisterende servicekravet tas derfor hensyn til i modellen, men det er ikke mulig å beregne størrelsen på kostnadene ved at man endrer servicekravet.

Som nevnt i kap 4.3 er det kun framsendingstiden som måles. Systemet for måling av framsendingstid er imidlertid ikke lagt opp slik at det kan konstateres forskjeller i servicenivå mellom de lønnsomme og ulønnsomme delene av nettet. Den geografiske dimensjonen har derfor hittil ikke blitt ivarettatt i de målingene av servicenivået som inngår i Postens rapportering til departementet.

Modellen for beregning av offentlig betaling ivaretar imidlertid den geografiske dimensjonen på den måten at man definerer poststrømmer utfra de 29 postområdene og vurderer lønnsomheten knyttet til postområdene.⁶³

4.6 KRYSSUBSIDIERING

Innledning

Ordningen med betaling for kjøp av ulønnsomme posttjenester skal ikke føre til kryssubsidiering av de konkurranseutsatte tjenestene, jf kap 3.1.1. Kryssubsidiering fra enerettstjenester til konkurranseutsatte tjenester vil kunne skje dersom kostnadene forbundet med produksjon av enerettstjenestene blir tillagt en for stor andel av de samlede produksjonskostnadene eller ved at et eventuelt underskudd blir dekket av inntektene fra enerettstjenestene. Valg av prinsipp for fordeling av kostnader mellom disse tjenestene har derfor stått sentralt når spørsmålet om kryssubsidiering har blitt satt på dagsorden. Valg av kostnadsfordelingsprinsipp har samtidig betydning ved beregning og fastsetting av monopoloverskuddet og dermed også statens betaling.

⁶² St meld nr 41 (1995–96) side 31

⁶³ Beregninger av merkostnader i nettet og monopoloverskuddet, rapport fra Posten mai 1997

Valg av prinsipp ved fordeling av kostnader

Det har vært flere synspunkter på hvordan fordeling av kostnader mellom enerettstjenestene og de konkurranseutsatte tjenestene bør gjennomføres. Diskusjonen har i særlig grad dreid seg om hvordan særbestemte kostnader og særbestemt ledig kapasitet skal fordeles på produktene. I praksis handler dette om hvordan felles produksjonskapasitet skal fordeles på produkter, eksempelvis hvordan sorteringskapasitet skal fordeles mellom enerettstjenester og konkurranseutsatte tjenester.

Postens synspunkt er at særbestemte kostnader skal fordeles på produktene med utgangspunkt i at man foretar et teoretisk valg med hensyn til hva man betrakter som den viktigste årsaken til at kostnadene er generert. I Postens kalkyler er det i stor utstrekning spørsmål om å fordele en viss produksjonskapasitet til produktene. Dette innebærer at produktene blir tildelt kostnader for kapasitet de enten direkte har forårsaket oppbyggingen av (særkostnader), eller som de utnytter når kapasiteten kunne ha vært solgt eller benyttet til annen produksjon (alternativkostnader). For å få en synliggjøring av om kapasiteten er riktig utnyttet samt av eventuell ledig kapasitet, er det ifølge Posten viktig at kostnadene konsekvent fordeles i henhold til årsaksprinsippet. Andre produkter som drar nytte av tilgjengelig kapasitet, skal prinsipielt ikke belastes for kostnader for bruken av denne kapasiteten med mindre de fortrenger andre produkter som kunne ha betalt for denne kapasiteten. I de tilfellene det ikke eksisterer noen alternativ verdi knyttet til eksisterende kapasitet, skal produktene som benytter denne kapasiteten, teoretisk sett ikke belastes med kostnader. Eventuell ubenyttet kapasitet skal belastes de produktene som er årsaken til at kostnadene er generert.

Eksempel – lønnstillegg for sortering om natten:

All ordinær lønn for sortering fordeles til alle produkter som sorteres – dette gjelder også ordinær lønn for arbeid på natten. Det egne nattillegget fordeles derimot kun til de produktene som har et krav om rask framsending.

Et annet synspunkt er at nytteverdien skal tas hensyn til ved kostnadsfordelingen, eksempelvis når framsending av B-posten kan dra nytte av transportmåte og transportkapasitet beregnet for A-post. Konsulentfirmaet ECON hevdet i utgangspunktet dette synspunktet i forbindelse med evaluering av modell for betaling for ulønnsomme posttjenester.

ECON mente at en ved fordeling av kostnader på produkter må ta hensyn til at Postens konkurranseutsatte produkter ikke skal oppnå konkurransefordeler. Det ble pekt på at eksisterende ledig kapasitet har en alternativ verdi. Begrunnelsen for å foreslå et alternativt beregningsopplegg var at en del av produktene ikke synes å bli belastet for bruken av kapasite-

ten. ECON foreslo opprinnelig at selvkostprinsippet burde legges til grunn ved at alle kostnadene ble fordelt på produkt i henhold til den nytte de har av kapasiteten. På et noe senere tidspunkt har de kommet til at selvkostprinsippet kan ha en rekke svakheter blant annet fordi en proporsjonal fordeling av kostnadene på produktene vil overvurdere kostnadsbelastningen på konkurranseutsatte produkter sammenliknet med et langsiktig perspektiv basert på langsiktig grensekostnad.

ECONs innvending mot å akseptere Postens kostnadsfordelingsmodell fullt og helt er at modellen ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til at de konkurranseutsatte produktene ikke skal ha konkurransefordeler. Dersom de konkurranseutsatte tjenestene ikke blir belastet for kostnader ved bruk av kapasitet planlagt for enerettstjenestene, kan dette på sikt føre til gal dimensjonering av kapasiteten. På kort sikt vil imidlertid ikke kapasiteten være optimalt dimensjonert i forhold til produksjonsvolumet og produksjonssammensetningen. I et langsiktig perspektiv er det i større grad mulig å tilpasse kapasiteten optimalt til produksjonsvolumet. Kostnadene pr enhet vil dermed være lavere enn de faktiske kostnadene på kort sikt. For å hindre at konkurranseutsatte produkter oppnår konkurransefordeler mener ECON det er riktig at produktene bør belastes med langsiktige grensekostnader.

Praktisering av modellen

I Samferdselsdepartementets budsjettproposisjon for 1998 ble det under omtalen av statlig kjøp av posttjenester blant annet pekt på at det er forhold som tyder på at Posten kan ha fordelt en for stor andel av kostnadene på enerettstjenestene. Det ble anbefalt å gjennomføre alternative beregninger hvor produktene som benytter den ledige kapasiteten i nettet, blir belastet alternativkostnaden knyttet til den ledige kapasiteten. Beregningen av merkostnader skulle bli gjennomgått på nytt blant annet for å vurdere om modellen kan ivareta fordelingen av merkostnader på produkt på en bedre måte.

Posten har i brev av 11. mai 1998 til Samferdselsdepartementet gitt en redegjørelse for arbeidet med å videreutvikle modellen for statlig kjøp av posttjenester. Det sies samtidig at beregningsmodellen fortsatt vil bli videreutviklet.

Posten sier i nevnte brev at kostnadsfordelingsproblematikken i praksis vil være knyttet til valg av alternativkostnad. Produktene skal belastes en kostnad dersom de benytter en kapasitet som ellers kunne vært solgt eller benyttet til annen produksjon. I praksis vil man vanskelig kunne ha kjennskap til den egentlige alternativkostnaden ettersom det sjelden er noe markert å måle den etter. Posten har likevel forutsatt at kapasiteten alltid kunne vært benyttet til annen produksjon, slik at ingen produkter er blitt betraktet som marginalprodukter som ikke vil belaste

produksjonen for øvrig. I de tilfeller krav om fram-sendingstid og tilgjengelighet har vært betraktet som relevante fordelingskriterier, har Posten søkt å definere hvilken «normalkapasitet» som ville eksistert dersom det spesifikke kravet ikke var stillet. Kostnadene forbundet med denne «normalkapasiteten» er fordelt til samtlige produkter/produktgrupper som benytter kapasiteten, mens den overskytende «ekstrakostnaden» fordeles til produkter som er underlagt kravet om respektive rask framsending eller tilgjengelighet. Fordelingen mellom de ulike produkter som ifølge denne framgangsmåten skal bære en kostnad, gjøres i de fleste tilfeller på grunnlag av produsert mengde eller på grunnlag av statistisk informasjon om produktenes bruk av aktivitetene. I Postens brev av 11. mai til Samferdselsdepartementet har Posten redegjort for hvordan merkostnadene knyttet til krav om rask framsending og tilgjengelighet er fordelt i Postens produktkalkyler.

Samferdselsdepartementet har i brev av 28. august 1998 til Finansdepartementet og i omtalen av Samferdselsdepartementets budsjettproposisjon for 1999 ment at Posten i sine nye beregninger og redegjørelser har gitt en tilfredsstillende begrunnelse for at ikke en for stor del av kostnadene er fordelt på enerettstjenestene. Det vises blant annet til at de konkurranseutsatte tjenestene ga et positivt produktgrupperesultat i lønnsomt nett. Finansdepartementet har imidlertid i sitt brev av 16. september 1998 til Samferdselsdepartementet fortsatt stilt spørsmål vedrørende kryssubsidiering med mer i forhold til beregningsmodellen. Finansdepartementet peker på at det er Posten selv som har beregnet produktgrupperesultatene for enerettsområdet og de konkurranseutsatte produktene. Etter Finansdepartementets vurderinger burde Postens beregninger vært revidert av en uavhengig instans. Finansdepartementet påpeker videre at et positivt produktgrupperesultat for de konkurranseutsatte produktene ikke nødvendigvis er ensbetydende med at det ikke har foregått kryssubsidiering, jf at virksomheten knyttet til produktene bør gi en tilfredsstillende avkastning.

Samferdselsdepartementet opplyser i brev av 21. mai 1999 til Riksrevisjonen at Deloitte & Touche har kvalitetssikret beregningene i forbindelse med budsjettproposisjonen for år 2000. Videre framgår det at Posten har planlagt en gjennomgang av både modell og systemløsning med Postenes valgte revisor, Arthur Andersen.

Separate regnskaper

Av Postens konsesjon, punkt nr 9 om regler for regnskap, går det fram at Posten fra og med regnskapsåret 1997 skal legge fram separate regnskap for sin tjenesteproduksjon (produktregnskap) innen henholdsvis enerettsområdet og landsdekkende posttjenester utenom enerettsområdet. Samferdselsdepartementet opplyser i brev av 25. november 1998 til

Riksrevisjonen at Posten for 1997 har laget egne resultatoppstillinger for henholdsvis enerettstjenester, landsdekkende basistjenester og tjenester utenfor basisområdet. En tilsvarende resultatoppstilling vil bli laget for 1998. Det er imidlertid ikke utarbeidet balanser eller beregninger av sysselsatt kapital pr produktgruppe.

EU-direktivet stiller krav om separate produktregnskap for de leveringspliktige posttjenestene enkeltvis. Direktivets bestemmelser skal være gjennomført senest to år etter ikrafttredelse, det vil si tidlig i år 2000. Resultatoppstillingene som framgår i Postens brev av 11. mai 1998 til Samferdselsdepartementet, er ikke spesifisert på enkelttjenester innenfor enerettsområdet.

Regnskapsregler

I Postens konsesjon, punkt 9, heter det også at «Posten skal følge regnskapsregler som blant annet sikrer (...), at den nødvendige dokumentasjon er på plass i forhold til vurderingen av om reglene for like konkurransevilkår er overholdt. Samferdselsdepartementet kan fastsette særskilte regnskapsregler».

Samferdselsdepartementet har delegert nevnte fullmakt til å fastsette særskilte regnskapsregler til Post- og teletilsynet.⁶⁴

Departementet skriver i brev av 25. november 1998 til Riksrevisjonen at Posten har bidratt med innspill til Post- og teletilsynet for å få regler som både kan ivareta departementets primære mål og samtidig ikke påføre Posten urimelige praktiske byrder. Post- og teletilsynet legger opp til at reglene skal gjelde fra og med 1999.

Forskjellen mellom gjeldende praksis og de regler som Post- og teletilsynet blant annet på grunnlag av forslagene i Ot prp nr 18 (1998–99) Om lov om endringer i postloven legger opp til, er hovedsakelig at de nye reglene skal

- ha som formål også å avdekke hvorvidt prisene er kostnadsbaserte
- stille krav om separate produktregnskap for de leveringspliktige posttjenestene enkeltvis
- kreve offentliggjøring på «hovedgruppenivå», det vil si dagens inndeling pluss postbanktjenester
- kreve kvartalsrapportering på hovedgruppenivå

Post- og teletilsynet mener at selve innføringen av offentlige regler, reglenes krav til ekstern kvalitetssertifisering av Postens interne rutiner for føring av produktregnskap, samt kravene til bekreftelse fra en ekstern revisor, er viktige forskjeller som bør nevnes for å skape større åpenhet og tiltro til Postens produktregnskap.⁶⁵

⁶⁴ Samferdselsdepartementets brev av 15. mai 1998 til Post- og teletilsynet.

⁶⁵ Post- og teletilsynets brev av 30. april 1999 til Samferdselsdepartementet.

4.7 INCITAMENTER TIL EFFEKTIV OG RASJONELL DRIFT

Tilskuddsordningen må utformes slik at den i størst mulig grad gir incitamenter til effektiv og rasjonell drift. Det må også legges vekt på at en modell for offentlig betaling ikke gir uhensiktsmessige bindinger i forhold til økonomisk og samfunnsmessig rasjonelle tilpasninger i betjeningsstandarder.⁶⁶ I kapittel 1.2 står det at statens betaling hvert år har vært mindre enn tilskuddsbehovet beregnet av Posten.

Planlagte omstillinger og rasjonaliseringstiltak er lagt inn i beregningene av den offentlige betalingen som fastsettes i forkant hvert år. Det foretas ingen avregning av tilskuddet. Dette innebærer at Posten kan beholde kostnadsbesparelser ved en mer effektiv produksjon enn forventet. Posten bærer imidlertid risikoen dersom de ikke innfrir effektiviseringskravene som ligger til grunn for beregningene av den statlige betalingen.

Tilskuddet utbetales uavhengig av om servicenivået i de ulønnsomme delene av postnettet er nådd. Som omtalt i kap 4.3 foretas det ikke separate målinger av servicenivået i de ulønnsomme delene av postnettet, hvilket innebærer at en inntil nå ikke har vært i stand til å gjennomføre eventuelle avkortinger i tilskuddet.⁶⁷ I brev av 16. september 1998 til Samferdselsdepartementet har Finansdepartementet kommentert forholdene ovenfor på følgende måte:

«Samferdselsdepartementets omtale bærer for øvrig bud om at en modell basert på normkostnader ligger et stykke frem i tid. I påvente av at en slik modell utvikles, bør en søke å stimulere Posten til effektiv drift på andre måter. Finansdepartementet vil i denne forbindelse be Samferdselsdepartementet vurdere å integrere ett eller flere av de normerte servicemålene i Postens konsesjon i modellen for beregning av statlig betaling. Modellen kan da utformes slik at manglende måloppnåelse foregående regnskapsår slår direkte ut i lavere statlig betaling det kommende året. Posten vil dermed bli gitt økonomiske incentiver til økt innsats for å nå de fastsatte målene.»

Modellen er dynamisk ved at den kan tilpasses endringer i produksjon og produks sammensetning i ulike deler av nettet. Modellen vil imidlertid ikke fange opp konkrete omstillingsbehov bortsett fra å identifisere ulønnsomme områder i postnettet. Mo-

⁶⁶ St meld nr 17 (1991–92), side 42.

⁶⁷ Samferdselsdepartementet peker på at den statlige betalingen tar utgangspunkt i det servicenivå som foreligger (som har vært lavere enn de fastsatte krav), og ikke med utgangspunkt i det nivå staten har satt som krav til servicenivå. Videre påpekes det at den offentlige betalingen hvert år har vært lavere enn Postenes kostnadsanslag. I sum ligger det i dette en form for vurdering av bevilgningsnivå i forhold til oppnådd servicenivå for de landsdekkende tjenestene.

dellen vil derfor ikke avdekke ineffektivitet i Postens drift.⁶⁸

4.8 DATAKVALITET

Samferdselsdepartementet sier i brev av 25. november 1998 til Riksrevisjonen at departementet ikke har stilt særskilte krav til Posten med hensyn til datakvaliteten i grunnlagsmaterialet for beregning av merkostnadene i de ulønnsomme delene av postnettet eller monopoloverskuddet. Samferdselsdepartementet har imidlertid benyttet konsulentfirmaet ECON til bistand med å evaluere materialet som er lagt til grunn fra Postens side. Av oppdraget for konsulenten gikk det blant annet fram at konsulenten skal «vurdere usikkerhet knyttet til datagrunnlaget og beregningsforutsetninger». På spørsmål om hvilke vurderinger som er foretatt når det gjelder datakvaliteten ved beregninger av merkostnadene i de ulønnsomme delene av postnettet viser Samferdselsdepartementet til ECONs rapport av 20. desember 1996 og til opplysninger innhentet fra Posten.

ECONs vurderinger pr desember 1996

I sin vurdering av datagrunnlaget for beregning av merkostnader skriver ECON innledningsvis blant annet følgende:

«Beregning av merkostnader setter meget høye krav til data. Modellstrukturen er i stor grad tilpasset det tilgjengelige datagrunnlaget. Datagrunnlaget er basert på Postens grunnsystemer som er bearbeidet for å tilpasse datakravene i modellen. I tillegg er det benyttet spesialanalyser som ble foretatt i 1995.»

Vurderingen av datagrunnlaget blir oppsummert på følgende måte:

«Etter ECONs vurdering har Posten utnyttet det datagrunnlaget som foreligger så langt som mulig. For å tilfredsstille databehovet i modellen har det imidlertid vært nødvendig å gjøre en rekke forutsetninger og tilpasninger.

På et overordnet nivå virker det fornuftig å ta utgangspunkt i den ordinære styringsdatabasen for volumstrømmer og kostnader og bruke fordelingsnøkler for å tilpasse dataene til modellstrukturen. Datagrunnlaget og databasene som ligger til grunn for Postens styringssystemer er omfattende og komplisert. ECON har ikke hatt muligheter for å vurdere detaljer med hensyn til valg av fordelingsnøkler basert på kostnadsundersøkelsen (i 1995). Posten pe-

⁶⁸ Beregninger av merkostnader i Postnettet – mai 1997 gjennomført av Posten, side 29.

ker selv på at det er foretatt skjønnsmessige vurderinger og at det er svakheter blant annet knyttet til volumtallene. Posten peker selv på flere forbedringsmuligheter til modellstrukturen og datagrunnlaget. Det blir pekt på fra flere aktører i Posten at bruken av datakildene i noen grad er strukket langt. Eksempelvis blir det vist til at nasjonale enhetskostnader fra Kostnadsundersøkelsen -95 brukes som grunnlag i alle strømmene i modellen».

Avslutningsvis sier ECON at «datagrunnlaget er detaljert, til dels uoversiktlig. ECON har ikke grunnlag for å hevde at svakhetene knyttet til bruk av datakildene trekker i retning av overvurdering eller undervurdering av merkostnadene».

Postens vurderinger

I Samferdselsdepartementets brev heter det:

«Vi har fått opplyst fra Posten at beregningene i sin helhet baseres på kostnadsdata fra Postens regnskapssystem. Eventuell usikkerhet knyttes til bruk av gjennomsnittlige kostnadsfordelingsnøkler, som ifølge Posten vil kunne underestimere de teoretiske merkostnadene i henhold til modellen. Det er ikke gjort forsøk på å tallfeste denne usikkerheten. Siden den nåværende modellen første gang ble etablert i 1996, er det imidlertid blitt arbeidet kontinuerlig i Posten med å redusere bruken av gjennomsnittlige nøkler».

4.9 INFORMASJON TIL STORTINGET

Stortinget har fått relativt mye informasjon om arbeidet med utvikling og revisjon av modell for statlig kjøp av posttjenester. Det er redegjort for utviklingen av modellen slik som beskrevet i kap 4.4 og 4.5, merkostnadsbegrepet, datagrunnlag, kostnadsfordelingsprinsipper med mer. I vedlegg 1 gis det en summarisk oversikt over hvilken informasjon Stortinget har fått om utvikling og revisjon av modellen.

I perioden fra 1993 til 1998 har informasjonen til Stortinget ikke vært konsentrert om å belyse resultatene av ordningen. Det vil si informasjon om det faktiske servicenivået i de ulønnsomme delene av postnettet, og hvordan dette har utviklet seg over tid. I St meld nr 16 (1998–99) informeres det imidlertid blant annet om Post- og teletilsynets vurdering av Postens oppfyllelse av konsesjonsvilkårene.

Stortinget har også fått lite informasjon om i hvilken grad betalingsordningen er gjennomført i samsvar med forutsetningene om at betalingen skal lenkes til servicenivået, at ordningen ikke skal føre til krysssubsidiering av konkurranseutsatte tjenester i de lønnsomme delene av postnettet, og at modellen må utformes slik at den i størst grad mulig gir incitamenter til effektiv og rasjonell drift. Stortinget har gjennom St prp nr 1 (1998–99) fått departementets vurdering av spørsmålet om krysssubsidiering, jf kap 4.7.

5 Vurderinger

5.1 INNLEDNING

I St meld nr 41 (1995–96) Om postvirksomheten i Norge påpekes det at politikken på postområdet vil være avledet fra Regjeringens distriktspolitiske målsetting om å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og sikre likeverdige levevilkår i alle deler av landet. Dette ligger til grunn for kravet om landsdekkende posttjenester til rimelige priser og av god kvalitet. Et godt tjenestetilbud på postområdet vil være et fundament for næringslivet i distriktene, som igjen er nødvendig for å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret.

Stortinget har hvert år siden 1993 bevilget midler til kjøp av ulønnsomme posttjenester. I St meld nr 17 (1991–92) Om posttjenestenes framtidige rammevilkår ble det forutsatt at den planlagte tilskuddsordningen for kjøp av posttjenester skulle bidra til å opprettholde et landsdekkende distribusjons- og ekspedisjonssystem om lag på samme nivå som før. Videre framgår det at et av de mest sentrale områder for den framtidige styringen av Posten, vil være fastsetting og oppfølging av mål for servicenivået i postnettet. I St meld nr 41 (1995–96) framgår det at hovedoppgaven for staten vil være å sikre at det foreligger landsdekkende posttjenester med et servicenivå som gir minst like god tilgjengelighet til tjenestene som før. Videre la departementet til grunn at privatpersoner, bedrifter og offentlig virksomhet skal sikres et godt og likeverdig tilbud i alle deler av landet, med mål for framsendingstider av disse tjenestene.

Det framgår av St meld nr 41 (1995–96) at det er Postens ansvar, innenfor de rammevilkårene som gis, å finne fram til effektive og gode løsninger for å oppfylle de samfunnsplagte oppgavene som skal utføres. Så lenge servicen opprettholdes, må Posten selv velge de kombinasjonene av betjeningsformer som er mest effektive og best egnet i de enkelte områder. Departementets oppgave vil være å føre det overordnede tilsynet med at servicegraden blir opprettholdt uavhengig av betjeningsformer.

Både økonomireglementet av 1970 og 1997 pålegger departementet som tilskuddsforvalter å føre kontroll med at tilskuddsmidlene blir brukt formålstjenlig og økonomisk. Dette innebærer at departementet bør etablere gode rutiner for å følge opp at midlene blir brukt i samsvar med forutsetningene, og

at formålet med tilskuddet oppnås. Et sentralt vilkår for mål- og resultatstyring er blant annet utvikling av resultatindikatorer og etablering av rapporteringssystemer.

5.2 SAMFERDSELSDEPARTEMENTETS TILSKUDDSFORVALTNING

Undersøkelsen viser at departementet ikke har etterprøvd hvilke resultater som er oppnådd gjennom dette tilskuddet, og om resultatene er i samsvar med Stortingets forutsetninger ved behandlingen av St meld nr 17 (1991–92) og St meld nr 41 (1995–96), jf Innst S nr 144 (1991–92) og Innst S nr 285 (1995–96). Etter Riksrevisjonens mening kan ikke departementet dokumentere at servicenivået i det ulønnsomme postnettet er på samme nivå som før omstruktureringen av postnettet. Departementet kan heller ikke dokumentere at det gis et likeverdig tjenestetilbud mellom ulike deler av landet.

Det er uheldig at Samferdselsdepartementet ikke har utarbeidet oppfølgingskriterier som samsvarer med Stortingets intensjon med tilskuddsordningen. Departementet har heller ikke etablert rapportering fra Posten som viser utviklingen i servicenivået i de ulønnsomme delene av postnettet. Det er en svakhet at systemet for måling av servicenivå ikke er lagt opp slik at det kan avdekke eventuelle forskjeller i servicenivå mellom de lønnsomme og ulønnsomme delene av postnettet. Derfor kan det ikke godtgjøres om servicenivået i de ulønnsomme delene av postnettet er likeverdig med servicenivået i lønnsomt nett.

I den perioden det har vært ytet tilskudd, har det foregått en omfattende omstrukturering av postnettet. I St meld nr 41 (1995–96) ble Stortinget orientert om en plan som tilsa at antallet postkontorer i løpet av få år ville bli redusert fra ca 2 200 til ca 900. En slik betydelig omstrukturering av postnettet innebar en økt risiko for at servicenivået i de ulønnsomme delene av postnettet ble svekket. Departementet burde allerede før omstruktureringen av postnettet ha utarbeidet kriterier for måling av servicegraden i distriktene. Dette er viktig både for at departementet skal kunne etterprøve om utviklingen er i tråd med de opprinnelige forutsetningene, og for å kunne avdekke uakseptable skjevheter med hensyn til et like-

verdig tjenestetilbud mellom ulike deler av landet. Riksrevisjonen kan vanskelig se hvordan departementet uten slike kriterier kan ha mulighet til å dokumentere at servicenivået i distriktene over tid ikke blir svekket.

Samtidig med omstruktureringen av postnettet fikk Posten en friere stilling da den ble omgjort fra forvaltningsbedrift til særlovselskap. Det forutsettes at kravene til departementets oppfølging av servicenivået i distriktene ikke ble redusert av at Posten ble et selvstendig rettssubjekt.

Ved utarbeidelse av oppfølgingskriterier og/eller rapporteringskrav må det tas hensyn til de praktiske mulighetene som tilskuddsmottaker har til å skaffe informasjon. Dette kan medføre vesentlige praktiske problemer dersom det i detalj skal redegjøres for utviklingen i servicenivået i ulike deler av landet. Departementet har imidlertid etter snart syv års erfaring med denne tilskuddsordningen, ennå ikke etablert oppfølgingskriterier og et tilfredsstillende system for tilbakemelding av hvilke resultater som er oppnådd. En konsekvens er at departementet ikke har vært i stand til å informere Stortinget om hvilke resultater som er oppnådd.

Samferdselsdepartementet har hittil ikke evaluert de samfunnsmessige virkningene av tilskuddsordningen. Ifølge økonomireglementet må departementene med jevne mellomrom foreta evalueringer for å få informasjon om hvorvidt man oppnår de fastsatte målsettingene for tilskuddsordningen, med særlig vekt på de samfunnsmessige virkningene (effekter). Hyppigheten vil variere med blant annet hvor omfattende og viktig en tilskuddsordning er, hvor stor offentlig interesse den har, og om det er grunnlag til å anta at de faktiske forholdene har forandret seg. Jo mindre presist det er mulig å beskrive årlige resultater, jo viktigere er det med mer omfattende evalueringer. Fordi departementet ikke har formulert presise resultatmål og etablert noe rapporteringssystem for denne tilskuddsordningen samt at det har skjedd en omstrukturering av postnettet, er det desto viktigere å gjennomføre evalueringer som kan gi informasjon om måloppfyllelsen på området.

I St meld nr 41 (1995–96) ble det understreket at myndighetenes oppgave ville være å føre det overordnede tilsynet med at servicegraden ikke ble svekket som følge av de betydelige endringene i postnettet. Riksrevisjonen mener at Samferdselsdepartementet ikke har vært tilstrekkelig aktive i sitt tilsyn med servicenivået i postnettet. Departementet har ansvar for å se til at det etableres en forsvarlig resultatoppfølging innen området. En mer aktiv bruk av oppfølgingskriterier kunne ha styrket departementets mulighet til å sikre at de nasjonale målsettingene knyttet til servicenivået i de ulønnsomme delene av postnettet blir nådd i størst mulig grad.

5.3 SERVICEUTVIKLINGEN I POSTNETTET

Det er ikke utviklet en særskilt rapportering for denne tilskuddsordningen. Departementet har nøydt seg med å få årsrapporten via Post- og teletilsynet om hvordan Posten har oppfylt servicekravene som er fastsatt i konsesjonsvilkårene av 1. oktober 1997. Årsrapporten fra Posten til Post- og teletilsynet vedrørende oppfyllelse av konsesjonskravene ivaretar imidlertid i liten grad den geografiske dimensjonen. Det er ikke stilt krav til geografisk differensiert måling slik at det kan sies noe om servicenivået i ulike deler av postnettet. Rapporten om oppfyllelse av konsesjonsvilkårene for året 1997 gir derfor ikke tilstrekkelig informasjon til å vurdere måloppnåelsen innen tilskuddsordningen. Riksrevisjonen har imidlertid merket seg at Post- og teletilsynets generelle oppfatning er at servicenivået på landsbasis i hovedsak er opprettholdt i forhold til da St meld nr 41 (1995–96) ble fremlagt. Det har likevel etter tilsynets vurdering ikke vært mulig å konkludere med tilstrekkelig grad av sikkerhet hvorvidt vilkårene knyttet til «tilgjengelighet» i konsesjonen er oppfylt. Videre konkluderer tilsynet med at Posten ikke har oppfylt de kravene som er stilt til framsendingstid.

Departementet tok i 1998 initiativ til å gjennomføre et utredningsprosjekt vedrørende måling av kvaliteten på landsdekkende tjenester. Riksrevisjonen har merket seg at Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning i sin rapport blant annet anbefaler at årsrapporten bør omfatte kriterier som skal håndtere den geografiske dimensjonen.

I St meld nr 41 (1995–96) framheves det at kvalitetsmålinger må gjennomføres av organer som ikke er underlagt postoperatørene. De målingene som departementet bygger sine vurderinger på, gjennomføres av et eksternt firma, men på oppdrag fra Posten. Departementet, som konsesjonsgiver, bør sikre seg at det får tilstrekkelig innflytelse på hvilke målinger som foretas og hvordan disse målingene gjennomføres.

5.4 BEREGNINGEN AV STATENS BETALING

Tilskuddsordningen knyttes til servicenivået ved at statens betaling for det ulønnsomme nettet beregnes med utgangspunkt i det servicenivået som eksisterer når beregningene foretas, og som har vært lavere enn de fastsatte krav. Ved beregning av den offentlige betalingen tas det derfor ikke utgangspunkt i det Stortinget har satt som pålagt krav til servicenivå. Ifølge Posten vil det knyttes stor usikkerhet til en slik beregning av den offentlige betalingen da mye ville måtte baseres på skjønn. Dette innebærer at det er vanskelig å foreta en reell avveining mellom størrelsen på bevilgningen og de kravene som stilles til tjenestenes kvalitet.

Når den offentlige betalingen ikke er lenket til servicenivået, mister departementet muligheten til å kontrollere om tilskuddet er tilstrekkelig til å opprettholde servicenivået i ulønnsomt nett. På tilsvarende måte mister departementet muligheten til å redusere tilskuddet dersom servicenivået blir for høyt. Dette illustrerer at departementets oppfølging av servicenivået også er viktig for se til at statens midler brukes på en kostnadseffektiv måte.

Systemet er ikke lagt opp slik at det blir en reduksjon i den offentlige betalingen dersom Posten ikke oppfyller kravene til service. Departementet bruker derfor ikke økonomiske incitamenter som virkemiddel for å sikre servicenivået. Dette bør vurderes når det er fastsatt oppfølgingskriterier for ordningen.

Da tilskuddsordningen ble innført, var det en forutsetning at modellen for statlig betaling for posttjenester skulle utformes slik at den i størst mulig grad ga incitamenter til effektiv og rasjonell drift. Undersøkelsen gir ikke noe entydig svar på om denne forutsetningen er oppfylt. Modellen gir ikke grunnlag for å avdekke omstillingsbehov eller urasjonell drift bortsett fra å identifisere ulønnsomme områder i postnettet. Dette innebærer at det i de beregnede merkostnadene kan være tatt med kostnader som skyldes ineffektiv drift. Når Posten likevel får betaling, kan dette svekke motivene for nødvendig omstilling og rasjonalisering.

Planlagte omstillinger og rasjonaliseringstiltak er lagt inn i den statlige betalingen som fastsettes i forkant hvert år. Det gjennomføres ikke noen avregning av tilskuddet. Dette betyr at Posten kan beholde eventuelle kostnadsbesparelser som følge av de rasjonaliseringstiltakene og omstillingene de gjør. Videre har den statlige betalingen alltid vært lavere enn Postens kostnadsberegninger skulle tilsi. Disse elementene kan være motiverende med hensyn til å finne fram til en effektiv og rasjonell drift.

Modellen som beregner den offentlige betalingen synes ikke å ha ta hensyn til en eventuell fordel Posten måtte ha ved å være representert i hele landet. I St meld nr 16 (1998–99) Om virksomheten til Posten Norge BA gis det uttrykk for hvilken konkurransemessig fordel Posten kan ha av å være landsdekkende. Ifølge Posten vil det landsdekkende distribusjonsnettet bidra til å utvikle Postens forretningsmessige grunnlag. Departementet framhever i den sammenheng at det landsdekkende distribusjonsnettet gjør at Posten blant annet kan tilby komplette løsninger for elektronisk handel og fysiske varer. Dette kan innebære at Posten kan oppnå høyere inntekter i de lønnsomme delene av postnettet som følge av det landsdekkende distribusjonsnettet. Prinsipielt bør fordelene Posten har ved å være representert i hele landet innarbeides i modellen som beregner den offentlige betalingen. Departementet bør vurdere om Posten kan ha økonomiske fordeler av å være landsdekkende, og i så fall vurdere om modellen for be-

regning av den offentlige betalingen i tilstrekkelig grad tar hensyn til denne fordelene.

Undersøkelsen har vist at det har vært utfordrende og komplisert å etablere en modell som gir sikre anslag for merkostnadene ved å opprettholde et ulønnsomt postnett, selv om modellen så langt ikke har vært koblet til servicenivået i de ulønnsomme delene av postnettet. Modellberegningene har vært avhengige av kostnadsdata som ikke uten videre har vært tilgjengelige i Postens styrings- og rapporteringssystemer. Modellberegningene har blant annet krevd et annet detaljeringsnivå enn det Postens informasjons- og rapporteringssystemer har kunnet gi. På noen områder har mangelen på relevante data ført til at Posten har måttet legge inn egne forutsetninger for å beregne merkostnadene. Dette øker usikkerheten i anslagene for statens betaling for de ulønnsomme posttjenestene. Samferdselsdepartementet engasjerte i 1996 et eksternt konsulentfirma til å gjennomføre en evaluering av nytt forslag til beregninger av merkostnader og monopoloverskudd. Evalueringen ga departementet større innsikt i hvor gode modellberegningene var og om hva som var svake punkter ved modellberegningene.

Det er lagt ned mye og verdifullt arbeid med å utvikle en modell for beregning av merkostnader og monopoloverskudd, men grunnlagsdataene som inngår i modellberegningen bygger fortsatt på usikre tallstørrelser om trafikkstrømmer og volumtall. Modellen er utviklet, blant annet ved at den nå er delt inn i 18 postområder mot tidligere 12 postregioner. Videre er usikkerheten redusert ved at det i 1999 legges opp til en høyere grad av geografisk differensierte kostnadstall.

Det er vanskelig å vurdere hvilke konsekvenser usikkerheten i datamaterialet har og har hatt for fastsettingen av den statlige betalingen. Det er positivt at Deloitte & Touche, på vegne av Samferdselsdepartementet, kvalitetssikret beregningene i forbindelse med budsjettproposisjonen for år 2000.

Undersøkelsen viser for øvrig at Stortinget har fått relativt mye informasjon om arbeidet med revisjon av modell for beregning av statlig betaling for ulønnsomme posttjenester.

5.5 KRYSSSUBSIDIERING

For å avgjøre om det foreligger krysssubsidiering, må tilsynsmyndighetene klargjøre hva som regnes som uønsket krysssubsidiering og stille krav til regnskapsystemene som er nødvendige for å føre kontroll og avdekke brudd på reglene. Undersøkelsen viser at det ved utgangen av 1998 ikke var etablert systemer som kan dokumentere at det ikke forekommer krysssubsidiering av konkurranseutsatte produkter og tjenester.

I Postens konsesjon punkt 9 heter det at «Posten skal følge regnskapsregler som blant annet sikrer

(...) at den nødvendige dokumentasjon er på plass i forhold til vurderingen av om reglene for like konkurransevilkår er overholdt». I den forbindelse gir Post-direktivet viktig informasjon om hvilke krav som stilles til dokumentasjon. Undersøkelsen viser at det ikke var utarbeidet regnskapsregler til dette formål i 1998.

Undersøkelsen viser at det i tilskuddsperioden har vært en viss uenighet mellom aktørene med hensyn til valg av prinsipp ved fordeling av kostnader. Selv om partene etter en tid kom til enighet, mente Samferdselsdepartementet likevel at det var forhold som tydet på at Posten kunne ha fordelt en for stor andel av kostnadene på enerettstjenestene, jf St prp nr 1 (1997–98). Av St prp nr 1 (1998–99) framgår det at Posten har lagt frem nye beregninger og redegjørelser som etter Samferdselsdepartementets vurdering gir en tilfredsstillende dokumentasjon for at det ikke forekommer kryssubsidiering av konkurranseutsatte produkter og tjenester. Det henvises blant annet til at de konkurranseutsatte tjenestene ga et positivt produktgrupperesultat i lønnsomt nett. Riksrevisjonen er enig med Finansdepartementet i at et positivt produktgrupperesultat til de konkurransedyktige tjenestene ikke er ensbetydende med at det ikke forekommer kryssubsidiering.⁶⁹ For å kunne dokumentere at det ikke forekommer kryssubsidiering, forutsettes det at kostnadene er fordelt til produktene

i tråd med anerkjente prinsipper. Ved at det i 1998 ikke var utarbeidet regnskapsregler til dette formål er det vanskelig å etterprøve at det ikke forekommer kryssubsidiering av konkurranseutsatte produkter.

Modellen for beregning av statlig betaling synes, som tidligere nevnt, ikke å ta hensyn til eventuelle konkurransemessige fordeler Posten har ved å være landsdekkende. Dette påvirker også problemstillingen vedrørende kryssubsidiering. Tilsvarende vil usikkerheten i datamaterialet som er omtalt i kapittel 5.4, gi usikkerhet rundt vurderingen av kryssubsidieringen.

Riksrevisjonen har merket seg at Post- og teletilsynet er i ferd med å utarbeide særskilte regnskapsregler som blant annet skal sikre at nødvendig dokumentasjon er på plass i forhold til kravet om at like konkurransevilkår er overholdt. Riksrevisjonen forutsetter at de nye regnskapsreglene vil ivareta kravene som stilles i Postdirektivet. Videre har Deloitte & Touche, på vegne Samferdselsdepartementet, kvalitetssikret beregningene for den offentlige betalingen i forbindelse med budsjettproposisjonen for år 2000. Disse tiltakene skaper større åpenhet og tiltro til at de etablerte system vil dokumentere at det ikke forekommer kryssubsidiering. I tillegg vil Postens foreta en gjennomgang av både modell og systemløsning med Postens valgte revisor.

⁶⁹ Finansdepartementets brev av 16. september 1998 til Samferdselsdepartementet.

Vedlegg 1

Informasjon til Stortinget om utviklingen av modell for beregning av statens betaling for ulønnsomme posttjenester

St meld nr 17 (1991–92)

I denne meldingen ble Stortinget informert om bakgrunn og hensikt, en mulig modell for offentlig betaling og en mulig beregningsmetode. Når det gjelder beregningsgrunnlaget, skisserte departementet problemer knyttet til å tallfeste den statlige betalingen, for eksempel det at man på grunn av regnskaps- og rapporteringsrutinene i Posten ikke har eksakt kjennskap til hvilke deler av ekspedisjonsnettets som er ulønnsomme. Det ble også redegjort for mulige måter å løse dette problemet på.

St pr nr 1 (1993–94)

I denne proposisjonen ble Stortinget gjort kjent med en ny modell for statlig betaling som Samferdselsdepartementet hadde utarbeidet i samarbeid med Posten. Modellen ville bli utprøvd i 1994. Hvert enkelt element i modellstrukturen ble definert. De beregnede merkostnadene og forslag til statlig betaling ble også presentert. Departementet opplyste at beregningene var usikre, men ga ingen opplysninger om selve beregningsgrunnlaget. Nettanalysen⁷⁰, som var en viktig del av modellen, ble ikke omtalt, selv om departementet på dette tidspunktet erkjente svakheter ved denne analysen.

Departementet varslet at evaluering av modellen ville finne sted i 1994.

St prp nr 1 (1994–95)

I St prp nr 1 (1994–95) opplyses det at modellen var forutsatt evaluert i løpet av 1994. Samferdselsdepartementet kom til at dette var for tidlig med hensyn til å skaffe tilfredsstillende datagrunnlag for evalueringen. I stedet var det lagt opp til en mer grunnleggende gjennomgang og analyse i løpet av første halvår 1995, med tanke på presentasjon i budsjettproposisjonen for 1996.

St prp nr 1 (1995–96)

I statsbudsjettet for 1996 framgår det at Samferdselsdepartementet har evaluert modellen, men at det

på bakgrunn av evalueringen ikke har funnet grunnlag for å foreslå endringer i modellen i forbindelse med budsjettframlegget for 1996. Bevilgningsforslaget for 1996 var derfor basert på den gamle modellen. Først når kostnadsundersøkelsen fra 1995 foreligger, vil man ha det datagrunnlaget som trengs for å kunne utføre alternative beregninger.

St meld nr 41 (1995–96)

I St meld nr 41 (1995–96) blir det opplyst at Samferdselsdepartementet har foretatt en evaluering av selve modellstrukturen og av *sentrale beregningsmessige forutsetninger og metoder*. Dette hadde resultert i følgende:

Strukturen i beregningsmodellen

Departementet foreslår at elementene «Bidrag fra øvrige basistjenester» og «Utbytte fra Postbanken» bør utgå fra beregningsgrunnlaget for blant annet å skille mellom statlig kjøp av tjenester og styring av Posten med hensyn til avkastnings- og utbyttekrav.

Merkostnader i nettet

Samferdselsdepartementet gir uttrykk for at «hvor godt beregningsgrunnlaget er, er i første rekke knyttet til hvordan en i praksis kan identifisere og beregne merkostnadene i nettet ved å opprettholde et fastsatt servicenivå».

Videre sies det at «evaluering av dagens beregningsmodell for merkostnadene i nettet viser at man har flere forbedringsmuligheter». Følgende svakheter nevnes:

- Det er ikke mulig i detalj å beregne merkostnader ved marginale endringer i servicenivået. Det foreligger ikke regnskapstall som avspeiler hvilke deler av nettet som er lønnsomme/ulønnsomme, idet Postens virksomhet og regnskaps- og rapporteringssystemer er av en slik art at inntektene i praksis ikke lar seg henføre til de ulike produksjonsleddene.
- Det er først når kostnadsundersøkelsen for 1995 foreligger, man vil ha det datagrunnlaget som trengs for å utføre sikrere alternative beregninger. Departementet legger til grunn at materialet fra kostnadsundersøkelsen for 1995 blant annet vil gi grunnlag for å foreta inndeling i bedriftsø-

⁷⁰ Nettanalyse er analyse av Postens behov for postkontornett vurdert ut fra samfunnsmessige mål og forretningsmessige prinsipper.

konomisk lønnsomt/ulønnsomt nett basert på en fordeling av inntekter og kostnader på produkter, aktiviteter og geografiske områder. Kostnadsundersøkelsen vil videre gi grunnlag for å beregne de økonomiske konsekvensene av endringer i produksjon og produktsammensetning i lønnsomt og ulønnsomt nett og avdekke omstillingsbehov for å oppnå effektiv ressursutnytting.

Beregningene ble forutsatt ajourført hvert år i forbindelse med budsjettbehandlingen for blant annet å fange opp endringer i trafikkdata og produktivitetskrav.

Monopoloverskudd utover normaloverskudd

Når det gjelder monopoloverskuddet, hevder Samferdselsdepartementet på samme måte som for beregning av merkostnadene i nettet at kostnadsundersøkelsen for 1995 vil bedre grunnlaget for å beregne monopoloverskuddet.

Det fremgår videre av meldingen at Samferdselsdepartementet legger til grunn at Posten fra og med regnskapsåret 1997 skal kunne legge fram separate regnskap for sin tjenesteproduksjon innen hhv enerettsområdet og landsdekkende posttjenester utenom enerettsområdet.

Når det gjelder beregning av normaloverskuddet, framgår det at det vil være styringsmessige fordeler ved å benytte et kapitalavkastningskrav. Departementet mente imidlertid at det foreløpig ikke er tilstrekkelig grunnlag for å fastsette konkrete nivå for avkastningskrav og utbytte for Posten. Departementet konkluderer med å foreslå at forutsetningen om en resultatmargin på 5 prosent inntil videre holdes uendret.

Avslutningsvis i meldingen lover Samferdselsdepartementet i løpet av høsten 1996 å komme tilbake til Stortinget med en egen proposisjon med forslag om beregningsopplegg og bevilgningsbehov for 1997 for statlig kjøp av posttjenester.

St prp nr 1 (1996–97)

Det framgikk av St prp nr 1 (1996–97) at den varslede proposisjonen med forslag om beregningsopplegg likevel ikke ville bli lagt fram for Stortinget i løpet av høsten 1996. Dette fordi evalueringsarbeidet som skulle ta utgangspunkt i nye beregninger basert på Postens kostnadsundersøkelser for 1995 hadde tatt lenger tid enn forutsatt.

St prp nr 1 (1997–98)

I budsjettproposisjonen for 1998 ble det gitt en relativ fyldig redegjørelse for arbeidet med utvikling av modellen. Det ble blant annet vist til at det er forhold som tyder på at Posten kan ha fordelt en for stor andel av kostnadene på enerettstjenestene. Det ble derfor pekt på at det bør gjennomføres alternative beregninger, og at beregningene av merkostnader vil bli gjennomført på nytt, blant annet for å vurdere om modellen kan ivareta fordelingen av merkostnadene på en bedre måte.

Det ble sagt at det fortsatt var enkelte svakheter knyttet til datagrunnlaget. Det ble pekt på at merkostnadene ville bli anslått for lavt både på grunn av inndelingen i regioner fremfor en finere inndeling av postnettet, og på grunn av bruk av nasjonale gjennomsnittstall ved deler av beregningene.

I tillegg ble det under omtalen av statlig kjøp av posttjenester pekt på at selv om det fortsatt var visse svakheter i modellen, var det framlagte forslag til beregningsopplegg etter departementets vurdering en klar forbedring i forhold til tidligere beregningsopplegg. Det ble samtidig understreket at modellberegningene av denne art bestandig vil være beheftet med usikkerhet. Det ble pekt på hvordan det skulle arbeides videre med å forbedre datagrunnlaget for beregningene. Når det gjaldt selve bevilgningsforslaget for statlig kjøp, viste departementet til at det skulle arbeides videre med produktivitet, henviste til at beregningene var beheftet med usikkerhet, og foreslo deretter en bevilgning på 550 mill kroner, som var 96 mill kroner lavere enn det Posten hadde regnet ut som behov for statlig kjøp. I St prp nr 1 Tillegg nr 3 (1997–98) viste den nye regjeringen til hva den foregående regjeringen hadde sagt om dette, og uttalte at regjeringen ikke kan akseptere en svekket postservice. Det ble derfor foreslått at bevilgningen skulle økes med 30 mill kroner til 580 mill kroner. Dette ble vedtatt av Stortinget.

St prp nr 1 (1998–99)

I St prp nr 1 (1998–99) opplyses det at det er foretatt nye beregninger på grunnlag av en langt finere geografisk og produktmessig inndeling av datagrunnlaget.

Departementet pekte videre på at man mente Posten i sine nye beregninger har gitt en tilfredsstillende begrunnelse for at det ikke er fordelt en for stor andel av kostnadene på enerettstjenestene. Det ble videre pekt på at det i Postens konsesjon er stilt krav om produktsregnskap for Posten, og at dette også vil være av betydning for oppfølging av beregningene når det gjelder statlig kjøp av posttjenester.

Vedlegg 2**Grunnlagsdokumenter****Stortingsdokumenter**

- St prp nr 1 (1989–90) for Samferdselsdepartementet
- St prp nr 1 (1990–91) Gul bok
- St prp nr 1 (1991–92) og (1992–93) for Finansdepartementet
- St prp nr 1 for Samferdselsdepartementet (1993–94), (1994–95), (1995–96), (1996–97), (1997–98) og (1998–99).
- St meld nr 17 (1991–92) Om posttjenestens fremtidige rammevilkår
- Innst S nr 144 (1991–92)
- St prp nr 82 (1990–91) Omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet 1991
- St prp nr 49 (1993–94) Om diverse saker under Vegformål, Jernbaneformål og Post
- St meld nr 41 (1995–96) Om postvirksomheten i Norge
- Innst S nr 285 (1995–96)
- Ot prp nr 64 (1995–96) Lov om formidling av landsdekkende postsendinger (Postloven)
- Lov om formidling av landsdekkende posttjenester av 29.11.96
- Ot prp nr 18 (1998–99) Om lov om endringer i postloven
- St meld nr 16 (1998–99) Om virksomheten til Posten Norge BA
- St prp nr 12 (1998–99) Om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr 91/98 av 25. september 1998 om endring av vedlegg XI i EØS-avtalen om telekommunikasjonstjenester
- Telefaks av 27.11.1996 fra SD til Postens sentralledelse
- Telefaks av 29.11.1996 fra Postens sentralledelse til SD
- Brev av 13.12.1996 fra SD til Posten Norge, ref 96/2660–6
- Brev av 16.12.1996 fra Posten til SD, ref 96/2660–7
- Brev av 20.12.1996 fra ECON til SD, vellagt rapport 64/96 fra ECON, ref 96/2660–8
- Telefaks av 10.01.1997 fra ECON til SD
- Brev av 13.01.1997 fra Posten til SD, ref 96/2660–9
- Telefaks av 24.01.1997 fra ECON til SD
- Brev av 04.01.1997 fra SD til FIN, ref 97/437–3
- Brev av 18.02.1997 fra SD til FIN, ref 97/437–1
- Brev av 03.03.1997 fra Posten til SD, ref 97/437–3
- Brev av 14.03.1997 fra Posten til SD
- Brev av 22.04.1997 fra FIN til SD, ref 97/437–4
- Brev av 02.05.1997 fra Posten til SD, med vedlegg, ref 97/437–6
- Brev av 23.05.1997 fra SD til FIN, ref 97/437–7
- Brev av 27.06.1997 fra Posten til SD, med vedlegg, ref 97/437–8
- Brev av 22.08.1997 fra FIN til SD, ref 97/437–12
- Brev av 23.06.1997 fra Posten til SD, ref 97/1471–1
- Brev av 16.09.1998 fra FIN til SD, ref 98/2104–2
- Brev av 22.12.1997 til Posten Norge BA, ref 97/2760
- Brev av 11.05.1998 fra Posten Norge BA til Samferdselsdepartementet
- Brev av 15.05.1998 fra Samferdselsdepartementet til Post- og teletilsynet, ref 97/1170
- Brev av 28.08.1998 fra SD til FIN, ref 97/437–811.6
- Brev av 16.07.1998 fra SD til FIN, ref 98/1613–862.1
- Brev av 09.07.1998 fra SD til FIN, ref 98/759–113.2/99
- Brev av 11.05.1998 fra Posten til SD, ref 97/437–21
- Brev av 25.11.1998 fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen, ref 96/2260

Brev og lignende

- Brev av 23.09.1993 fra SD til FIN, ref 92/2
- Brev av 21.08.1995 fra SD til FIN med vedlegg, ref 95/1139
- Brev av 16.08.1996 fra SD til FIN, ref 96/2536
- Brev av 26.09.1996 fra Postens sentralledelse til SD med vedlegg, ref 96/2660–1
- Brev av 01.10.1996 fra Ernst & Young til SD, ref 96/2660–3
- Brev av 01.10.1996 fra ECON til SD, ref 96/2660–5
- Brev av 09.10.1996 fra SD til ECON med vedlegg, ref 96/2660–4

- Brev av 17.12.1998 fra Post- og teletilsynet til Posten Norge BA, ref 98/23/3
- Brev av 14.01.1999 fra Posten til Post- og teletilsynet, ref 98/03739
- Brev av 15.02.1999 fra Post- og teletilsynet til Posten, ref 98/2313–701
- Brev av 15.02.1999 fra Post- og teletilsynet til Samferdselsdepartementet, ref 99/00999
- EU-Parlamentets og Rådets direktiv 97/67 Om felles retningslinjer for utviklingen av et indre marked for posttjenester i Fellesskapet og forbedring av tjenestenes kvalitet
- Økonomireglementet for staten, fastsatt ved kongelig resolusjon 26.01.1996.
- Funksjonelle krav til økonomireglementet i staten, fastsatt av Finansdepartementet 24.10.1996.
- Econs rapport 64/96: Statlig kjøp av posttjenester
- «Beregning av merkostnader i nettet og monopoloverskudd», utarbeidet av Posten mai 1997.
- Årsrapport for 1997 fra Posten til Post- og teletilsynet av 7.05.1998, ref 98/23/3
- Konesjon til Posten Norge. Brev av 01.10.97 fra SD til Posten Norge BA
- Kvaliteten på landsdekkende posttjenester – måleindikatorer og metoder