

**VALTIONEUVOSTON SELONTEKO EDUSKUNNALLE POSTIPALVELULAIN
VAIKUTUKSISTA JA SOVELTAMISESTA**

SISÄLLYSLUETTELO

1.	Katsaus postimarkkinoihin.....	3
1.1.	Postimarkkinoiden nykytila.....	4
1.2.	Postimarkkinoiden kehitys	5
2.	Postitoiminnan kansainvälinen sääntely.....	9
2.1.	Euroopan unioni.....	9
2.2.	Maaailman postiliiton sopimukset.....	11
2.3.	Maaailman kauppajärjestön palvelukauppaneuvottelut.....	11
3.	Postipalvelulain soveltaminen.....	12
3.1.	Lain tarkoitus, soveltamisala ja määritelmät (1 – 3 §)	12
3.2.	Yleispalvelu (4 – 5 §)	12
3.3.	Postitoiminnan harjoittaminen (6 – 10 §).....	13
3.4.	Postiyrityksen velvollisuudet (11 – 29 §).....	13
3.5.	Postitoiminnan ohjaus ja valvonta (30 – 32 §).....	15
3.6.	Postinkulun varmistustehtävät (32 a – 32 f §)	15
3.7.	Muut määräykset (33 – 44 §).....	16
4.	Postitoiminnan yleispalvelun toteutuminen	16
4.1.	Palvelun kattavuus.....	16
4.2.	Palvelutaso.....	18
4.3.	Palvelujen hinnat.....	20
4.4.	Yleispalvelun rahoitus	21
5.	Asiakastyytyväisyys	23
5.1.	Postipalvelututkimus.....	23
5.2.	Tyytyväisyys postitoimintaan EU-maissa	24
6.	Liikennevaliokunnan mietintö	25
7.	Yhteenveto lausunnoista ja kansalaispalautteesta	27
7.1.	Lausuntokierros.....	27
7.2.	Kansalaiskeskustelu	29
8.	Postipalvelulain arviointi	29

JOHDANTO

Nykyisen postitoimintalainsäädännön kehittäminen aloitettiin 1990-luvun alussa. Vuonna 1994 tuli voimaan ensimmäinen postitoimintaa kokonaisuudessaan sääntelevä postitoimintalaki (907/1993). Lailla luotiin puitteet palvelujen tarjoamiselle yleisesti, erotettiin palvelujen tarjoaminen ja regulatiiviset tehtävät selkeästi toisistaan ja vapautettiin sääöstasolla kilpailu myös perinteisellä monopolialueella eli kirjelähetysten välittämisessä.

Uusi postipalvelulaki (313/2001, muut. 893/2001 ja 1017/2001) korvasi vanhan lain vuoden 2002 alusta. Lain tarkoituksena on turvata hyvälaatuisten postipalveluiden ja erityisesti yleispalvelun saatavuus tasapuolisin ehdoin koko maassa. Postipalvelulain perustana ovat entinen postitoimintalaki ja postitoimintaa sääntelevä direktiivi (97/67/EY, muut. 2002/39/EY). Lakiuudistuksella postilainsäädäntö saatettiin vastaamaan nykyisiä olosuhteita. Lakiin otettiin aiempaa peruspalvelukäsitettä korvaamaan yhteisötasolla käytetty käsite yleispalvelu ja samalla erältä osin tiukennettiin postiyhtymien, erityisesti yleispalvelun tarjoajan, velvollisuuksia.

Postipalvelulakia ei sovelleta Ahvenanmaalla. Ahvenanmaalla on ollut vuoden 1993 alusta lukien Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 20 kohdan nojalla itsenäinen postiyhtymä Posten på Åland. Ahvenanmaalla on myös voimassa oma erillinen postilainsäädäntönsä.

Vastauksessaan hallituksen esitykseen postipalvelulaiksi (HE 74/2000 vp) eduskunta edellytti, että eduskunnalle annetaan selonteko postipalvelulain vaikutuksista ja soveltamisesta saaduista kokemuksista vuoden 2003 loppuun mennessä. Postipalvelulain soveltamisala on postipalvelujen ja postiyhtymien yleispalvelun tarjoaminen. Laki ei koske sanoma- ja aikakauslehtien kuljetusta ja jakelua, rajoitettua ja merkitykseltään vähäistä postitoimintaa, yrityksen omaan toimintaan tarvittavaa tai liittyvää postitoimintaa, erillisellä asiakaskohteisella kuljetusnopeuteen ja -varmuuteen perustuvalla yksilöllisellä sopimuksella sovittua kirjelähetysten jakelua ja kuljetustoimintaa eikä muuta pakettien välityspalvelua kuin yleispalvelua.

Tämä selonteko on valmisteltu pääosin virkatyönä liikenne- ja viestintäministeriössä ja työhön ovat osallistuneet Viestintäviraston edustajat. Suomen Posti Oyj:n edustajia on kuultu selonteon valmistelun yhteydessä. Postimarkkinoiden tulevaisuuden arviointi perustuu pääosin LTT Tutkimus Oy:n laatimaan selvitykseen. Selonteon valmisteluun liittyen liikenne- ja viestintäministeriö järjesti 24.9.2003 keskustelutilaisuuden, johon oli kutsuttu liikenne- ja viestintävaliokunnan jäsenet, Suomen Posti Oyj:n hallintoneuvoston jäsenet, postitoimialan ammattijärjestöjen edustajat sekä edustajat keskeisistä postin käyttäjiä edustavista tahoilta. Tilaisuus oli avoin myös kaikille kansanedustajille. Valmistelun yhteydessä järjestettiin lausunkierros, jossa lausuntoja pyydettiin yli 60:lta taholta. Kansalaispalautteen keräämiseksi valtioneuvoston verkkosivuilla osoitteessa www.otakantaa.fi avattiin verkko keskustelu 24.9.-10.10.2003 väliseksi ajaksi. Kansalaisilla oli myös mahdollisuus antaa palautetta kirjeitse.

Selonteon rakenne on seuraava: Luku 1 sisältää katsauksen posti- ja pienkuljetuksen markkinoihin yleisesti. Luku 2 sisältää katsauksen keskeisimpiin kansainvälisiin kysymyksiin. Luvussa 3 esitetään, miten postipalvelulakia on sovellettu käytännössä. Yleispalvelun toteutumista käsitellään yksityiskohtaisesti luvussa 4. Luvussa 5 käsitellään käyttäjien tyytyväisyyttä postipalvelujen tarjoamiseen sekä kotimaassa että EU:ssa. Luvussa 6 esitetään kannanotot niihin seikkoihin, joihin liikennevaliokunta kiinnitti erityistä huomiota mietinnössään. Luvussa 7 esitetään yhteenvedon lausunnoista ja kansalaispalautteesta. Luvussa 8 esitetään yhteenvedon omaisesti arvio postipalvelulain tavoitteiden toteutumisesta ja kehittämistarpeista.

1. Katsaus postimarkkinoihin

Postipalvelulain säätelemä postipalvelu on osa posti- ja pienkuljettamisen markkinoita. Tässä luvussa käsitellään näitä markkinoita kokonaisuudessaan, vaikka selonteossa muutoin keskitytään postipalvelulain soveltamisalaan kuuluvaan toimintaan. Laajempi

tarkastelu on kuitenkin säädellyn postitoiminnan markkinoiden ja tulevan kehityksen kuvaamisen kannalta tarkoituksenmukaista.

1.1. Postimarkkinoiden nykytila

Seuraava kuvaus postimarkkinoiden nykytilasta on laadittu Tilastokeskuksen posti- ja pienkuljetuksen tilastoinnin aineistosta. Tilastoissa posti- ja pienkuljetuksen markkinat on jaettu seuraaviin luokkiin: kirjeet, paketit, lehtijakelu, osoitteeton jakelu ja ulkomaanlähetykset (tuonti ja vienti). Tilastot kattavat posti-, kuriiri- ja muun pienkuljetus- ja jake-

lutoiminnan yritykset.

Vuonna 2002 posti- ja pienkuljetustoiminnan koti- ja ulkomaan lähetysten kokonaismäärä oli 3 372 miljoonaa kappaletta. Liikevaihtoa näistä lähetyksistä kertyi 1 151 miljoonaa euroa. Kotimaan lähetyksiä oli 3 238 miljoonaa kappaletta ja ulkomaan lähetyksiä (vientä ja tuontia) 134 miljoonaa kappaletta. Kotimaan lähetyksistä liikevaihtoa kertyi 919 miljoonaa euroa ja ulkomaan lähetyksistä 232 miljoonaa euroa. Taulukossa 1 on esitetty liikevaihdon ja määrien jakautuminen lähetystyypeittäin.

Taulukko 1 Posti- ja pienkuljetustoiminnan lähetykset vuonna 2002 (Tilastokeskus)

Lähetystyyppi	Kotimaan lähetykset		Ulkomaan lähetykset		Yhteensä	
	Liikevaihto 1 000 €	Määrä 1 000 kpl	Liikevaihto 1 000 €	Liikevaihto 1 000 kpl	Liikevaihto 1 000 €	Määrä 1 000 kpl
Kirje	426 899	1 079 879	75 549	81 347	502 448	1 161 226
Paketti	201 833	29 502	99 510	5 397	301 343	34 899
Osoitteeton	40 867	1 049 363	-	-	40 867	1 049 363
Lehti	249 586	1 078 838	-	-	249 586	1 078 838
Muu	-	-	56 454	47 325	56 454	47 325
Yhteensä	919 185	3 237 582	231 514	134 069	1 150 699	3 371 651

Kirjelähetykset muodostavat yli 37 prosenttia postimarkkinoiden lähetysten arvosta. Seuraavaksi suurimman ryhmän muodostaa lehtijakelu, jonka osuus on 22 prosenttia. Ulkomaanlähetyksen osuus on 20 prosenttia ja pakettilähetysten osuus on 17 prosenttia. Osoitteettoman jakelun osuus on noin neljä prosenttia.

Valtaosa kirjelähetyksistä on ns. postin yleispalveluun kuuluvia lähetyksiä. Yleispalvelusta tarkemmin jäljempänä luvussa 4. Yleispalvelun ulkopuolisia kirjeitä oli ainoastaan vajaa kolme miljoonaa kappaletta ja ne kerryttivät liikevaihtoa noin neljä miljoonaa euroa. Suomen Posti Oyj:n yleispalveluun kuuluvia kirjelähetyksiä oli vuonna 2002 yhteensä 1 077 miljoonaa kappaletta ja liikevaihtoa näistä lähetyksistä kertyi yhteensä 423 miljoonaa euroa. Edelliseen vuoteen verrattuna yleispalvelun kirjeiden lukumäärä väheni prosentin, mutta kirjejakelusta kertynyt liikevaihto kasvoi puolestaan prosentin. Yleispalveluun kuuluvista kirjeistä 81 prosenttia oli alle 50 gramman painoisia kirjeitä ja näiden osuus liikevaihdesta oli 72 prosent-

tia. Alle 50 gramman painoiset kirjeet kasvattivat osuuttaan kahdella prosenttiyksiköllä edellisvuoteen verrattuna.

Paketteja jaettiin kotimaassa vuonna 2002 yhteensä 29,5 miljoonaa kappaletta liikevaihdon ollessa 202 miljoonaa euroa. Vuonna 2002 pakettijakelun määrä pysyi entisellään ja liikevaihto lisääntyi prosentin edellisvuodesta. Yleispalvelun määritelmän mukaisia, Suomen Posti Oyj:n välittämiä alle 10 kilon kotimaan pakettilähetyksiä oli 11 miljoonaa kappaletta eli 37 prosenttia kaikista pakettilähetyksistä ja ne kerryttivät liikevaihtoa vuonna 2002 yhteensä 56 miljoonaa euroa. Vuoteen 2001 verrattuna jakelun määrä väheni neljä prosenttia ja sen liikevaihto väheni kolme prosenttia. Eniten väheni kevyimpien, alle kahden kilon painoisten pakettien määrä.

Muita kuin yleispalvelun määritelmän mukaisia kotimaan pakettilähetyksiä kuljetettiin yhteensä 18,5 miljoonaa kappaletta. Liikevaihtoa näistä lähetyksistä kertyi yhteensä 146 miljoonaa euroa. Sekä pakettijakelun määrä että liikevaihto lisääntyivät molemmat kolme prosenttia edellisvuodesta. Pakettija-

kelu lisääntyi kaikissa muissa painon mukaan luokitelluissa ryhmissä paitsi alle kahden kilon painoisten pakettien luokassa. Lukumäärällisesti eniten kasvoi 20–50 kilon painoisten pakettien määrä. Samoin liikevaihtoa kasvatti myös eniten yli 20 kilon pakettilähettykset. Pienin kasvu oli 2–10 kilon painoisten pakettien kohdalla. Jaetuista pakettilähettyksistä suurin osa, 65 prosenttia, oli yli 10 kilon painoisia paketteja. Näiden pakettien kuljetuksesta tuli 65 prosenttia pakettikuljetusten liikevaihdosta.

Aikakausi- ja sanomalehtiä jaettiin vuonna 2002 yhteensä 1 079 miljoonaa kappaletta liikevaihdon ollessa 250 miljoonaa euroa. Lehtijakelun liikevaihto oli prosentin suurempi kuin edellisenä vuonna. Jaetuista lehdistä 64 prosenttia oli sanomalehtiä ja loput aikakauslehtiä. Jaettujen sanomalehtien määrä väheni kaksi prosenttia samalla kun jaettujen aikakauslehtien lukumäärä lisääntyi kahdella prosentilla.

Osoitteettoman jakelun (osoitteettomat kirjelahetykset, ilmaisjakelulehdet) kappalemäärä vuonna 2002 oli 1 049 miljoonaa kappaletta, mutta tästä kertynyt liikevaihto jäi 41 miljoonaan euroon. Osoitteettoman jakelun kappalemäärä väheni kolme prosenttia ja jakelusta kertynyt liikevaihto pieneni kuusi prosenttia edellisvuodesta. Vähennys tuli osoitteettomista kirjelahetyksistä, joiden määrä väheni selvästi vuodesta 2001. Sen sijaan muun osoitteettoman jakelun määrä ja liikevaihto kasvoivat kummatkin kaksi prosenttia.

Vuonna 2002 ulkomaanlähetysten kokonaismäärä oli yhteensä 134 miljoonaa kappaletta. Lähetyksistä kirjeitä oli 81 miljoonaa kappaletta, paketteja 5,4 miljoonaa kappaletta ja muita lähettyksiä 47 miljoonaa kappaletta. Ulkomaanlähettykset kerryttivät liikevaihtoa 232 miljoonaa euroa siten, että kirjelahetyksistä kertyi 76 miljoonaa euroa, pakettilahetyksistä 100 miljoonaa euroa sekä muista lähettyksistä 56 miljoonaa euroa. Edellisvuoteen verrattuna ulkomaan lähetysten määrä lisääntyi yhdeksällä prosentilla ja liikevaihto puolestaan kasvoi prosentin.

1.2. Postimarkkinoiden kehitys

Seuraavassa käsitellään posti- ja pienkuljetamisen markkinoiden tulevaisuuteen liittyviä kysymyksiä markkina-alueittain, jotka ovat kirje- ja pakettipalvelut, suoramainonta sekä sanoma- ja aikakauslehtien jakelu.

Kirjepalvelut

Kirjelähetysten kehitys on ollut viimeisen viiden vuoden ajan tasainen. Vuodesta 1997 lähtien sekä lähetettyjen kirjeiden määrä että liikevaihto ovat jonkin verran nousseet, mutta suunta on kääntynyt laskevaan kahden viime vuoden aikana. Vuonna 2003 kirjeliikenteen määrän arvioidaan kuitenkin kasvavan. Kirjelähetysten liikevaihdosta lähes kaikki tulee yleispalveluun kuuluvista kirjelahetyksistä. Valtaosa lähetetyistä kirjeistä on alle 50 g painavia kirjeitä. Näiden vuosittain lähetetty kappalemäärä on pysynyt verraten tasaisena olleen hieman yli 800 miljoonaa kappaletta vuosittain. Muidenkaan kirjeluokkien kappalemääräisessä kehityksessä ei ole tunnistettavissa selviä trendejä.

Kirjelähetysten määrään vaikuttavat kansantuotteen kehitys, kirjelahetysten hinta sekä vaihtoehtoisten viestintämuotojen tekninen kehitys. Kirjelähetysten volyymin muutokset olivat lähes yhteneväiset kansantalouden suhteellisten muutosten kanssa 1990-luvun lamaan asti, minkä jälkeen suhde on olennaisesti muuttunut. Bruttokansantuote on noussut 1990-luvun puolivälin jälkeen noin 40 prosenttia, mutta kirjevolyymi on kasvanut vain noin viisi prosenttia. Saman tapainen kehitys on tapahtunut myös Ruotsissa, Yhdysvalloissa ja Kanadassa sekä Pohjoismaiden ohella viiveellä myös muissa EU-maissa. Kehityksen odotetaan jatkuvan samankaltaisena myös lähivuosina.

Voimakkaimmin kirjevolyymeihin vaikuttaa sähköisen viestinnän kehitys. Suomi on tietoyhteiskunta, jossa noin kolmella neljäsosalla työntekijöistä ja noin 45 prosentilla kotitalouksista on käytössään sähköposti- ja Internet-yhteydet. Sähköinen viestintä on useimmissa tapauksissa kirjelahetyksiä selvästi nopeampaa, vaivattomampaa ja halvempaa. Esimerkiksi yritysten kuluttajille lähettämää informaatiota siirretään kasvavassa määrin sähköisesti. Seuraavassa kuvataan kehitystä, joka toteutuu uessaan vähentäisi olen-

naisesti kirjelähetysten absoluuttista määrää Suomessa.

Suurin kirjeviestinnän ryhmä ovat yritysten ja yhteisöjen kirjeet kuluttajille, niiden suhteellinen osuus kaikista lähetyksistä on tällä hetkellä 60 prosenttia. Tyypillisiä suuria kirjeviestinnän käyttäjiä ovat mm. pankit, teleyritykset, sähköyhtiöt sekä julkiset yhteisöt ja hallinto. Toistaiseksi yritysten ja yhteisöjen kuluttajille lähettämien kirjeiden määrä on noussut, mistä johtuen kirjeviestinnän kokonaismäärä ei ole vielä kääntynyt laskuun. Sähköinen viestintä kuitenkin kasvaa nopeasti myös yrityksiltä kuluttajille suuntautuvassa viestinnässä, erityisesti virallisluontoisissa viesteissä kuten tiliotteet, laskut ja kuitit. Laskujen osuus kirjeistä on noin 40 prosenttia, ja laskuista noin 40 prosenttia kulkee jo nyt sähköisessä muodossa.

Esimerkkinä tulevaisuuden kehityksestä voidaan nostaa esille pankkien muuttuvat kirjevolyymit. Pankit pyrkivät hinnoittelulla ohjaamaan aktiivisesti asiakkaitaan sähköisiin ratkaisuihin ja kirjeviestintää pyritään vähentämään lisääntyvässä määrin. Tällä hetkellä yleisin laskujen maksutapa pankeissa on verkossa tapahtuva maksaminen. Muutkin suuret kuluttajalaskuttajat kuten esimerkiksi teleyritykset, sähköyhtiöt ja lehtiyhtiöt pyrkivät siirtymään suoralaskutukseen. Suoralaskutuksessa asiakkaan tiliä veloitetaan automaattisesti määräajoin. Seuraava vaihe kehityksessä on, ettei asiakkaalle lähetetä laskua postitse lainkaan, vaan hän saa sen pankin kautta vain sähköisessä muodossa.

Yritysten ja yhteisöjen toisilleen lähettämien kirjeiden suhteellinen osuus kaikista kirjelähetyksistä on vähentynyt ja on nykyään runsaat 20 prosenttia. Parin vuoden kuluessa yritysten välisen sähköisen viestinnän määrän arvioidaan ylittävän kirjeitse tapahtuvan viestinnän. Pankkien ja yritysten välinen rahaliikenne ja laskujen maksu tapahtuu jo tällä hetkellä lähes kokonaan sähköisessä muodossa.

Kuluttajien toisilleen lähettämien kirjeiden ja postikorttien suhteellinen osuus kaikista lähetyksistä on hivenen kasvanut ja on nyt runsaat 10 prosenttia. Sähköinen viestintä vaikuttaa kuitenkin myös kuluttajien viestintään. Hyvä esimerkki sähköisen viestinnän kilpailevista tuotteista ovat matkapuhelimella

lähetytetyt tekstiviestit, jotka ovat vähentäneet lähetettyjen postikorttien määrää. Yksityshenkilöiden organisaatioille lähettämien kirjeiden osuus on laskenut ja on nykyään noin prosentin.

On ilmeistä, että keskeinen kilpailu kirjelähetyksien osalta tulee tulevaisuudessa vielä nykyistäkin korostuneemmin sähköisestä viestinnästä. Suomen Posti Oyj:n markkinaosuus osoitteellisissa kirjeissä on noin 90 prosenttia, minkä arvellaan säilyvän. Kirjeitä kuljettavien yritysten välisen kilpailun lisääntyminen on epätodennäköistä. Kirjelähetyksen supistuvat markkinat eivät houkuttele uusia toimijoita. Postitoiminnan harjoittaminen edellyttäisi merkittäviä investointeja ja erityisosaamista, eivätkä toiminnan tuotto-odotukset ole korkeita. Alalle tulon kynnystä nostaa myös rajoitettuun postitoimintaan kohdistuva veroluonteinen maksu haja-asutusalueiden postipalvelujen turvaamiseksi.

Muiden toimijoiden kuin Suomen Posti Oyj:n markkinaosuus kirjelähetyksissä on kymmenisen prosenttia. Valtaosa tästä osuudesta on yritysten välisiä ulkomaan kirjeitä mukaan lukien ns. pika- ja kuriirilähetykset. Suomen Posti Oyj:n osuus ulkomaan kirjeliikenteestä on noin 60 prosenttia. Pika- ja kuriirilähetysten markkinoita hallitsevat kansainväliset yritykset, minkä arvioidaan jatkuvan tulevaisuudessakin. Kansainvälisillä yrityksillä on mittavat resurssit, toiminta on maailmanlaajuista sekä osaamisen taso ja järjestelmät ovat korkeatasoiset.

Pakettipalvelut

Pienkuljetusten kohdalla markkinoiden järjestäminen pakettilähetyksiin ja muihin on ongelmallista, koska suuri osa pientavaroista kulkee kirjeissä. Pakettilähetyksen volyymiin vaikuttaa samoin kuin kirjelähetyksen volyymiin kansantalouden kehitys, mutta pakettilähetyksen määrän arvioidaan olevan herkempi hinnan muutoksille kuin kirjeiden.

Lähetettyjen pakettien määrä on pysynyt samalla tasolla viimeisten viiden vuoden aikana. Kokonaisuutena pakettilähetyksen liikevaihto on kuitenkin ollut nousussa. Toisin sanoen hintataso pakettilähetyksissä on ollut nousussa. Kaksi pienintä pakettiluokkaa (alle

10 kg) muodostavat valtaosan kaikista pakettilähetuksista

Suomen Posti Oyj:n markkinaosuus pien-tavaralähetyksissä kotimaan liikenteessä vaihtelee arviointitavasta riippuen 30 ja 50 prosentin välillä. Suomen Posti Oyj hallitsee kuluttajille tapahtuvaa jakelua ja suurimpia pakettijakelun käyttäjiä ovat postimyyntiyritykset. Postimyyntin määrä väheni aiempaan verrattuna vuonna 2002 noin 7,5 prosentilla, eikä postimyyntin odoteta kasvavan olennaisesti viime vuosien tasosta.

Suomen Posti Oyj kuljettaa paketit samalla hinnalla koko maahan, mikä edistää haja-asutusalueiden tasapuolista palvelua. On todennäköistä, että toiminta yhden yrityksen kanssa on postimyyntiyrityksen kannalta tehokkain toimintatapa. Suomen Posti Oyj:n toimipaikkaverkoston kehitys on vaikuttanut myös pakettien toimittamiseen.

Suomen Posti Oyj:n tärkeimpiä kilpailijoita kotimaan pakettiliikenteessä ovat valtakunnallisella tasolla Matkahuolto Oy sekä Schenker Oy:n tytäryhtiö Kiitolinja Oy. Erään arvion mukaan Matkahuollon osuus on pikkupaikkaverkoston kotimaan liikenteessä noin 20 prosenttia sekä Kiitolinjan viitisen prosenttia. Pakettipalveluiden tuottajia ovat myös Transpoint Oy, joka kuuluu VR-konserniin, ja Kaukokiito Oy, joka on rekkaliikennöitsijöiden omistama yritys. Kiitolinjan, Transpointin ja Kaukokiidon toiminnan painopiste on kuitenkin lava- ja muussa suurempien toimitusten rahtiliikenteessä.

Yritysten väliset ovelta ovelle -lähetykset ovat viime vuosina kasvaneet ja kasvu jatkuu lähivuosinakin. Tähän palvelumuotoon kuuluvien pikälähetysten käyttäjiä ovat mm. tekninen tukkukauppa sekä atk-laitteiden ja autojen varaosakauppa. Ulkomaan lähetysten suurimmat toimijat ovat kansainväliset yritykset DHL, TNT ja UPS ja uusimpana Fedex Oy. Suomen Posti Oyj:n markkinaosuuden kuriiri- ja pikälähetyksissä arvioidaan olevan alle 10 prosenttia ja ulkomaan liikenteessä tätäkin alhaisempi. Molemmissa viime mainituissa lähetyksimuodoissa kansainvälisten yritysten osuus on suuri, ja sen arvioidaan säilyvän sellaisena myös lähivuosina.

Sähköisissä tietoverkoissa tapahtuvan kaupankäynnin on jo pidempään odotettu yleistyvän, mikä merkitsisi pakettilähetysten mää-

rien kasvua. Sähköinen kaupankäynti lisääntyy tasaisesti, mutta se ei lähivuosina kasva räjähdysmäisesti. Jos verkkokauppa yleistyy, myös Suomen Posti Oyj:lla on hyvät edellytykset menestyä palveluiden tuottajana, koska sillä on valmiudet hoitaa pakettien kuljetusten ohella niiden varastointi ja lähetysten keräily.

Suoraan koteihin tapahtuvissa lähetyksissä on myös odotettavissa kasvua. Erään kyselyn mukaan noin puolet postimyyntiasiakkaista toivoisi nykyään kotiin kuljetuksia, kun vastaava osuus viisi vuotta sitten oli runsas viidesosa. Esimerkiksi Tanskassa ja Saksassa kotinkuljetukset ovat vallitseva käytäntö postimyyntiosastossa. Suomessa nykyään noin kymmenesosa lähetyksistä toimitetaan kotiovelle asti.

Pakettien jakelu merkitsee niiden fyysisistä kuljettamista paikasta toiseen. Tämä ei kuitenkaan tapahdu ilman siihen liittyvää tiedonvälitystä kuten tilaukset, lähetyslistat, rahtikirjat, laskut, saapumisilmoitukset sekä erilaiset yhteenvedot. Logistisen ketjun hallinnassa ja ajantasaisessa seurannassa sähköisen viestinnän merkitys kasvaa voimakkaasti lähivuosina.

Suoramainonta

Suoramainonta on joko osoitteetonta tai osoitteellista. Alalla toimivat jäsentävät markkinoita niin, että suoramainonta muodostaa yhden osa-alueen postimarkkinoista. Kaiken mainonnan tapaan suoramainonnan kehitys on suhdanneherkkää. Osoitteeton suoramainonta seuraa suhdannekäänteitä jos-sain määrin jyrkemmin kuin osoitteellinen mainonta. Kaiken suoramainonnan volyymin arvioidaan nousevan lievästi lähivuosina.

Suomen Posti Oyj:n tuote joukkokirje on ainut valtakunnallinen osoitteellisen suoramainonnan muoto. Joukkokirjeen markkinaosuus on noin 90 prosenttia. Suurimpia osoitteellisen suoran mainonnan käyttäjiä ovat postimyyntiyritykset, matkanjärjestäjät, lehti-yhtiöt sekä kaupan keskusliikkeet. Yritykset käyttävät Suomen Posti Oyj:n joukkokirjettä ennen kaikkea sen vuoksi, että yhtiöllä on ajan tasalla olevat tiedot suomalaisten osoitteista.

Osoitteettoman suoramainonnan jakelussa kilpailee useita eri suuruisia toimijoita eri puolilla Suomea. Suurin valtakunnallinen jakelija on Suomen Suoramainonta Oy, jonka jakelu yhdessä paikallisten tytär- ja osakkuusyritysten kanssa kattaa noin 2,2 miljoonaa taloutta. Osoitteettoman suoramainonnan jakelusta Suomen Posti Oyj hoitaa noin 0,4 miljoonaa lähinnä haja-asutusalueilla asuvaa taloutta. Osoitteettoman suoramainonnan merkittävin kilpailija mainosvälineenä on lehtien liitteet, joiden määrän arvioidaan kasvavan lähivuosina lievästi.

Sähköinen mainonta verkossa on myös paperille painetun suoramainonnan vaihtoehto. Sen huomioarvon ja konkreettisuuden arvioidaan kuitenkin edelleen jäävän selvästi jälkeen suoramainoskirjeestä. Verkon käyttö edellyttää myös mainonnan etsimistä verkosta eli aktiivisuutta asiakkailta. Kuluttajat ovat lisäksi varauksellisia sähköistä suoramainontaa kohtaan pelätessään esimerkiksi verkossa leviäviä tietokoneviruksia. Muidenkin paperille painettua mainontaa korvaavien sähköisten välineiden, kuten mobiiliviestimän, mahdollisuudet arvioidaan toistaiseksi suppeiksi. Mobiiliviestintää hyödynnetään kuitenkin täydentäviin viesteihin, esimerkiksi postimyyntiyritykset tiedottavat asiakkaalle postipaketin perille saapumisesta tekstiviestillä.

Sanomalehtien jakelu

Sanomalehdet tavoittavat 91 prosenttia aikuisväestöstä ja sanomalehtien volyyymi on väkilukuun suhteutettuna suurempi vain Norjassa ja Japanissa. Sanomalehtien kappalemääräinen volyyymi kasvoi 1980-luvulla, mutta kääntyi laskuun 1990-luvun laman aikana, mikä lasku on jatkunut lievästi myös 1990-luvun puolivälin jälkeen.

Voidaan sanoa, että aamulehtien hallitseva asema sanomalehdistössä perustuu varhaisjakeluun. Suomessa tilattujen lehtien osuus sanomalehtien kokonaisvolyyymistä 95 prosenttia, kun muissa maissa paitsi iltapäivälehdet myös aamulehdet ostetaan valtaosin irtonumeroina. Jakelu on myös huomattava kustannuserä: Vuonna 2001 jakelu muodosti noin 21 prosenttia sanomalehtien kaikista kustannuksista, kun esimerkiksi lehden toi-

mituskustannukset olivat noin 26 prosenttia.

Sanomalehtien omia ns. yhteisjakeluyhtiöitä oli vuoden 2002 alussa viisitoista. Niiden jakamien lehtien määrä oli noin 78 prosenttia sanomalehtien varhaisjakelun volyyymistä. Lehtien omat jakelukanavat ovat edelleen Suomen Posti Oyj:n merkittävin kilpailija sanomalehtien jakelussa. Suomen Posti Oyj:n perus- eli päiväjakelussa oli noin 20 prosenttia kaikkien sanomalehtien vuosivolyyymistä. Suomen Posti Oyj jakoi ennen kaikkea paikallislehtiä (noin kaksi kolmasosaa volyyymistä), 45 kertaa viikossa ilmestyviä lehtiä (noin puolet volyyymistä) sekä vastasi monen lehden viikonloppujakelusta. Vuonna 2003 Suomen Posti Oyj hankki Sanoma Osakeyhtiöltä osan Leijonajakelu Oy:n varhaisjakeluun liittyvästä liiketoiminnasta. Kilpailuvirasto hyväksyi 228.2003 yrityskaupan ehdollisena. Kaupan seurauksena Suomen Posti Oyj:n osuus sanomalehtien varhaisjakelusta nousi noin 67 prosenttiin.

Sanomalehtijakelun lievän laskun ennakoidaan jatkuvan myös lähivuosina. Kun vielä 1999 arviolta 80 prosenttiin kotitalouksista tilattiin vähintään yksi lehti, vastaava määrä oli vuonna 2002 enää 67 prosenttia. Tilattujen lehtien määrää vähentää osaltaan suurissa asutuskeskuksissa ns. noutojakelussa olevat ilmaislehdet. Jo vuosia on ennakoitu myös lehtien siirtymistä painetusta muodosta sähköiseen muotoon Internetiin. Sähköisen lehden ei kuitenkaan arvioida pystyvän syrjäyttämään painettua lehteä näköpiirissä olevassa tulevaisuudessa muuta kuin niiden sisältöä täydentävänä välineenä. Sen sijaan pitemmällä aikavälillä sähköinen kilpailu, joka kohdistuu sanomalehtiin, on todennäköisesti merkittävää. Jos painettujen sanomalehtien määrä vähenee, se vaikuttaa luonnollisesti myös sanomalehtien jakeluun.

Aikakauslehtien jakelu

Aikakauslehtien volyyymi Suomessa on noin 355 miljoonaa kappaletta vuodessa. Lehtien volyyymi ei sanottavasti laskenut edes laman aikana ja kääntyi sen jälkeen taas nousuun. Tilattujen lehtien osuus lehtien merkistä on Suomessa eurooppalaisittain suuri eli noin 95 prosenttia. Aikakauslehtien jakelukustannukset ovat arviolta 12–15 prosenttia

lehdien kaikista kustannuksista. Lehdet käyttävät jakelussaan lähes yksinomaan Suomen Posti Oyj:tä. Muissa EU-maissa lehtien jakelusta vastaavat postilaitoksen ohella myös kustantajat sekä lehtien omat liitot.

Aikakauslehdille valtakunnallisen jakelun ja siihen liittyvän yhtenäishinnoittelun säilymisen arvioidaan olevan tärkeää. Mahdollinen kilpailu aikakauslehtien jakelumarkkinoilla onkin todennäköisesti sidoksissa siihen, syntyykö kirjelähetysmarkkinoille Suomen Posti Oyj:n kanssa kilpailevaa valtakunnallista toimintaa.

Aikakauslehtien volyymi on Suomessa varsin korkealla tasolla, ettei sen arvioida enää merkittävästi kasvavan lähivuosina. Myöskään aikakauslehtien kohdalla sähköisen viestinnän kilpailupaineen ei arvioida olevan merkittävä lähitulevaisuudessa.

2. Postitoiminnan kansainvälinen sääntely

2.1. Euroopan unioni

Postidirektiivi

Vuonna 2000 EU:n postipalveluista saatavat tulot olivat noin 85 miljardia euroa, mikä vastaa noin yhtä prosenttia EU:n bruttokansantuotteesta. Yli 1,6 miljoonaa työntekijää työskentelee suoraan postisektorilla ja lisäksi postipalvelut tarjoavat välillisesti työpaikan miljoonalle ihmiselle. Osana laajempia viestintä- ja jakelumarkkinoita postipalvelut ovat EU:n taloudelle strategisesti merkittävät. Ennen postidirektiiviä EU:n jäsenvaltioiden postipalvelut olivat tasoltaan hyvin erilaisia. Palvelut olivat kansallisilla ja ulkomaisilla markkinoilla vaihtelevat ja riittämättömät. Lisäksi niiden tasoa oli vaikea verrata, koska ei ollut standardoituja mittausjärjestelmiä. Markkinoiden erilaisuus oli este niiden kehitykselle. Postipalvelumarkkinoiden merkittävyyden vuoksi EU:ssa pidettiin tarpeellisenä yhtenäisen sääntelykehyksen luomista. Vuonna 1992 ministerineuvosto aloitti prosessin alan sääntelyn yhdenmukaistamiseksi.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi yhteisön postipalvelujen sisämarkkinoiden kehittämisestä ja palvelun laadun parantamista koskevista yhteisistä säännöistä

(97/67/EY) annettiin vuonna 1997. Yhteisön postipalvelupolitiikan tärkeimmät tavoitteet ovat olleet palvelujen laadun parantaminen ja postipalvelualan sisämarkkinoiden täytönpäätös. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi ja toissijaisuusperiaatteen mukaisesti postidirektiivillä aloitettiin EU:n postipalvelujen osittainen yhdenmukaistaminen. Tärkeimpinä periaatteina tässä uudistustyössä pidettiin markkinoiden vähitellen ja valvotusti tapahtuvaa avaamista kilpailulle sekä yleispalvelun vähimmäistason takaamista koko EU:ssa.

Postidirektiivillä määritellään yleispalvelun vähimmäistaso, varattavien palvelujen (tietyt palvelut ovat varattavissa yleispalvelun tarjoajan yksinoikeudeksi) enimmäisrajat sekä muiden kuin varattujen palvelujen tarjoamisen ja verkkoon pääsyn edellytykset. Lisäksi postidirektiivillä annettiin säännökset, joissa määritellään hinnoitteluperiaatteet ja laskennan avoimuus sekä palvelujen laatu ja teknisten standardien yhdenmukaistaminen. Jäsenvaltiot saavat soveltaa näitä säännöksiä kansallisesti direktiivissä asetetuissa rajoissa.

Komissio antoi marraskuussa 2002 Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen postidirektiivin soveltamisesta (direktiivi 97/67/EY, KOM(2002) 632 lopullinen). Kertomuksessa tarkastellaan postidirektiivin soveltamista eri jäsenvaltioissa, analysoidaan alalla tapahtunutta markkinakehitystä sekä arvioidaan postidirektiivin yleisiä vaikutuksia.

Postidirektiivi tuli saatua osaksi kansallista lainsäädäntöä vuoden 1999 helmikuuhun mennessä. Komission kertomuksen mukaan postidirektiivi on saatettu voimaan kaikissa jäsenvaltioissa. Eräiden jäsenvaltioiden kanssa komissio on joutunut käymään keskustelua, jotka ovat muun muassa liittyneet kansallisen sääntelyviranomaisen riippumattomuuteen, valtuutus- ja toimilupajärjestelmään sekä monopolin laajentamiseen. Kertomuksen johtopäätöksissä todetaan, että postidirektiivillä on ollut useita myönteisiä vaikutuksia. Tällaisia vaikutuksia ovat postipalveluiden sisämarkkinoiden edistymisen, palvelun laadun parantuminen sekä postioperaattoreiden kannustaminen tehokkuuteen ja asiakaslähtöisyyteen. Postidirektiivin soveltaminen on lisäksi osoittanut, että markkinoiden avaami-

sen ja yleispalvelusäännöksen turvaamisen välillä ei ole ristiriitaa.

Direktiiviä muutettiin kesäkuussa 2002 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä direktiivin 97/67/EY muuttamisesta yhteisön postipalvelujen kilpailulle avaamisen jatkamiseksi (2002/39/EY). Muutoksella pyritään jatkamaan yhteisön postipalvelujen avaamista kilpailulle. Muutoksen pääasiallinen sisältö koskee varattujen palvelujen alan supistamista ottaen kuitenkin huomioon yleispalvelun jatkumisen varmistaminen. Direktiivi sisältää myös säännöksen komission velvollisuudesta esittää vuoteen 2006 mennessä ehdotuksen, jolla vahvistetaan tarvittaessa postipalveluiden sisämarkkinoiden toteutuminen täysimääräisesti vuonna 2009. Direktiivin muutos tuli saatua osaksi kansallista lainsäädäntöä vuoden 2002 loppuun mennessä. Jäsenvaltioista Itävalta, Ranska ja Kreikka eivät ole saattaneet postidirektiivin muutosta voimaan asetettuun määräaikaan mennessä. Komissio on aloittanut rikkomismenettelyt näitä jäsenvaltioita vastaan.

Postipalvelulaki on pääosin yhdenmukainen postidirektiivin kanssa. Postipalvelulain säännökset ovat kuitenkin paikoin direktiivissä edellytettyä tiukempia. Esimerkkinä voidaan mainita yleispalvelun tarjoajan velvollisuus pitää jokaisessa kunnassa vähintään yksi yleispalvelua tarjoava toimipiste sekä velvollisuus taata palveluiden käyttäjille mahdollisuus jättää yleispalveluun kuuluvia kirjelähetyksiä postiyrityksen kuljetettavaksi kohtuullisen matkan päässä asunnostaan sijaitsevaan keräilypisteeseen.

Suomen osalta komissiolla ei ole ollut huomautettavaa tavasta, jolla direktiivi on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä. Postidirektiivin muutosdirektiivi ei edellyttänyt muutoksia postipalvelulakiin.

Postitoiminnan arvonlisäverotus

Arvonlisäverolain (1501/1993) mukaisesti Suomessa postipalveluita pidetään verotuksen piiriin kuuluvina tavarankuljetuspalveluina ja niihin sovelletaan yleistä 22 prosentin arvonlisäverokantaa. Postipalvelut ovat olleet arvonlisäveron piirissä 1.7.1994 lähtien.

Euroopan yhteisöjen komissio antoi 5.5.2003 ehdotuksen neuvoston direktiiviksi direktiivin 77/388/ETY muuttamisesta postialalla suoritettavien palveluiden arvonlisäveron osalta (KOM(2003) 234 lopullinen). Yhteisössä sovellettavasta arvonlisäverojärjestelmästä säädetään 17.5.1977 annetussa ns. kuudennessa arvonlisäverodirektiivissä jäsenvaltioiden liikevaihtoverolainsäädännön yhdenmukaistamisesta. EU:ssa on voimassa 1970-luvulla monopolitilanteessa laadittu verosääntely, jossa julkiset postipalvelut on vapautettu verosta. Tällä hetkellä vapautusta tulkitaan eri jäsenmaissa eri tavalla. Komissio esittää postipalveluiden arvonlisäverokohtelun muuttamista, koska julkiset postipalvelut toimivat nykyisin kilpailla markkinoilla ja arvonlisäverovapautuksen rajoittaminen koskemaan yksinomaan julkista alaa vääristää kilpailua. Komissio katsoo, että vapautukseen liittyvät ongelmat osoittavat, että yhteiseen arvonlisäverojärjestelmään kiinteästi liittyvää tasapuolisuusperiaatetta ei alalla enää noudateta.

Ehdotuksen tarkoituksena on muuttaa kuudetta arvonlisäverodirektiiviä niin, että kaikista alalla suoritettavista palveluista kannetaan arvonlisävero. Näin vääristymät poistamalla verotus nykyaikaistetaan ja yksinkertaistetaan, ja verotuksen soveltaminen alalla muuttuu oikeudenmukaisemmaksi. Komissio toteaa tämän olevan komission arvonlisäverostrategian mukaista (komission tiedonanto KOM(2000) 348).

Ehdotuksen käsittely on syksyllä 2003 kesken ja se tulee eduskunnan käsittelyyn marraskuussa 2003.

Muu säädöskehitys

Komissio on vuonna 1998 julkaissut tiedonannon kilpailusääntöjen soveltamisesta postialalla ja tiettyjen postipalveluja koskevien valtion toimenpiteiden täytäntöönpanemisesta (98/C 39/02). Tiedonannollaan komissio pyrkii antamaan yrityksille ja jäsenvaltioille selvät suuntaviivat kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta postitoimialalla perustamissopimuksen kilpailusääntöjen rikkomisen välttämiseksi.

EU:ssa on jo useiden vuosien ajan käyty poliittista keskustelua yleishyödyllisten pal-

veluiden (Services of General [Economic] Interest) asemasta EU-lainsäädännön soveltamisessa. Komission julkaisi 21.5.2003 vihreän kirjan yleishyödyllisistä palveluista (KOM (2003) 270 lopullinen). Tällä asiakirjalla komissio haluaa avata virallisen ja jäsentyneen keskustelun unionin asemasta yleishyödyllisille palveluille asetettujen tavoitteiden määrittelyssä ja kyseisten palveluiden organisoinnista, rahoituksesta ja arvioinnista sekä mahdollisesta oikeudellisesta sääntelystä. Postipalvelut ovat yksi yleishyödyllisiin palveluihin luettava osa-alue. Komissio käynnisti vihreän kirjan perusteella julkisen kuulemisen, joka päättyi 15.9.2003. Syksyn kuluessa komissio tekee kuulemisen perusteella arvionsa tilanteensa ja jatkaa asian valmistelua.

Suomi on suhtautunut yleishyödyllisten palveluiden yleiseen puitesääntelyyn yhteisötasolla varauksellisesti. Lähtökohtana tulisi olla, että yleishyödyllisiä palveluita koskevien perusratkaisujen, mukaan lukien palvelujen laajuuden määrittely, tulisi myös jatkossa olla jäsenvaltioiden toimivallassa. Mahdolliset EU-lainsäädännön tulkintaepäselvyydet ja kehittämistarpeet olisi syytä ratkaista kunkin EU-lainsäädäntösektorin osalta ao. lainsäädännön avulla.

Valtioneuvosto toimitti jatkokirjelmällään (E 90/2000 vp) asian eduskunnan käsiteltäväksi. Liikenne- ja viestintävaliokunta antoi 6.11.2003 asiasta lausuntonsa (LiVL 18/2003 vp), jossa se yhtyi valtioneuvoston kantaan.

2.2. Maailman postiliiton sopimukset

Merkittävimmät postitoimintaan liittyvät kansainväliset sopimukset ovat Maailman postiliiton (UPU) perussopimus lisäpöytäkirjoineen, yleisohjesääntö sekä yleissopimus päättöpöytäkirjoineen. Sopimuksia tarkistetaan joka viides vuosi pidettävässä kongressissa. Vuonna 1999 pidetyssä 22. kongressissa Suomen puolesta allekirjoitettiin Maailman postiliiton perussopimuksen kuudes lisäpöytäkirja, yleisohjesääntö, yleissopimus päättöpöytäkirjoineen sekä rahaliikennesopimus, jotka tulivat loppumääräystensä mukaisesti voimaan 1.1.2001. Kansallisesti sopimukset saatettiin voimaan 28.12.2000 anetuilla tasavallan presidentin asetuksilla

(1299/2000 ja 1300/2000).

Suomi antoi edellä mainittuja sopimuksia allekirjoittaessaan julistuksen, jonka mukaan Suomi Euroopan unionin jäsenmaana ilmoittaa soveltavansa kongressin sopimuksia noudattaen Euroopan yhteisön perustamisopimuksesta ja Maailman kauppajärjestön Maailman palvelukaupan yleissopimuksessa (GATS) määritellyjä velvollisuuksiaan. Julistus annettiin yhdessä muiden Euroopan unionin jäsenmaiden kanssa.

Perussopimus on Maailman postiliiton pääsopimus, joka sisältää postiliiton perustavat määräykset. Yleisohjesääntö käsittää ne määräykset, jotka takaavat perussopimuksen soveltamisen ja liiton toiminnan. Se on kaikkia jäsenmaita sitova. Yleissopimus puolestaan sisältää kansainväliseen postiliikenteeseen sovellettavat yleissäännöt.

Sopimukset eivät sisällä määräyksiä, jotka kuuluisivat lainsäädännön alaan. Postipalvelulaki ja sopimukset ovat keskenään so-
pussoinnussa.

2.3. Maailman kauppajärjestön palvelukauppaneuvottelut

Maailman kauppajärjestön (WTO) viimeisin kauppaneuvottelukierros käynnistyi vuonna 2001, jolloin tavoitteeksi asetettiin, että neuvottelut saatettaisiin päätökseen vuoden 2004 lopussa. Cancunissa syyskuussa 2003 järjestetyssä WTO:n ministerikokouksessa oli pyrkimyksenä täsmentää neuvottelukierroksen tavoitteita, löytää ratkaisu muutamiiin keskeisimpiin avoimna oleviin kysymyksiin sekä määrittää aikataulu työn jatkamiselle. Kokouksessa ei kuitenkaan saavutettu edistystä, mutta neuvottelukierros jatkuu, vaikkakin neuvottelujen päätökseen saattaminen epäilemättä lykkääntyy.

Maailman kauppajärjestön edellisellä neuvottelukierroksella tehty palvelukauppaa koskeva GATS-sopimus, joka kattaa myös postitoiminnan, on esillä myös parhaillaan käynnissä olevalla neuvottelukierroksella. Euroopan unionin jäsenmaista vain Itävallla on tällä hetkellä sitoumuksia postipalveluiden suhteen. EU esitti omat palvelujen markkinoillepääsyä koskevat pyyntönsä (eli mitä myönnytyksiä WTO-partnereiden toivotaan tekevän) heinäkuussa 2002. Vastaavasti

osa muista WTO:n jäsenmaista on esittänyt EU:lle pyyntönsä. EU esitti oman palvelukauppatarjouksensa (eli mitä myönnytyksiä EU on valmis tekemään) huhtikuussa 2002. EU sisällytti sekä pyyntöihinsä että tarjoukseensa myös postipalveluiden vapauttamisen lähinnä siltä osin kuin postidirektiivi sen mahdollistaa. EU:n tarjous postitoiminnan osalta on sopusoinnussa postitoimintalain määräysten suhteen.

3. Postipalvelulain soveltaminen

3.1. Lain tarkoitus, soveltamisala ja määritelmät (1– 3 §)

Postipalvelulain tarkoituksena on määritellä hyvälaatuisten postipalveluiden ja erityisesti yleispalvelun saatavuuden turvaaminen koko maassa. Valtioneuvoston vastuulla on huolehtia siitä, että koko maassa on tarjolla yleispalvelu. Yleispalvelun saatavuus varmistetaan asettamalla yhdelle tai useammalle postiyritykselle yleispalveluvelvoite. Suomen Posti Oyj:lle 3.2.1994 postitoimintalain nojalla myönnettyä toimilupaa muutettiin 24.1.2002 siten, että yhtiö velvoitettiin tarjoamaan laissa määriteltyä yleispalvelua. Yleispalvelun saatavuutta on tarkemmin käsitelty jäljempänä luvussa 4.

Lain 2 §:n mukaan lakia sovelletaan postipalvelujen ja postiyrityksen yleispalvelun tarjoamiseen. Laki ei koske sanoma- ja aikakauslehtien kuljetusta ja jakelua, rajoitettua ja merkitykseltään vähäistä postitoimintaa, yrityksen omaan toimintaan tarvittavaa tai liittyvää postitoimintaa, erillisellä asiakas-kohtaisella kuljetusnopeuteen ja -varmuuteen perustuvalla yksilöllisellä sopimuksella sovitun kirjelähetysten jakelu- ja kuljetustoimintaa eikä muuta pakettien välityspalvelua kuin yleispalvelua. Postitoimintalain soveltamisalan raja on selkeä, eikä sen muotoilu ole aiheuttanut tulkintaongelmia sen suhteen, mikä on toimiluvanvaraiseksi katsottavaa toimintaa. Soveltamisalaa arvioitaessa on lisäksi huomioitava, että laissa säädellyillä palveluilla on vaikutuksia myös lain ulkopuoliseen palvelutarjontaan ja sitä kautta postipalvelujen käyttäjien kokonaispalveluun.

Postipalvelulakia ei sovelleta Ahvenanmaalla. Ahvenanmaalla on ollut vuoden 1993 alusta lukien Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 20 kohdan nojalla itsenäinen postiyritys Posten på Åland. Ahvenanmaalla on myös voimassa oma erillinen postilainsäädäntönsä (Landskapslag om Posten på Åland AFS 39/1992).

3.2. Yleispalvelu (4– 5 §)

Postipalvelulain määrittelemä sisältö on pitkälti yhtenevä postidirektiivin määritelmän kanssa. Poikkeuksen muodostavat saapuvaan ulkomaanpostiin liittyvä postidirektiiviä korkeampi painoraja sekä velvoite ylläpitää toimipaikkaverkostoa, mikä ei sisälly postidirektiiviin. Laissa määritellään perustaso, jonka mukaisen palvelun tulee olla kaikille saatavilla yhtäläisin ehdoin. Säädöksiin ei ole ollut tarkoituksenmukaista sisällyttää yksityiskohtaisia määräyksiä siitä, miten toiminta, esimerkiksi toimipisteverkko, käytännössä tulisi operatiivisella tasolla järjestää.

Toimiluvassaan yleispalveluvelvoitteen saanut Suomen Posti Oyj tarjoaa kaikille suomalaisille lain mukaiset yleispalveluun kuuluvat palvelut koko maassa yhtenäisin ehdoin. Lain sallimia poikkeuksia lukuun ottamatta kaikki suomalaiset ovat viisipäiväisen jakelun ja keräilyn piirissä. Suomen Posti Oyj:n toimipisteverkko kattaa koko maan ja niissä on tarjolla yleispalvelun mukaiset palvelut. Suomen Posti Oyj:n saavuttaa laissa mainitut kansainvälisesti mitattuna erittäin korkeat kirjeiden kulkunopeuteen liittyvät laatustandardit. Yhtiö on toimiluvassa velvoitettu välittämään myös ulkomaisia postilähetystyksiä Suomeen sekä Suomesta lähetettyjä postilähetystyksiä ulkomaille sen mukaisesti kuin Suomea sitovat kansainväliset sopimukset ja EY:n lainsäädäntö edellyttävät.

Yleispalvelun saatavuutta käsitellään tarkemmin jäljempänä luvussa 4.

3.3. Postitoiminnan harjoittaminen (6–10 §)

Postipalvelulain mukaisen postitoiminnan harjoittaminen edellyttää valtioneuvoston myöntämää toimilupaa. Suomen Posti Oyj:lle myönnettiin postitoimintalain mukainen toimilupa 3.2.1994 rajoittamattoman postitoiminnan harjoittamiseen koko maassa Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Postipalvelulain tultua voimaan yhtiölle myönnettyä toimilupaa muutettiin 24.1.2002 vastaamaan uuden lain vaatimuksia. Toimiluvan sisältö ei ole naisilta osiltaan muuttunut aiemmasta. Toimiluvan noudattamista valvoo Viestintävirasto, jolle toimiluvanhaltija antaa vuosittain selvityksen toimilupaehdojen noudattamisesta.

Suomen Suoramainonta Oy:lle myönnettiin toimilupa rajoitetun postitoiminnan harjoittamiseen 8.3.2000 toimialueella, johon kuuluvat Askolan, Espoon, Helsingin, Hyvinkään, Järvenpään, Karjalohjan, Karkkilan, Kauniaisten, Keravan, Lapinjärven, Liljendalin, Lohjan, Myrskylän, Mäntsälän, Nummipusulan, Nurmijärven, Pornaisten, Tuusulan, Vantaan ja Vihdin kaupunkien tai kuntien alueet. Toimilupakausi päättyi 30.6.2003. Yhtiö ei käynnistänyt toimilupansa mukaista toimintaa.

Toimilupahakemuksia ei ole tullut vireille postipalvelulain voimassaoloaikana.

3.4. Postiyrityksen velvollisuudet (11–29 §)

Postiyritykselle on säädetty palvelupakko eli sillä on velvollisuus vastaanottaa ja välittää jokaisen sitä haluavan kirjelähetys voimassa olevaa maksua vastaan toimilupansa ja toimitusehtojensa mukaisesti postin saajalle. Postilähetysten jakeluun ja keräilyyn liittyviä kysymyksiä selvitetään tarkemmin jäljempänä luvussa 4.

Postipalvelulaki edellyttää luottamuksellisen viestin salaisuuden turvaamista. Postiyrityksellä ei ole oikeutta avata suljettua kirjettä. Postiyrityksen tulee pyrkiä selvittämään sellaisen lähetys oikea vastaanottaja, joka on todennäköisesti tarkoitettu henkilökohtaiseksi. Jollei vastaanottajaa yrityksistä huoli-

matta saada selville, lähetys palautetaan postin lähettäjälle. Jollei kumpaakaan saada selville, postiyrityksen tulee toimittaa lähetys välittömästi Viestintäviraston käsiteltäväksi. Postipaketin saa avata Viestintäviraston tähän tehtävään valtuuttama henkilö toisen henkilön läsnä ollessa, jos lähetys on vahingoittunut ja avaaminen on välttämätöntä sällön suojaamiseksi tai sen kunnon toteamiseksi tai on syytä epäillä, että lähetys saattaa aiheuttaa vaaraa terveydelle tai omaisuudelle.

Suomen Posti Oyj on ilmoittanut huolehtivansa kirjesalaisuudesta noudattamalla voimassa olevan lainsäädännön lisäksi vanhojen postisääntöjen ja kumotun postiliikenneasetuksen periaatteita etenkin kirjatun ja vakuutetun lähetysluovutuksessa. Yhtiö on myös täsmentänyt muiden kuitattavien lähetysten luovutuksessa noudatettavia menettelytapoja toimitusehtoihin tehdyin tarkennuksin ja sisäisin työohjein. Asiamiespostin sopimukseen on kirjattu salassapitositumus, jonka toteutumista yhtiö ilmoittaa mittaavansa erillisellä luotettavuusselvityksellä.

Viestintäviraston vuosina 2002 ja 2003 tekemissä asiamiespostitarkastuksissa ilmeni, että kirjesalaisuudesta on huolehdittu toimipisteissä hyvin, ja lähetykset oli sijoitettu omiin tiloihin asiakkaitten ulottumattomiin. Myös asiamiesposteille ympäri Suomea suunnattu kirjekysely osoitti, että suurimassa osassa toimipisteitä asiakkaille välitettävät postilähetykset on sijoitettu joko palvelutiskin taustatilaan tai erilliseen säilytystilaan.

Viestintävirasto tarkasti alkuvuonna 2002 Suomen Posti Oyj:n pakettien itsenoutopalvelun toteuttamista noin kymmenessä toimipaikassa lähinnä kirjesalaisuuden säilymisen kannalta. Tarkastuksissa havaittujen puutteiden vuoksi Viestintävirasto ohjeisti Suomen Posti Oyj:tä itsenoutopalvelusta. Vuoden 2002 aikana Viestintävirasto kävi läpi itsenoutopaikkojen ohjeistukset ja toimintakonseptin sekä tarkasti itsenoutopalvelun toteuttamistavan kolmessa toimipaikassa pääkaupunkiseudulla. Tarkastuksissa ei enää löytynyt huomautettavaa palvelun toteuttamisesta. Itsenoutotoimipaikkojen määrä on huomattavasti vähentynyt, esimerkiksi vuoden 2002 lopulla itsenoutotoimipaikkoja oli 140 ja määrän on ilmoitettu puolittuvan

vuoden 2004 loppuun mennessä.

Viestintäviraston, postinkulun varmistusyksikön ja Suomen Posti Oyj:n edustajat tekevät vuosittain perillesaamattomien lähetysten selvitykseen liittyvän tarkastuksen Suomen Posti Oyj:n eri tuotantoalueille. Vuonna 2002 tarkastus kohdistui Helsingin ja Tampereen postikeskuksiin. Mm. pakettien avaamiseen liittyvät järjestelyt ja valtuutukset avauspöytäkirjoineen sekä yleispalvelupakettien ohjaus varmistusyksikköön saatettiin ajan tasalle. Vuonna 2003 tarkastus tehtiin Turun tuotantoalueelle.

Postipalvelulaki sisältää veloitteen tarjota palvelua suomen ja ruotsin kielellä ja myös saamenkielisten asiakkaiden tarpeet on huomioitava. Suomen Posti Oyj:n palveluehdot, -hinnastot, -esitteet ja lomakkeet painetaan suomen- ja ruotsinkielellä. Suomen Posti Oyj:n selvityksen mukaan se kykenee tarjoamaan parhaiten ruotsinkielistä palvelua välittömässä asiakaspalvelussa toimipaikoissa, jakelussa ja puhelinpalvelussa sekä kirjeenvaihdossaan. Tämän lisäksi Internetin kautta saatavia ruotsinkielisiä palveluja on viime vuosina pystytty parantamaan. Toimipaikkojen asiakaspalvelutyössä kaksikielisillä tai kokonaan ruotsinkielisillä alueilla perusedellytyksenä on ruotsin kielen taito. Myös asiamiespostiyrittäjien valinnassa on kielitaito yksi kriteeri kaksikielisillä ja kokonaan ruotsinkielisillä alueilla. Saamen kielellä Suomen Posti Oyj kertoo voivansa tarjota palvelua oman henkilöstön hoitamissa Utsjoen ja Ivalon toimipaikoissa. Myös kaikissa saamelaisalueen asiamiesposteissa palvelu toimii myös saameksi. Saamenkielistä palvelua ei ole saatavilla muualla Suomessa.

Suomen Posti Oyj:n vuoden 2000 alussa tekemät osoitteenmuutospalveluja koskevat muutokset aikaansaivat lukuisia kuluttajavalituksia. Viestintävirasto teetti alkuvuodesta 2002 osoitteenmuutospalveluja koskevan haastattelututkimuksen osoitteenmuutospalveluja edellisen vuoden aikana käyttäneiden henkilöiden keskuudessa. Haastattelujen perusteella osoitteenmuutospalvelut ovat pääosin toimineet hyvin. Haastattelututkimuksen lisäksi pyydettiin lausuntoja eri tahoilta ja selvitys palveluihin liittyvistä asioista Suomen Posti Oyj:ltä. Tutkimuksen ja lausuntojen perusteella Viestintävirasto kehotti Suo-

men Posti Oyj:tä huolehtimaan kuluttajien kirjesalaisuuden loukkaamattomuudesta osoitteenmuutoksen jälkeisessä postinjakelussa sekä selvittämään, mitkä syyt vaikuttivat ongelmien yleisempään esiintymiseen osoitteenmuutospalveluissa asiamiesposteissa asioivien keskuudessa sekä korjaamaan ongelmia aiheuttavat tekijät. Myös tiedotuksen selkeyteen ja nopeuteen sekä edelleenlähettämispalvelun maksuttoman kauden lyhyyteen pyydettiin kiinnittämään huomiota. Osoitteenmuutospalveluja koskevia valituksia ei ole tullut Viestintävirastoon enää vuoden 2003 aikana.

Selvityksen perusteella Viestintävirasto on kehottanut Suomen Posti Oyj:tä varmistamaan, että postinjakelu sujuu ongelmitta uuteen osoitteeseen ja erityisesti kiinnittämään huomiota postilähettykseen merkityn vastaanottajan osoitteen selvittämiseen, kun on ilmeistä, että lähettykseen merkitty vastaanottaja ei asu lähettykseen merkityssä osoitteessa.

Postipalvelulaissa säädetään postiyrityksen vahingonkorvausvastuusta, joka liittyy lähettyksen viivästymiseen, katoamiseen tai vahingoittumiseen. Suomen Posti Oyj toimittaa pyynnöstä vuosittain Viestintävirastolle tiedot myös asiakaspalautteiden käsittelystä (tarkemmin jäljempänä luvussa 4). Yhtiön selvityksessä selostetaan mm. vahingonkorvausten kappale- ja euromääriä sekä katoamistiedustelujen jakautumista tuotteittain.

Suomen Posti Oyj tarjoaa postipalveluja 24 §:ssä säädetyjen toimitusehtojensa mukaisesti. Viestintäviraston hyväksymät, yhteistyössä Kuluttaja-asiamiehen kanssa neuvotellut toimitusehdot otettiin käyttöön vuoden 2002 alussa. Posti Oyj:n hinnastot ovat asiakkaiden saatavilla ilman eri korvausta. Postipalvelujen hintoja on tarkemmin kuvattu jäljempänä luvussa 4.

Postiyrityksen tulee toiminnassaan varautua postitoiminnan hoitamiseen myös poikkeusoloissa. Suomen Posti Oyj:llä on varautumissuunnitelma, jossa painopisteenä on postitoiminnan häiriöttömyyden ja jatkuvuuden varmistaminen normaalioloissa. Tavoitteena on, että normaaliolojen yleiskäyttöiset toimintavalmiudet palvelisivat myös poikkeusoloissa mahdollisimman hyvin.

3.5. Postitoiminnan ohjaus ja valvonta (30 – 32 §)

Postitoiminnan yleinen ohjaus ja kehittäminen kuuluu liikenne- ja viestintäministeriölle. Koska yleinen ohjaus ja valvonta kohdistuu koko toimialaan, eikä ainoastaan Suomen Posti Oyj:ön, nämä tehtävät on organisoitu ministeriössä selkeästi erikseen Suomen Posti Oyj:n omistajaohjauksesta. Ministeriö seuraa yleisesti toimialan kehitystä sekä kotimaassa että kansainvälisesti ja kartoittaa aktiivisesti lainsäädännön muutostarpeita. Postin käyttäjien tyytyväisyyttä postipalveluiden tasoon ja laatuun seurataan säännöllisillä selvityksillä.

Viestintäviraston tehtävänä on valvoa postipalvelulain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista. Viestintäviraston perustehtäviä ovat yleispalvelun toteutumisen, palvelutason valvonta ja postipalvelujen hinnoittelun valvonta, postipalvelua koskevien valitusten käsittely sekä UPU:n kansainvälisiin postisopimuksiin liittyvät hallintotehtävät. Viraston tehtävänä on myös postinkulun varmistustehtävien hoitaminen (ks. jäljempänä 3.6). Postipalvelulaki muutti jonkin verran viraston valvontatehtäviä ja toi uusia tehtäviä. Tällaisia ovat mm. hinnoittelun valvonta, mahdollisen postikilpailun ohjaaminen, toimipisteiden vähimmäismäärän seuranta, yleispalvelun määrittelyyn liittyvät kysymykset ja perillesaamattomien lähetysten käsittely.

Viestintävirasto toimii yhteistyössä Kuluttajaviraston ja Kilpailuviraston kanssa. Valvonnan kohteena on tällä hetkellä Suomen Posti Oyj:n postipalvelutoiminta ja se kohdistuu ensisijassa postipalvelujen vähittäismarkkinoihin. Valvonnan piiriin kuuluvat päätuotteet ovat kirjeet, yleispalveluun kuuluvat postipaketit sekä kirjatut ja vakuutetut lähetykset. Valvonnan piiriin ei kuulu sellainen Suomen Posti Oyj:n harjoittama toiminta, joka ei kuulu postipalvelulain soveltamisalaan (esimerkiksi rahoituspalvelut, sanomalehtien jakelu ja muu kuin yleispalveluksi katsottava pakettiliikenne).

Viestintävirasto postipalveluihin kohdistuva valvonta- ja muu toiminta rahoitetaan lain 31 §:n mukaisilla postiyrittäjiltä perittävillä liikevaihtoon suhteutetuilla valvon-

tamaksuilla. Maksun suuruus vuonna 2003 on 1 208 .000 euroa, mikä kattaa viranomais-toiminnasta aiheutuneet kustannukset. Vuonna 2002 maksun määrä oli noin 1.152.000 euroa ja vuonna 2001 noin 844.000 euroa. Maksun lisäys johtui Viestintäviraston uusien postinkulun varmistustehtävien aiheuttamista kustannuksista.

3.6. Postinkulun varmistustehtävät (32 a – 32 f §)

Antaessaan vastauksen hallituksen esityksestä postipalvelulaiksi 27.2.2001 (EV 1/2001 vp) eduskunta hyväksyi lausuman, jossa edellytettiin, että hallitus valmistelee pikaisesti esityksen postipalvelun varmistusyksikön perustamisesta Telehallintokeskukseen (nykyisin Viestintävirasto). Postipalvelulain muutos, jossa postinkulun varmistustehtävät siirrettiin viranomaiselle, tuli voimaan samanaikaisesti postipalvelulain kanssa vuoden 2002 alusta. Muutoksella siirrettiin Viestintäviraston tehtäväksi postilähetysten oikean vastaanottajan tai lähettäjän selvittäminen niissä tapauksissa, joissa postiyrittäjä ei ole puutteellisten osoitetietojen vuoksi saanut toimitettua lähetystä vastaanottajalle eikä palautettua lähettäjälle. Viestintävirastolla on oikeus avata lähetyksiä vastaanottajan tai lähettäjän selvittämiseksi. Viestintävirastossa näitä tehtäviä hoitavilla on rikosoikeudellinen virkavastuu ja vaihtolovelvollisuus.

Postinkulun varmistustehtäviä hoiti aiemmin Suomen Posti Oyj. Toimintojen siirrossa tavoitteena on ollut säilyttää selvittelytoiminta samalla tasolla kuin se on Suomen Posti Oyj:n hoitamana ollut. Tavoitteena on myös ollut siirtää postinkulun varmistustehtävät Viestintävirastoon mahdollisimman pienin henkilöstö- ja kalustomuutoksin. Käytännössä tehtävät hoidetaan edelleen Jyväskylässä samoissa tiloissa ja samalla kalustolla, jotka aiemmin olivat Suomen Posti Oyj:n selvityspalveluiden käytössä. Osa Suomen Posti Oyj:n yksikön työntekijöistä on siirtynyt Viestintäviraston palvelukseen. Uusien tehtävien aiheuttamat kustannukset on otettu huomioon lain 31 §:n mukaisen valvontamaksun määrittelyssä. Viestintäviraston postinku-

lun varmistusyksikön käsittelemien lähetysten määrää on tarkemmin kuvattu jäljempänä luvussa 4.

3.7. Muut määräykset (33– 44 §)

Lakiin liittyvät pakkokeinoja, seuraamuksia ja muutoksenhakua koskevien säännösten suhteen ei ole esiintynyt ongelmia. Viestintäviraston käsittelemiä valituksia on kuvataan tarkemmin jäljempänä luvussa 4.

Suomen Posti Oyj ylläpitää postitoiminnan hoitamiseksi postipalvelulain 40 §:n mukaisista postin lähettäjiä ja saajia koskevaa osoiterekisteriä. Rekisterissä olevia tietoja voidaan käyttää lähetysten perille toimittamiseen sekä osoitepalvelusta sopimuksen tehneiden postinlähettäjien hallussa olevien osoitteiden tarkistamiseen ja korjaamiseen. Yleispalvelun tarjoajalla on oikeus postitoiminnan hoitamista varten saada väestötietojärjestelmästä laissa yksilöidyt tiedot postitoiminnan hoitamista varten. Suomen Posti Oyj:llä on yhteistyösopimus tietojen saamisesta Väestörekisterikeskuksen kanssa. Suomen Posti Oyj:n ja Väestörekisterikeskuksen kesken on syntynyt tulkintaerimielisyys ao. pykälän sanamuodosta ja sen kattavuudesta suhteessa väestötietolain ja henkilötietolain säännöksiin. Asia on Helsingin hallinto-oikeuden käsiteltävänä.

Postipalvelulakiin sisältyy säännös postimerkkien julkaisemista koskevan oikeuden myöntämisestä. Vastaava säännös sisältyi jo aiemmin postitoimintalakiin, jonka nojalla on tehty kaksi päätöstä postimerkkien julkaisemisesta. Suomen Posti Oyj:lle myönnettiin postitoimintalain nojalla 3.2.1994 oikeus julkaista postimerkkejä toistaiseksi. Yhtiö julkaisee kansainvälisesti hyväksyttäviä postimerkkejä tämän päätöksen nojalla. Suomen Suoramainonta Oy:lle myönnettiin samoin postitoimintalain nojalla 31.12.2001 oikeus julkaista yhtiölle 8.6.2000 myönnetyn toimiluvan toimilupa-alueella hyväksyttäviä postimerkkejä. Oikeus julkaista postimerkkejä päättyi yhtiölle myönnetyn toimilupa-ajan päättyessä 30.6.2003. Yhtiö ei aloittanut toimilupansa mukaista toimintaansa, eikä julkaissut postimerkkejä.

4. Postitoiminnan yleispalvelun toteutuminen

Postipalvelulain 1 §:n mukaan valtioneuvosto on velvollinen huolehtimaan siitä, että koko maassa on tarjolla yleispalvelu. Lain 6 §:n mukaan valtioneuvoston tulee toimiluvassa määrätä yleispalveluvelvoite sellaiselle postiyritykselle, jolla taloudellisten voimavarojen, aikaisemman toiminnan tai muun vastaavan syyn perusteella voidaan katsoa olevan edellytykset vastata yleispalvelun tarjoamisesta. Yleispalveluvelvoite voidaan määrätä postiyritykselle myös muulle alueelle tai muihin yleispalveluun kuuluviin postipalveluihin kuin yritys on hakenut toimilupaa, jos se on yleispalvelun turvaamisen kannalta välttämätöntä eikä velvoitteen asettaminen ole yrityksen kannalta kohtuutonta.

Suomen Posti Oyj:lle on toimiluvassa asetettu yleispalveluvelvoite. Postipalvelulain mukainen yleispalvelu käsittää osoitteellisten enintään kahden kilon painoisten kirjelähetysten ja enintään kymmenen kilon painoisten postipakettien välityspalvelun, maahan saapuvien enintään 30 kilon lähetysten kuljetus- ja jakelupalvelun ja kirjattujen ja vakuutettujen lähetysten palvelun. Lisäksi yleispalvelun tarjoajan on pidettävä jokaisessa kunnassa vähintään yksi yleispalvelua tarjoava toimipiste. Yleispalveluun kuuluu vähintään yksi keräily ja jakelu jokaisena työpäivänä.

Yleispalvelu kattaa maamme koko väestön, jonka määrä vuoden 2002 lopulla noin 5,2 miljoonaa asukasta sekä kaikki yritykset, joita vuoden 2001 lopulla oli noin 225.000. Yksityishenkilöiden osoitteita on käytössä noin 5,4 miljoonaa kappaletta ja yritysosoitteita noin 600.000 kappaletta. Jakelua suoritetaan yhteensä kolmeen miljoonaan jakelupisteeseen.

4.1. Palvelun kattavuus

Toimipisteverkko

Suomen Posti Oyj:n toimipaikkaverkko kattaa koko maan. Vuoden 2003 alkupuolella toimipisteitä oli yhteensä vajaa 1 400 kappaletta, joista noin 300 oli Suomen Posti Oyj:n omia toimipaikkoja ja runsaat 1 000 ns. asiamiespostea. Franchising-sopimuksella

toimivia toimipaikkoja oli noin 10. Viestintäviraston valvontatietojen mukaan toimipisteitä oli vähintään yksi jokaisessa Manner-Suomen 430 kunnasta. Vuonna 2001 Suomen Posti Oyj:n toimipisteverkko koostui 1 402 toimipisteestä, joista omia toimipisteitä oli 306 kappaletta, asiamiesten ylläpitämiä toimipaikkoja 1 094 kappaletta ja yksi franchising-sopimuksella toimiva palvelupiste.

Viestintävirasto seuraa toimipaikkaverkon sijoittelua ja palvelutasoa tarkastusten ja kyselyjen avulla. Suomen Posti Oyj:ltä pyydetään vuosittain tiedot yleispalvelua tarjoavien toimipisteiden sijoittelusta ja määrästä kunnittain.

Viestintävirasto on selvittänyt yleispalvelua tarjoavien asiamiespostien palvelutasoa tarkastuskäynneillä yhteensä 25 toimipisteessä ajalla 12.12.2002 - 31.3.2003. Tarkastukset kohdistuivat pääkaupunkiseudulle ja ns. radanvarsikuntiin sekä Jyväskylän alueelle. Yleispalveluvalvointe ja postipalvelulain tuntemus oli tehtyjen tarkastusten perusteella vähäistä, sen sijaan vaitiolovelvollisuudesta oltiin tietoisia. Harvemmin kysytyjen yleispalveluun kuuluvien lähetyksien palvelujen (esimerkiksi postivakuutettu kirje) tuntemus oli toimipisteissä heikkoa, myös valitusosoitteet olivat huonosti tiedossa. Tiedusteluja, vahinkoilmoituksia ja osoitteenmuutoksia toimipisteisiin tuli melko vähän, mutta näihin tarvittavat lomakkeet olivat saatavilla. Asiamiespostit olivat saaneet Suomen Posti Oyj:ltä koulutusta kolmesta neljään päivään ennen toiminnan alkamista. Suomen Posti Oyj:n yhteyshenkilö kävi myös kertomassa uudistuksista ja muutoksista, lisäksi yhtiön lähettämistä työohjeista saatiin tarvittaessa tietoa. Tyytyväisimpiä järjestelyyn olivat toimipaikat, joissa yrittäjä itse hoitaa palvelua sekä suurissa kauppaketjuissa.

Viestintävirasto on myös lähettänyt syksyllä 2003 palvelujen tarjontaa koskevan kyselyn sadalle asiamiespostille eri puolelta Suomea. Selvitys valmistuu vuoden 2003 loppuun mennessä, mutta alustavasti vastauksista voidaan todeta, että toimipisteissä erilaisten postituotteiden ja -palvelujen kysyntä vaihtelee hyvin paljon. Suurimmassa osassa toimipisteistä postipalvelut on sijoitettu samaan pisteeseen toimipaikan varsinaisten palvelujen kanssa, mutta asiakkaille välitet-

tävät postilähetykset on kuitenkin sijoitettu erilleen varsinaisesta asiakastilasta. Asiamiespostit ovat pääsääntöisesti avoinna aamusta iltaan sekä lauantaisin. Noin puolet vastanneista toimipisteistä tarjoaa postipalveluja myös sunnuntaisin. Toimipisteissä postipalveluja hoitavia henkilöitä on keskimäärin kolme, joista kaksi on osallistunut Suomen Posti Oyj:n järjestämään koulutukseen. Noin puolet vastanneista toimipisteistä on osallistunut järjestetyille koulutuspäiville ennen toiminnan aloittamista, samoin toiminnan aloituksen jälkeen. Koulutuspäivät ovat kestäneet keskimäärin kaksi päivää. Enemmistö on saanut Suomen Posti Oyj:n kirjalliset ohjeet toiminnan aloittamisen jälkeen, samoin koulutusta paikan päällä toimipaikassa. Suurin osa asiamiespostien hoitajista kokee saavansa riittävästi tietoa uusista tuotteista ja palveluista, ja suurin osa on tyytyväinen nykyiseen järjestelyyn.

Asiamiesposteja koskevista tarkastuksista ja kirjekselystä valmistuu lopullinen yhteenvetoraportti vuoden 2003 loppuun mennessä, jolloin Viestintävirasto tarvittaessa ohjeistaa Suomen Posti Oyj:tä mahdollisesti ilmenneistä epäkohdista.

Lähetysten keräily ja jakelu

Kaikki suomalaiset ovat lain 13 §:n mukaisia poikkeuksia lukuun ottamatta viisipäiväisen jakelun ja keräilyn piirissä.

Viestintävirasto pyytää Suomen Posti Oyj:ltä vuosittain lähettämänsä valvontakirjeen yhteydessä selvitystä yleispalveluun kuuluvien kirjelähetysten keräilyyn ja jakeluun liittyen. Selvityksen mukaan Suomen Posti Oyj on uusinnut kaikki kirjelaatikkonsa vuosien 1998 ja 1999 aikana. Sijoittelussa on kiinnitetty huomiota ns. kohtuullisen matkan käsitteeseen ja tutkimuksiin perustuviin asiakasvirtoihin eri asiointipaikoissa. Kirjelaatikoita on tällä hetkellä noin 7.900 kappaletta. Toimipaikkojen ja kirjelaatikoiden lisäksi haja-asutusalueilla ja saaristossa lähetykset voi jättää postiyrityksen kuljetettavaksi postinjakajan välityksellä.

Viestintävirasto (silloinen Telehallintokeskus) on antanut postinjakelun järjestelyjä koskevat valtakunnalliset ohjeet vuonna 1994 ja täydentänyt niitä vuonna 1999. Ohjeiden

tarkoituksena on turvata ja sovittaa yhteen postin saajien, lähettäjien sekä postiyriyten intressit postitoiminnan kokonaisuuden edun mukaisen postinjakelun järjestämisessä. Jakeluohje on uudistettu vastaamaan postipalvelulakia ja ohje tulee voimaan vuoden 2003 loppuun mennessä.

Viestintäviraston uudessa jakeluohjeessa on keräilypisteen kohtuullinen etäisyys postin saajista määritelty seuraavasti: Keräilypisteellä tarkoitetaan yleispalveluun kuuluvien kirjelähetysten postiyriyksen kuljetettavaksi jättämistä varten kohtuullisen matkan päässä postin saajien asunnosta toteutettua jättömahdollisuutta. Taajama-alueilla keräilypiste on toimipaikka tai kirjelaatikko, joiden etäisyys postin saajan asunnosta on enintään kolme kilometriä. Milloin lähetettävien kirjeiden kertymä on erikseen vahvistettua määrää pienempi (keskimäärin viisi lähetystä päivää kohden), haja-asutusalueilla voidaan käyttää myös muita jättöjärjestelyjä, kuten kirjeiden jättö suoraan jakajalle tai omaan postilaatikkoon noutomerkillä jakajan noudettavaksi. Nämä jättömahdollisuudet ovat käytössä päivinä, jolloin postin saajalle jätetään saapuvaa postia.

Suomen Posti Oyj:n mukaan postilähettykset jaetaan postipalvelulain 12 §:n mukaisesti taajamissa vähintään jokaisena työpäivänä, kerrostaloissa rakennukseen ja pientaloissa postilaatikkoon. Yritysten ja yhteisöjen postit jaetaan lokerikkoon, laatikkoon tai muulla sovitulla tavalla. Asiakkaan niin halutessa lähettykset voi myös noutaa toimipaikasta. Uusimman tiedon (2003) mukaan noutopostiasiakkaita on noin 2 900 koko maassa. Noutopostiasiakkaiden määrä on laskenut, vuonna 1999 heitä oli 4 046, vuonna 2000 puolestaan 4 000 ja vuonna 2001 yhteensä 3 276. Haja-asutusalueella posti jaetaan pääsääntöisesti laatikkoon. Postinsaajan henkilökohtaisten erityistarpeiden edellyttämät jakelutavat otetaan huomioon. Suomen Posti Oyj on ilmoittanut soveltavansa postinjakelussa kohtuullisen matkan käsitettä Viestintäviraston ohjeissa mainittujen enimmäismatkojen puitteissa.

Valtaosa Viestintävirastoon tulevista valituksista koskee postinjakelua ja erityisesti postilaatikoiden sijoittelua tai laatikkoryhmittelyä. Postilaatikkojen sijoittamiseen liit-

tyvät ohjeet sisältyvät Viestintäviraston 14 §:n nojalla antamiin postinjakelun järjestelyjä koskeviin valtakunnallisiin ohjeisiin.

Suomen Posti Oyj hoitaa postilähetysten jakelun lain 14 §:n säädettyjen jakelusuunnitelmien mukaisesti. Suomen Posti Oyj postinjakelun yleisperiaatteet on määritelty vuonna 1994 laaditussa Postin jakelusuunnitelmassa, jonka laadinnassa on otettu huomioon silloinen postitoimintalaki ja -asetus sekä yhtiön postipalvelujen yleiset toimitusehdot.

Postiyriyksellä on oikeus poiketa vaaditusta jakelu- ja keräilytiheydestä tilanteissa, joissa on kysymys postipalveluista vaikeakulkuisilla saaristo- ja erämaa-alueilla talouksille, jotka eivät sijaitse ympärivuotisesti liikennöitävien teiden varrella. Tällä hetkellä rajoituksen piirissä on 175 taloutta lain salliman enimmäismäärän ollessa 300 taloutta. Poikkeusten määrä on vähentynyt aiemmasta, vuonna 1999 rajoituksen piirissä oli 262 taloutta, vuonna 2000 puolestaan 265 taloutta ja vuonna 2001 yhteensä 227 taloutta. Näistä poikkeuksista Viestintävirastoon ei ole tullut yhtään valitusta, joten Viestintävirasto ei ole antanut ratkaisuja siitä, mitkä taloudet kuuluvat poikkeuksen piiriin.

4.2. Palvelutaso

Postitoiminnan laatustandardi

Postidirektiivi edellyttää, että jäsenmaat asettavat laatustandardit kansallisten palvelujen osalta. Direktiiviin ei näin ollen ole kirjattu vähimmäistasoa kansallisten vaatimusten osalta. Yhteisön sisäisiä ulkomaanpalveluja koskevat laatustandardit on sen sijaan asetettu direktiivissä seuraavasti: 85 prosenttia lähettyksistä tulee olla perillä kolmen työpäivän kuluttua lähettyksen jättämisestä ja 97 prosenttia lähettyksistä tulee olla perillä viiden työpäivän kuluttua lähettyksen jättämisestä. Kansallinen laatustandardi tulee luonnollisesti asettaa niin, että direktiivin vähimmäisvaatimukset yhteisön sisäiselle ulkomaanpostille voidaan saavuttaa.

Kotimaanpalvelujen laatustandardi on vahvistettu postipalvelulain 5 §:ssä. Yleispalveluun kuuluvat kotimaan kirjelähettykset, jotka on jätetty postiyriyksen välitettäväksi ja seuraavana työpäivänä jaettaviksi on jaettava si-

ten, että lähetyksistä vähintään 95 prosenttia on perillä seuraavana työpäivänä. Yleispalveluun kuuluvien kotimaan kirjelähetysten kulkunopeus on Suomen Posti Oyj:n omien selvitysten mukaan toteutunut hyvin. Vuonna 2002 kotimaan 1. luokan kirjeen kulkunopeus oli Suomen Posti Oyj:n kuukausittain teettämän tutkimuksen mukaan keskimäärin 95,8 prosenttia. Palvelun taso tällä mittarilla mitattuna on säilynyt viime vuosina korkealla tasolla. Vastaava luku vuonna 1999 oli 95,4 prosenttia ja vuonna 2000 puolestaan 94,7 prosenttia. Vuonna 2001, jolloin ns. pulverikirjeet aiheuttivat keskeytyksiä postiverkon toiminnassa, saavutettiin 94,7 prosentin palvelutaso.

EU:n sisäisen kirjeliikenteen kulkunopeusmittauksia suoritetaan postilaitosten yhteisyrityksen International Post Corporation IPC toimeksiannosta. Vuonna 2002 EU:n sisäisen ulkomaanliikenteen 1. luokan kirjeistä kolmen työpäivän kuluttua perillä oli 93,5 prosenttia, mikä on 8,5 prosenttiyksikköä yli postidirektiivin asettaman minimitasen. Suomen osalta myös kansainvälisen postiliikenteen päätemaksujärjestelmän korvaukset määrittävien kulkunopeuksien keskimääräiset arvot ovat sekä lähtevien että saapuvien kirjeiden osalta EU:n keskiarvolukuja korkeammat.

Postilähetysten kulkunopeutta koskeva yleiseurooppalainen standardi (EN 13850) on otettu käyttöön vuonna 2002. Viestintävirasto on tilannut Suomen Posti Oyj:n teettämän kulkunopeustutkimuksen standardinmukaisuuden auditoinnin SFS Sertifiointi Oy:ltä. Auditointi on käynnissä vuoden 2003 osalta, josta SFS Sertifiointi antaa raportin alkuvuodesta 2004. Viestintävirasto raportoi jatkossa EU-komissiolle kulkunopeustutkimuksen standardinmukaisuudesta säännöllisin väliajoin.

Selonteon yhteydessä on kiinnitetty huomiota siihen, että kotimaan kirjelähetysten laatustandardin saavuttamisella on vaikutusta esimerkiksi sanomalehtien jakelun ajankohtaan. Suomen Posti Oyj hoitaa merkittävän osan haja-asutusalueiden lehtijakelusta. Sanomalehtien jakelu tapahtuu postin perusjakelun yhteydessä, koska sanomalehtien julkaisijoiden ei ole taloudellisesti tarkoituksenmukaista järjestää varhaisjakelua. Tämä

merkitsee sitä, että sanomalehdet tavoittavat lukijansa asiakastarpeisiin nähden suhteellisen myöhään. Suomen Posti Oyj:n näkemyksen mukaan laatustandardista tinkiminen mahdollistaisi perusjakelun aikaistamisen ja tätä kautta sanomalehtien palvelutason parantamisen haja-asutusalueilla.

Valitusten käsittely

Postipalvelulain 37 §:n mukaan postiyri-tyksen asiakas voi saattaa Viestintäviraston ratkaistavaksi asian, joka koskee postiyri-tyksen jakelusuunnitelmaa tai postinjakelua. Jos postiyritys ja postin vastaanottaja eivät pääse sopimukseen postilaatikkojen sijoittamisesta, siitä määrää kunnan rakennusvalvontaviranomainen. Viestintäviraston ja kunnan rakennusvalvontaviranomaisen päätöksiin haetaan muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Viestintäviraston ensisijainen toimintatapa postitoimintaa koskevien valitusten osalta on pyrkiä ratkaisuun asiassa neuvotteluteitse sekä tarvittaessa ohjeistamalla postiyri-tystä. Varsinaisia hallintopäätöksiä postiasioissa ei toistaiseksi ole juurikaan ollut tarvetta tehdä.

Valitukset koskevat pääasiassa postilaatikoiden sijoittelua tai postilaatikoiden alueellista ryhmittelyä. Postilaatikoiden sijoittelun osalta toimivalta on viime kädessä kunnan rakennuslautakunnalla. Kiistoista on kuitenkin valtaosa saatu selvitettyä Viestintäviraston toimenpiteillä ja vain muutama riita on päätynyt kunnan rakennuslautakuntien ratkaistavaksi.

Postin jakelutapaa koskevia (esimerkiksi luokkuun/laatikkoon jakelu) koskevia valituksia ei juurikaan enää Viestintävirastoon tule. Jakelutapaa koskeviksi valituksiksi on kuitenkin tulkittu myös alueellisia laatikoiden ryhmittelyjä koskevat valitukset.

Vuonna 2002 Viestintävirastoon saapui 37 kirjattua valitusta, joista yhdestä tehtiin lain 37 §:ssä tarkoitettu hallintopäätös. Tämän lisäksi virastoon saapui noin 200 selvittelyä edellyttäneitä yhteydenottoa joko sähköpostitse tai puhelimitse.

Vuonna 2003 Viestintävirasto on selvittänyt tähän lokakuuhun mennessä 27 kirjattua valitusta. Tämän lisäksi vireillä on 21 valitusta vireillä, joista 18 koskee Tampereen

alueen postilaatikoiden ryhmittelyä. Tämän lisäksi virastoon on tullut noin 150 sähköpostitse ja puhelimitse muuta yhteydenottoa, jotka ovat edellyttäneet selvitystä.

Postipalvelulain mukaan postiyrityksen on julkaistava vuosittain palvelun laatua koskevat tiedot. Suomen Posti Oyj toimittaa Viestintävirastolle vuosittain tiedot asiakaspalautteiden määrästä ja niiden käsittelystä. Vuosina 2001 ja 2002 asiakaspalautteiden kokonaismäärä ja palautteiden käsittelyajat ovat pysyneet suunnilleen samoina. Suurin osa palautteesta kohdistuu postinjakelussa ilmenneisiin puutteisiin. Suomen Posti Oyj:n mukaan suurin osa asiakaspalautetta antaneista asiakkaista ei halua käsittelystä itselleen vastausta, mutta vastausta pyytäneistä noin 40 prosentille se on toimitettu viikon sisällä ja viimeistään kymmenen päivän kuluessa vastaus on annettu 60 prosentille vastausta pyytäneelle.

Viestintävirasto on käynnistänyt syyskuussa 2003 SFS-EN 14012/2003 valitus- ja korvausmenettelyjen mittaamisesta annetun standardin mukaisen Suomen Posti Oyj:n valitus- ja korvausjärjestelmän auditoinnin, jonka raportti vuoden 2003 osalta valmistuu 31.3.2004 mennessä.

Perillesaamattomien lähetysten käsittely

Lain 18 §:n mukaan postiyrityksen tulee pyrkiä selvittämään todennäköisesti henkilökohtaiseksi tarkoitettun lähetysten oikea vastaanottaja. Mikäli tätä ei voida selvittää, lähetys palautetaan lähettäjälle. Jollei kumpakaan pystytä selvittämään, lähetys tulee toimittaa Viestintävirastoon käsiteltäväksi. Muut lähetykset postiyrityksellä on oikeus hävittää, jos lähetystä ei voida toimittaa vastaanottajalle tai jota tämä ei ole halunnut vastaanottaa ja jonka palauttamisesta ei ole sovittu postilähetysten lähettäjän kanssa.

Viestintävirastolla on oikeus avata lähetykset niissä tapauksissa, joissa postiyritys ei ole puutteellisten osoitetietojen vuoksi saanut toimitettua lähetystä vastaanottajalle eikä palautettua lähettäjälle. Mikäli avatusta lähetyksestä on pääteltävissä lähetysten vastaanottaja tai lähettäjä, lähetys toimitetaan edelleen vastaanottajalle tai palautetaan lähettäjälle lain 32b §:n mukaisesti. Mikäli tämä ei

selviä, lähetykset joko säilytetään kuusi kuukautta tai hävitetään välittömästi lain 32c §:n mukaisesti.

Valtaosa postilähetysten osoiteselvittelyistä tapahtuu jo postiyrityksen jakelun yhteydessä. Lisäselvittelyä edellyttävät lähetykset päätyvät joko Suomen Posti Oyj:n oman erityisen selvityspalvelun tai Viestintäviraston postin varmistusyksikön käsiteltäviksi. Vuonna 2002 joko Suomen Posti Oyj:n selvityspalvelun tai Viestintäviraston postin varmistusyksikön käsittelemiä perillesaamattomia kirjelähetystyksiä oli kaiken kaikkiaan vajaa 390 000 kappaletta.

Viestintäviraston postinkulun varmistusyksikön käsitteli vuonna 2002 yhteensä 249.871 kirjelähetystä, joista yhdeksän prosenttia pystyttiin avaamisen jälkeen toimittamaan joko vastaanottajalle tai lähettäjälle. Lähetyksistä valtaosa eli 88 prosenttia hävitettiin. Säilytettäviä lähetystyksiä oli kolme prosenttia. Pakettilähetystyksiä käsiteltiin 2 920 kappaletta, joista 24 prosenttia pystyttiin avaamisen jälkeen toimittamaan joko vastaanottajalle tai lähettäjälle. Valtaosa eli 73 prosenttia paketeista oli säilytettäviä, vain kolme prosenttia lähetyksistä hävitettiin. Kirjeiden ja pakettien lisäksi käsiteltiin myös ns. irtotavaraa 2 881 kappaletta. Vuonna 2003 syyskuuhun mennessä varmistusyksikkö oli käsitellyt 156 791 kirjelähetystä, joista yhdeksän prosenttia pystyttiin toimittamaan vastaanottajalle tai lähettäjälle. Hävitettäviä lähetystyksiä oli 87 prosenttia ja säilytettäviä neljä prosenttia. Paketteja oli käsitelty 2 299 kappaletta, joista 19 prosenttia pystyttiin toimittamaan vastaanottajalle tai lähettäjälle, 81 prosenttia säilytettiin ja vajaa prosentti hävitettiin.

4.3. Palvelujen hinnat

Postipalvelulain 26 §:n mukaan yleispalvelun tarjoajan perimien hintojen tulee olla kohtuullisia, tasapuolisia ja sellaisia, että palvelut ovat kaikkien käyttäjien saatavilla ja hinnoittelun tulee olla avointa ja syrjimätöntä. Ns. 1. luokan kirjelähetysten yhtenäishinnoittelua lukuun ottamatta laissa ei ole yksityiskohtaista hintasääntelyä, vaan hinnoittelun valvonta tapahtuu jälkikäteen tapauskohtaisesti.

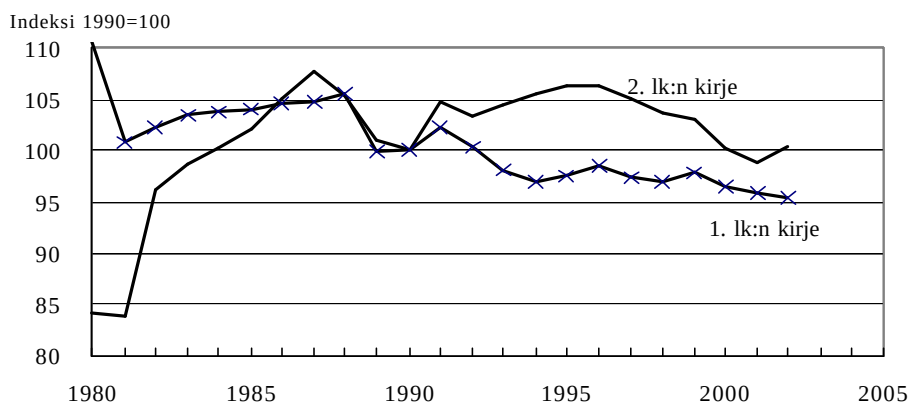
Suomen Posti Oyj toimittaa vuosittain lain

27 §:n mukaisesti kustannuslaskentajärjestelmänsä kuvauksen Viestintävirastolle. Viestintävirasto tarkastaa kustannuslaskentajärjestelmän sekä sen yhteyden Suomen Posti Oyj:n hinnoitteluun. Suomen Posti Oyj:n hinnoittelusta ei ole tullut Viestintävirastoon valituksia. Viestintävirasto on kuitenkin tehnyt oma-aloitteisen taloustarkastuksen vuoden 2002 lopussa koskien Suomen Posti Oyj:n kustannuslaskentajärjestelmää ja erityisesti sen yhteyttä hinnoitteluun. Asian käsittely Viestintävirastossa on kesken.

Yleispalvelun toteutumisen kannalta kiinnostavinta on tavanomaisen ns. 1. luokan kirjeen hintataso. Suomen Posti Oyj on tarkista-

nut kirjepalveluiden hintaa vuosittain. Perusteluna hinnankorotukselle on ollut yleisen kustannustason nousu. Suomen Posti Oyj hinnoittelee vakiokirjeen yhtenäisesti koko maassa. Tällä hetkellä enintään 50 grammaa painavan vakiokirjeen lähettäminen kotimaassa maksaa 0,65 euroa, lähettäminen Eurooppaan 0,85 euroa ja muihin maanosiin 1,20 euroa. Kotimaan ja EU-maihin lähetettävien lähetysten hintoihin sisältyy 22 prosentin arvonnäkövero.

Suomen Posti Oyj:n toimittamien tilastojen mukaan sekä ns. 1. että 2. luokan kirjeiden reaalihintojen kehitys on ollut aleneva. Kehitystä kuvataan kuviossa 1.



Kuvio 1 Kirjeiden reaalihintojen kehitys 1980-2003 (Suomen Posti Oyj)

4.4. Yleispalvelun rahoitus

Postipalvelulain säätämisen yhtenä tavoitteena oli, että alan toimintaa ohjataan siten, että se rahoittaa kokonaisuutena itse itsensä ilman verovaroista maksettavia tukia. Lain säätämisen yhteydessä ei nähty tarpeellisuutta postidirektiivin 9 artiklan mukaisen korvausrahaston perustamisesta. Korvausrahaston perustamisesta voidaan tarvittaessa säätää lailla, jos yleispalvelun tarjoajalle määrätty yleispalveluvelvoitteet aiheuttavat postiyritykselle kohtuuttoman taloudellisen rasitteen.

Yleispalvelun rahoituksen varmistamista edistää omalta osaltaan 1.8.1997 voimaan tullut laki haja-asutusalueiden postitoiminnan

turvaamiseksi perittävästä maksusta (708/1997). Lain mukaan rajoitetun postitoiminnan toimiluvanhaltijan on maksettava toiminnastaan veroluonteista maksua, joka määräytyy toimilupa-alueen väestötiheyden perusteella. Maksu on suurimman väestötiheyden alueella 20 prosenttia myyntihinnasta ja alenee liukuvasti pienemmän väestötiheyden alueella viiteen prosenttiin. Maksua ei peritä lainkaan alueilla, jonka väestötiheys on alle 250 asukasta neliökilometrillä. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että lain tarkoituksena on lieventää kilpailun avautumisen vaikutuksia postitoiminnassa. Perustelujen mukaan perimällä maksua vain rajoitetun postitoimintaluvan saaneilta postiyrityk-

siltä estettäisiin Suomen Posti Oy:n kannalta hintojen hallitsematon aleneminen kilpailluilla alueilla. Maksun sääntelyyn ei ole sisällytetty periaatteita, joiden mukaan kertyneitä varoja voitaisiin käyttää haja-asutusalueiden palvelujen turvaamiseen.

Suomen Posti Oyj:n talous

Suomen Posti Oyj on konserni, joka tuottaa lukuisan joukon myös sellaisia tuotteita ja palveluja, jotka eivät liity tässä selonteossa käsiteltävän lain soveltamisalaan. Suomen Posti Oyj ei julkaise taloudellisia tietojaan yksittäisiltä osa-alueilta, esimerkiksi kirjelähetyksistä, erikseen. Viestintävirasto valvoo yhtiön hinnoittelun ja kustannuslaskentajärjestelmien lainmukaisuutta yleispalvelun osalta. Seuraavassa käsitellään Suomen Posti Oyj:n taloudellisia edellytyksiä yleispalvelun ylläpitämiseen.

Vuonna 2002 Suomen Posti Oyj:llä oli viisi liiketoimintaryhmää: viestinvälitys, sähköinen viestinvälitys, logistiikka, pakettipalvelut ja palvelukanavat sekä erillisliiketoiminnot. Viestinvälityksen osuus liikevaihdosta vuonna 2002 oli 61 prosenttia, sähköisen viestinvälityksen 10 prosenttia, pakettipalveluiden ja palvelukanavien 14 prosenttia, logistiikan kahdeksan prosenttia ja erillisliiketoimintojen seitsemän prosenttia. Yrityksille ja muille yhteisöille tarjotuista palveluista saadut tulot muodostavat yli 90 prosenttia liikevaihdosta.

Vuoden 2003 alusta Suomen Posti Oyj:n toiminta on organisoitu uudelleen seuraaviin liiketoimintaryhmiin: viestinvälitys, sähköinen viestinvälitys, logistiikka, erillisliiketoiminnot sekä toimipaikat.

Kokonaisuutena Suomen Posti Oyj:n taloudellinen tulos on pysynyt vahvasti positiivisena ja tuottotaso vähintään kohtuullisena. Suomen Posti Oyj:n liikevaihto kasvoi 1990-luvun puolivälistä aina vuoteen 2000 saakka, jolloin se oli 1.069 miljoonaa euroa liikevoiton ollessa 92 miljoonaa euroa. Vuonna 2001 liikevaihto laski 1 046 miljoonaan euroon ja liikevoitto supistui 32 miljoonaan euroon. Vuonna 2002 liikevaihto kasvoi jälleen ja oli 1.112 miljoonaan euroon liikevoiton ollessa 56 miljoonaa euroa. Yhtiön sijoitetun pääoman tuotto vuonna 2000 oli 20,4 prosenttia, vuonna 2001 tuotto laski 6,5 prosenttiin ja

vuonna 2002 tuotto oli 10,5 prosenttia. Oma-varaisuusasteeltaan yhtiö on vakaalla pohjalla. Ajalla 1999-2002 omavaraisuusaste on vaihdellut välillä 60,3-65,2 prosenttia. Vuonna 2002 omavaraisuusaste oli 63 prosenttia.

Posti- ja telelaitos muodostettiin valtion liikelaitokseksi 1990. Liikelaitos yhtiöitettiin vuoden 1994 alussa. Vuonna 1998 posti- ja teletoimialat eriytettiin toisistaan ja Suomen Posti jatkoi valtion kokonaan omistamana, itsenäisenä konsernina. Vuonna 2001 yhtiö muuttui julkiseksi osakeyhtiöksi, Suomen Posti Oyj:ksi. Yhtiö ei tulouta valtiolle osinkojen lisäksi muita tuloja. Suomen Posti Oyj maksoi osinkoa vuonna 2002 yhteensä 15 miljoonaa euroa. Vuonna 2001 osingon suuruus oli kahdeksan miljoonaa euroa ja vuonna 2000 puolestaan 12 miljoonaa euroa.

Kilpailu postitoiminnassa

Suomessa postitoiminta avattiin kokonaan kilpailulle vuoden 1994 alussa voimaan tulleessa postitoimintalaissa. Hallituksen esityksessä postitoimintalainsäädännöksi (HE 49/1993) todettiin, että esityksen tavoitteena ei ole tehdä kirjepostista Posti- ja telelaitoksen (nykyisin Suomen Posti Oyj) yksinoikeutta, vaan sallia kirjepostin välittäminen myös muille organisaatioille. Postipalvelulain säätämisen yhtenä tavoitteena puolestaan oli säilyttää mahdollisuus myöntää kilpailevia toimilupia lain tarkoittamaan postitoimintaan, mutta ei laajentaa sääntelyä muuhun jakelu-, lähetti-, kuriiri- ja pikakuljetustoimintaan. Myös EU:ssa tavoitteena on avata markkinat hallitusti kilpailulle asteittain.

Suomen Posti Oyj:n kanssa kilpailevaa toimintaa ei kirjeliikenteessä ole toistaiseksi syntynyt ja kiinnostus postipalvelulain mukaisen kilpailevan toiminnan harjoittamiseen on ollut laimeaa. Suomen Suoramainonta Oy:lle myönnettiin toimilupa rajoitetun postitoiminnan harjoittamiseen vuonna 2000, mutta yhtiö ei käynnistänyt toimintaansa. Toimilupakausi päättyi 30.6.2003. Kilpailun syntymistä koko valtakunnan kattavan rajoittamattoman postipalvelujen tarjoamisessa ei pidetä näillä näkymin kovinkaan todennäköisenä. Kilpailua saattaisi kuitenkin syntyä alueellisesti ja/tai tuotevalikoimaltaan rajoitetulle alueelle.

Postitoimintaan liittyvä erityislainsäädäntö nostaa omalta osaltaan alalle tulon kynnyistä. Postipalvelulaki sisältää määräyksiä, jotka olennaisesti vaikuttavat toiminnan harjoittamisen edellytyksiin. Tämän lisäksi postitoimintaa koskee jo aiemmin mainittu erityinen verolaki, laki haja-asutusalueiden postitoiminnan turvaamiseksi perittävästä maksusta, jonka tarkoituksena on lieventää kilpailun avautumisen vaikutuksia postitoiminnassa. Postiyritysten kilpailuympäristöön vaikuttaa luonnollisesti myös muu lainsäädäntö, esimerkiksi kuluttaja- ja kilpailulainsäädäntö.

5. Asiakastyytyväisyys

Postipalveluja koskevan lainsäädännön arvioinnissa keskeinen indikaattori on palvelujen käyttäjien eli kuluttajien sekä yritysten ja muiden yhteisöjen käsitys palvelujen laadusta ja tasosta. Postipalvelu koostuu palvelua tarjoavan yrityksen näkökulmasta kolmesta vaiheesta, jotka ovat lähetyksen vastaanotto, käsittely ja kuljetukset sekä jakelu. Asiakkaan kannalta postipalvelu on palveluprosessi, jossa merkittävä osa tuotannosta tapahtuu palvelun ostajan ”näkyvässä”. Asiakkaalle olennaista on lopputulos, palvelun asiakkaalle tuottama hyöty, eikä niinkään itse palvelun sisältö tai toteuttamistapa.

5.1. Postipalvelututkimus

Liikenne- ja viestintäministeriö on vuodesta 1996 lähtien säännöllisesti seurannut kyselytutkimusten avulla käyttäjien käsityksiä palveluista. Tutkimuksessa ei ole ollut tarkoituksenmukaista rajoittaa vain postipalvelulain tarkoittamaan toimintaan, koska asiakkaan kannalta perinteiset kirjepalvelut nivo utuvat yhdeksi kokonaisuudeksi postipalvelua tarjoavan yrityksen muun toiminnan kanssa. Koska toimiluvanvaraista postitoimintaa Suomessa harjoittaa vain yksi yritys, vastajien käsityksiä muokkaa vahvasti yhteen yritykseen liittyvät mielipiteet ja asenteet. Vuonna 2002 vastausten perusteella yritys- vastaajista 35 prosenttia ja kuluttajavastaajista 37 prosenttia voitiin luokitella tyytyväisiksi asiakkaiksi. Keskimäärin tyytyväisiksi asiakkaiksi voitiin luokitella 50 prosenttia sekä yrityksistä että kuluttajista. Kriittisesti posti-

toimintaan suhtautuvien määrä oli 15 prosenttia yrityksistä ja 13 prosenttia kuluttajista.

Yleisarvio postitoiminnasta

Postipalvelututkimuksen mukaan sekä yritysten ja kuluttajien suhtautumisessa postitoimintaan ilmeni vuosina 1998-2000 heikkenevä trendi, joka kuitenkin näyttää kääntyneen myönteiseksi vuonna 2002. Vuonna 2002 yhteensä 69 prosenttia sekä yrityksistä että kuluttajista arvioi postitoiminnan olevan yleisesti joko erittäin hyvää tai melko hyvää. Vuoteen 2000 verrattuna tyytyväisten yrittäjien osuus oli lisääntynyt 12 prosenttiyksiköllä ja kuluttajien neljällä prosenttiyksiköllä. Käsitykset postitoiminnan luotettavuudesta olivat myös parantuneet. Vuonna 2002 yrityksistä 81 prosenttia piti postipalvelujen luotettavuutta joko erittäin tai melko hyvänä ja vastaavasti kuluttajista 86 prosenttia. Vastaava luku vuonna 2000 oli yrityksillä 74 prosenttia ja kuluttajilla 84 prosenttia. Yrityksillä ja kuluttajilla oli varsin yhtenevät käsitykset asiakkaiden tarpeiden huomioon ottamisesta. Sekä yrityksistä että kuluttajista 58 prosenttia oli tyytyväisiä, vastaava luku vuonna 2000 oli yrityksillä 51 prosenttia ja kuluttajilla 45 prosenttia. Asiakkaiden kokemaa hintalaatu –suhde on myöskin parantunut vuoteen 2000 verrattuna. Yrityksistä 48 prosenttia oli tyytyväisiä hintalaatusuhteeseen, mikä on seitsemän prosenttiyksikön parannus vuoteen 2000 verrattuna. Vastaavasti kuluttajista 50 prosenttia arvioi hintalaatu –suhteen hyväksi, vastaava luku vuonna 2000 oli 48 prosenttia.

Arvio postinjakelusta

Vuonna 2002 sekä yritys- että kuluttaja-asiakkaista 80 prosenttia oli tyytyväisiä postinjakeluun yleisesti. Tyytyväisyys vuoteen 2000 verrattuna oli molemmilla lisääntynyt jonkin verran. Vastaavat luvut vuonna 2000 oli yrityksillä 75 prosenttia ja kuluttajilla 77 prosenttia. Yritysten käsitykset postinjakajien ammattitaidosta, jakelun täsmällisyydestä ja jakeluajankohdan sopivuudesta olivat vuonna 2002 jonkin verran parantuneet vuodesta 2000. Kuluttaja-asiakkaat olivat yrityksiä li-

venen tyytymättömämpiä em. seikkoihin ja heidän arvionsa vuonna 2002 oli aavistuksen vuoden 2000 arviota huonompi.

Arvio kirje- ja pakettipalveluista

Vuonna 2002 kuluttaja-asiakkaat olivat yritysasiakkaita jonkin verran tyytyväisempiä kirje- ja pakettipalveluihin yleisesti. Kuluttajista 81 prosenttia piti kirje- ja pakettiliikennettä yleisesti hyvänä, yrityksistä 78 prosenttia. Vastaavat luvut vuonna 2000 olivat kuluttajilla 76 prosenttia ja yrityksillä 68 prosenttia. Sekä kuluttaja- että yritysasiakkaat olivat aikaisempaa tyytyväisempiä mm. hintatasoon ja hinnoittelun selkeyteen, lähetysten kulkunopeuteen ja toimitusvarmuuteen kuitenkin siten, että yritysten tyytyväisyys oli lisääntynyt enemmän.

Arvio palvelusta toimipisteissä

Vuonna 2002 kuluttajat arvioivat toimipisteissä saatavan palvelun jonkin verran paremmaksi kuin yritykset. Kuluttajista 83 prosenttia antoi palvelulle yleisarvosanan erittäin tai melko hyvä, yritysten vastaava luku oli 76 prosenttia. Vastaavat luvut vuonna 2000 oli kuluttajilla 76 prosenttia ja yrityksillä 63 prosenttia. Tyytyväisyys henkilöstön ammattitaitoon ja tehokkuuteen, postitoimipaikkojen sijaintiin ja aukioloaikoihin, tuotevalikoimaan ja hinta-laatu -suhteeseen oli lievästi parantunut. Postitoimipisteiden lukumäärä herätti eniten kritiikkiä. Yrityksistä ainoastaan 29 prosenttia ja kuluttajista 45 prosenttia piti lukumäärää sopivana, joskin parannusta vuoteen 2000 oli havaittavissa.

5.2. Tyytyväisyys postitoimintaan EU-maissa

Postidirektiivin yhtenä tarkoituksena oli harmonisoida EU-maiden postilainsäädäntöä ja tätä kautta luoda yhteismarkkinoita myös postitoiminnalle. Tästä johtuen on tarkoituksenmukaista arvioida asiakkaiden kokemaa palvelun tasoa ja laatua vertailemalla tilannetta eri EU-maissa. Komission teettämä Eurobarometri (Eurobarometer 58: Consumers' opinions on services of general inter-

est) mittaa kuluttaja-asiakkaiden käsityksiä mm. postipalveluista.

Eurooppalaisella tasolla tyytyväisyys postipalveluihin on melko korkealla tasolla verrattuna muihin peruspalveluihin (kuljetus, energia, teletoiminta). Vuoden 2002 tutkimus osoitti, että suomalaiset kuluttajat ovat varsin tyytyväisiä postitoimintaan. Vastanneista 82 prosenttia ilmoitti olevansa tyytyväinen postipalveluihin yleensä EU:n keskiarvon ollessa 74 prosenttia. Suomea korkeampaan tyytyväisyysasteeseen ylsivät Irlanti (89 prosenttia), Tanska (89 prosenttia), Luxemburg (88 prosenttia) ja Iso-Britannia (85 prosenttia). Huomioitavaa on myös se, että suomalaiset olivat postipalveluihin tyytyväisempiä kuin esimerkiksi puhelinpalvelujen tarjontaan tai kuljetuspalveluihin.

Edeillä mainittu kokonaisarvio koostuu postipalveluiden saatavuuden, laadun, hintatason, asiakaspalvelun, sopimusehtojen ja asiakasinformaation arvioinneista. Suomalaisten käyttäjien arvoinnit olivat joka osa-alueella EU:n keskiarvoja paremmat. Eniten EU:n keskiarvon yläpuolella olivat arvoinnit asiakaspalvelusta, johon tyytyväisiä oli 86 prosenttia EU:n keskiarvon ollessa 72 prosenttia sekä sopimusehdot, joihin tyytyväisiä oli 81 prosenttia EU:n keskiarvon ollessa 70 prosenttia. Myös palvelun laatu arvioitiin eurooppalaisesti korkealle tasolle, vastaajista 89 prosenttia oli tyytyväisiä EU:n keskiarvon ollessa 82 prosenttia. Suomalaisten arviot palveluntarjoajien tarjoamasta informaatiosta ja hinnoista olivat lähempänä EU:n keskiarvoa. Suomalaisista 81 prosenttia piti tarjottua informaatiota selkeänä ja 70 prosenttia hintoja kohtuullisina. Vastaavat EU:n keskiarvot olivat informaation osalta 78 prosenttia ja hintojen osalta 68 prosenttia.

Suomalaiset kuluttajat kokivat postipalveluiden saatavuuden hyväksi, vastaajista 91 prosenttia ilmoitti vuonna 2002 niiden olevan helposti saatavilla. EU:n keskiarvo vuonna 2002 oli 88 prosenttia.

Selvityksen mukaan suomalaiset ovat eurooppalaisittain ahkeria valittajia yhdessä ruotsalaisten ja itävaltalaisien kanssa. Vastaajista seitsemän prosenttia ilmoitti tehneensä valituksen viimeisen vuoden kuluessa joko valvovalle viranomaiselle tai postiyritykselle. Vastaava luku Itävallassa oli kuusi prosenttia

ja Ruotsissa yhdeksän prosenttia EU:n keskiarvon ollessa neljä prosenttia. Toisaalta suomalaiset kokevat, että heidän valituksensa käsitellään asianmukaisesti. Valittajista 62 prosenttia koki valituksensa tulleen käsitellyksi joko hyvin tai erittäin hyvin EU:n vastaavan keskiarvon ollessa 46 prosenttia.

6. Liikennevaliokunnan mietintö

Liikennevaliokunta jätti mietintönsä (LiVM 13/2000 vp) hallituksen esityksestä postipalvelulaiksi 13.12.2000. Valiokunta piti esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Mietinnössään valiokunta teki eräitä huomautuksia ja muutosehdotuksia. Seuravassa ne käydään läpi valiokunnan mietinnön jäsenyyksen mukaisesti ja selostetaan tämän hetken tilanne.

Postilähetysten perillemenon varmistaminen

Valiokunta kiinnitti erityistä huomiota postilähetysten perillemenon varmistamiseen. Valiokunta piti tärkeänä, että postiyrietykset käyttävät osoiterekistereitään ja postinjakajien ammattitaitoa postin perillemenon varmistamiseen erityisesti sellaisissa tapauksissa, joissa lähettäjä on merkinnyt osoitteen puutteellisesti tai käyttänyt vanhaa osoitetta. Eduskunta hyväksyi valiokunnan ehdotuksen perustelulausumaksi, jossa edellytettiin hallituksen pikaisesti valmistelevan esityksen postipalvelujen varmennusyksikön perustamiseksi Telehallintokeskukseen (nykyisin Viestintävirasto).

Toimenpiteet

Hallitus antoi varmistuskeskuksen perustamista koskevan esityksen postipalvelulain muutoksesta kesällä 2001 ja muutos tuli voimaan samanaikaisesti postipalvelulain kanssa. Varmistuskeskuksen perustamista on selvitetty tarkemmin luvussa 3.

Postitoimipaikkatilanne ja postipalvelujen saatavuuden turvaaminen

Lain tavoitteena on, että joka kunnassa on ainakin yksi toimipiste, josta saa kaikkia

yleispalveluun kuuluvia postipalveluja. Mietinnössään valiokunta piti tärkeänä postipalvelujen laadun takaamista kaikissa kunnissa ja katsoi, että parhaiten tämä toteutuu siten, että toimipistettä hoitaa ammattitaitoinen yleispalvelun tarjoajan palveluksessa oleva henkilöstö. Valiokunta totesi myös, että Suomen Posti Oy:n oman toimipisteen ja asiamiespostin ohella tulee huolellisesti selvittää julkishallinnon yhteispalvelupisteiden perustamismahdollisuudet. Selvittämisen arvoisena valiokunta piti myös postitoimipaikkojen järjestämistä jakelutoimipaikkojen yhteyteen. Valiokunta kiinnitti huomiota myös asiamiespostien palvelukyvyyn ja palvelujen kattavuuden edelleen kehittämiseen.

Toimenpiteet

Viestintäviraston valvontatietojen mukaan toimipisteitä oli vähintään yksi jokaisessa Manner-Suomen kunnasta. Toimipisteverkkoa kuvataan tarkemmin luvussa 4. Postiyriety vastaa itsenäisesti toimipisteverkkonsa järjestämisestä siten, että lain vaatimukset täyttyvät. Toimipisteverkon kehittämisen ja yleispalvelun tarjoamisen taloudellisten edellytysten varmistamiseksi on tarkoituksenmukaista, että yleispalvelun tarjoajalla on mahdollisuus parhaaksi katsomallaan tavalla järjestää toimipisteiden tarjonta käytännössä. Toimipaikkavelvoitteen toteutumista valvoo Viestintävirasto.

Yhteispalvelupisteiden osalta todettakoon, että Suomen Posti Oyj:n on ilmoittanut suhtautuvansa lähtökohtaisesti myönteisesti yhteispalvelupisteisiin. Yhtiöllä on yhteistyösovimuksia postipalvelujen hoidosta esimerkiksi kuntien kanssa. Yhteistyökumppaneita valittaessa noudatetaan yhdenmukaisia periaatteita, joissa asiakastarpeisiin vastaaminen (esimerkiksi aukioloajat) on yksi keskeisimmistä kriteereistä. Suomen Posti Oyj on selvittänyt myös postitoimipaikkojen järjestämistä jakelutoimipaikkojen yhteyteen. Parhaillaan yhtiöllä on meneillään pilottikokeilu Uimaharjulla.

Yleispalvelujen tarjonnan rahoituksen turvaaminen

Valiokunta katsoi, että hallituksen tulee seurata tarkoin kilpailutilanteen ja Suomen Posti Oyj:n talouden kehittymistä ja ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin, joilla yleispalvelujen tarjoaminen kaikkialla maassa voidaan turvata. Valiokunta piti tärkeänä yleispalvelujen saatavuuden ja rahoituksen turvaamiseksi, että hallitus tekee tarvittaessa nopeasti esityksen korvausrahaston perustamisesta yleispalveluiden järjestämisen tukemiseksi.

Toimenpiteet

Yleispalvelun tarjoajan Suomen Posti Oyj:n talous on vakaalla pohjalla ja sen liiketoiminta on kannattavaa. Näköpiirissä ei ole niin laaja-alaista kilpailua, että syntyisi tarve korvata Suomen Posti Oyj:lle tulojen menetyksestä aiheutuvia kustannuksia palvelu- ja hintatason säilyttämiseksi. Yleispalvelun rahoitusta on tarkemmin käsitelty luvussa 4.

Suomen Posti Oyj:n henkilöstön aseman turvaaminen

Eduskunta on useissa yhteyksissä kiinnittänyt huomiota Suomen Posti Oyj:n henkilöstön aseman turvaamiseen. Valiokunta viittasi talouspoliittisen ministerivaliokunnan 2.11.1999 tekemiin päätöksiin. Valiokunta piti tärkeänä, että yhtiön tuottamaa voittoa käytetään aiemmin päätetyn lisäksi henkilöstön sopeutustoimien jatkamiseen henkilöstön työllisyyden ja aseman turvaamiseen valtioneuvoston talouspoliittisen ministerivaliokunnan päätöksen raameissa.

Toimenpiteet

Talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsittelyssä 2.11.1999 liikenne- ja viestintäministeriö esitteli ministerivaliokunnalle erillisen henkilöstön asemaa koskevan suunnitelman, joka liittyi tuolloin ajankohtaiseen, pääosin pankkipalvelujen poistumisesta johtuvaan toimipaikkaverkon muutokseen. Suunnitelmassa sitouduttiin pitkäaikaiseen kahden vuoden siirtymäkauteen henkilöstön uudelleen sijoittamiseksi, kouluttamiseksi

sekä erilaisten työllistymisratkaisujen selvittämiseksi ja tukemiseksi. Kehittämisrahalla oli tärkeä osuus suunnitelmassa, joka koski noin 2 000 Suomen Posti Oy:n toimipaikkojen työntekijää. Suunnitelman kustannusvaikutuksiksi arvioitiin tuolloin noin 300 miljoonaa markkaa (50 miljoonaa euroa). Tästä henkilöstöön liittyvien järjestelyjen osuus oli noin 200 miljoonaa markkaa (33 miljoonaa euroa). Talouspoliittinen ministerivaliokunta linjasi ministeriön esityksen mukaisesti, että henkilöstökysymyksen kestävästä hoitamisesta aiheutuva kustannuserä otetaan huomioon vähennyksenä Suomen Posti Oy:n tulevien vuosien voitonjaosta päätettäessä. Päätös otettiin huomioon yhtiön seuraavissa yhtiökokouksissa osingon määrää päätettäessä ja ministeriö seurasi muutosprosessin sekä sen tavoitteiden toteutumista. Muutosprosessissa noudatettiin niin omistajan kuin yhtiönkin toimesta yhteistyössä henkilöstön kanssa hyvän henkilöstöpolitiikan periaatteita.

Postiyrityksen vastuu

Postipalvelulaissa säädetään sekä kirjelmä- tysten että postipakettien viivästymiseen, katoamiseen tai vahingoittumiseen liittyvästä vastuusta postiyrityksen tuottamuksesta riippumatta. Hallituksen esityksestä poiketen valiokunta piti välttämättömänä lisätä lakiin myös postipakettien kuljetusta koskevat vastu säännökset. Postipaketit kuljetetaan lähes poikkeuksetta tie- tai rautatiekuljetuksena, joten sääntelyn pohjana oli tarkoituksenmukaista käyttää tiekuljetussopimuslain ja rautatiekuljetuslain vastu sääntelyä. Valiokunta katsoi, että kummassakin laissa on kuitenkin kuljetusmuodon erityispiirteisiin liittyvää sääntelyä, jota ei sellaisenaan voida soveltaa postipakettien kuljetukseen.

Toimenpiteet

Käytännössä tavaralähetyksiä postipakettina kuljettavaan postiyritykseen kohdistuu muita tavarankuljettajia suurempi vastuu. Suomen Posti Oyj:n maksama enimmäiskorvaus katoamisesta ja vahingoittumisesta on 25 euroa kilolta. Muihin kuljetuspalvelun tarjoajiin sovelletaan tiekuljetussopimuslain

mukaista alemmaa enimmäiskorvausta eli 20 euroa kilolta. Postipalvelulaissa postiyritykselle on myös asetettu korvausvastuu myös välillisistä vahingoista, mitä velvollisuutta muilla tavarankuljetuspalveluja tarjoavilla yrityksillä ei ole.

Asetuksen antovaltuudet

Valiokunta poisti lakiehdotuksessa olleen asetuksen antovaltuuden. Valiokunta katsoi, että saamansa selvityksen mukaan lakiehdotukseen oli sisällytetty kaikki se sääntely, jota liikenne- ja viestintäministeriö katsoi alalla tarvittavan. Mikäli tarvetta asetuksen antamiseen myöhemmin ilmenee, valiokunta piti asianmukaisena, että hallitus antaa erillisen esityksen postipalvelulain muuttamisesta tästä osin ja selvittää samalla eduskunnalle, millaisia säännöksiä se katsoo tarpeelliseksi asetuksella antaa.

Toimenpiteet

Toistaiseksi ei ole ilmennyt kiireellisiä tarpeita lain muuttamiseksi siten, että siihen sisällytettäisiin valtuutus asetuksen antamiseen.

Postilähetysten ilmoittaminen tullille

Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että lakiehdotuksessa ei oltu otettu huomioon tullikoodeksin soveltamisasetuksen määräyksiä EU:n ulkopuolisen maan postilähetysten ilmoittamisesta tullille. Valiokunta piti veronkanto ja tuonti- ja vientirajoitusten valvontatähteydestä tärkeänä, että hallitus selvittää pikaisesti, tarvitaanko asiasta säännöksiä postipalvelulakiin tai tullilainsäädäntöön.

Toimenpiteet

Pyydettyä lausunnossa Tullihallitus katsoo, että postipalvelulain säännökset eivät ole vaikeuttaneet Tullin valvonta- ja verotustehtäviä. Toisaalta Tullin tarkastusoikeuden käytöstä ei ole seurannut olennaisia viivästyksiä postilähetysten toimittamisessa asiakkailla ja kirjesalaisuus on turvattu. Käytännön menettelytavat ovat vakiintuneet, ja niissä on otettu nimenomaan huomioon tavaroi-

den nopea liikkuminen ja menettelyjen joustavuus asiakkaan kannalta.

Lakiehdotuksen suhde postitoimintadirektiiviin

Yhtenä postipalvelulain lähtökohtana on EU:n postidirektiivi. Hallituksen esityksessä postipalvelulaiksi ei otettu kantaa postidirektiivin muutosta koskevaan ehdotukseen, koska hallituksen esityksen laatimisvaiheessa ei ole ollut tiedossa komission ehdotuksen b-pullista sisältöä.

Valtioneuvosto toimitti kirjelmällään (U 33/2000 vp) komission ehdotuksen eduskunnalle ja liikennevaliokunta antoi siitä lausunnon (LiVL 19/2000 vp). Lausunnossaan valiokunta yhtyi valtioneuvoston kantaan erityisesti kiirehtien kilpailun avaamista Euroopan unionin postimarkkinoilla tasapuolisen kilpailutilanteen luomiseksi jäsenvaltioiden kesken.

Toimenpiteet

Postidirektiivin muutos hyväksyttiin kesäkuussa 2002 ja se tuli saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä vuoden 2002 loppuun mennessä. Postidirektiivin muutosdirektiivi ei edellyttänyt muutoksia postipalvelulakiin. Direktiivin muutosta käsitellään selonteossa tarkemmin luvussa 2.

Valiokunnan tekemät pykäläkohtaiset muutokset

Valiokunta teki lukuisia muutoksia hallituksen ehdotuksen pykäliin. Tehdyt muutokset lisäsivät lain selkeyttä ja yksiselitteisyyttä sekä yleisesti että erityisesti sen suhteen, mitkä säännökset oli tarkoitettu koskemaan yleispalvelun tarjoajaa ja mitkä kaikkia postiyrityksiä.

7. Yhteenveto lausunnoista ja kansalaispalautteesta

7.1. Lausuntokierros

Selonteon valmisteluun liittyi lausuntokierros, jossa kannanottoja postipalvelulain vaikutuksista ja soveltamisesta pyydettiin yli 60

taholta. Lausuntonsa lähettivät toimialan tai siihen läheisesti liittyvien toimialojen yrityk-
sistä Alma Media Oyj, Sanoma-WSOY Oyj,
Suomen Posti Oyj, Posten på Åland ja Yhty-
neet Kuvalehdet Oy, järjestöistä Aikakaus-
lehtien liitto ry, Ficom ry, Invalidiliitto ry,
Postiliitto ry, Postin toimihenkilöliitto PVL
ry, Sanomalehtien liitto ry, Suomen Kunta-
liitto, Suomen Omakotiliitto ry, Suomen
Suoramarkkinointiliitto ry ja Suomen Yrittä-
jät ry, viranomaisista Kilpailuvirasto, Kul-
uttajavirasto, Tullihallitus ja Väestörekisteri-
keskus, erityisryhmien edustajista Svenska
Finlands Folkting, maakuntien liitoista Hä-
meen liitto, Itä-Uudenmaan liitto, Keski-
Pohjanmaan liitto, Kymenlaakson liitto, Pir-
kanmaan liitto, Pohjois-Karjalan liitto, Poh-
jois-Pohjanmaan liitto, Pohjois-Savon liitto,
Päijät-Hämeen liitto, Satakuntaliitto, Uu-
denmaan liitto, Varsinais-Suomen liitto ja
Ålands landskapsstyrelse sekä ministeriöistä
oikeusministeriö, sisäasiainministeriö ja val-
tiovarainministeriö. Lausunnoissa esitetty pa-
laute liittyi sekä postipalvelulain tarkoitta-
maan toimintaan että Suomen Posti Oyj:n
muuhun palvelutoimintaan.

Lausunnonantajista ne, jotka kiinnittivät
huomiota lain soveltamisalan rajaukseen,
katsoivat, että sanoma- ja aikakauslehtien
kuljetus ja jakelu tulee edelleenkin sulkea
pois postipalvelulain soveltamisalasta. Sa-
malla kuitenkin kiinnitettiin huomiota siihen,
että lehtien kuljetus ja jakelu on keskeinen
palvelu, joka tulisi olla saatavilla koko maas-
sa hyvälaatuisena ja kohtuulliseen hintaan.

Yleispalvelun osalta kannanottoja herätti-
vät lausunnonantajissa postitoimipisteisiin,
erityisesti asiamiesposteihin liittyvät kysy-
mykset. Suomen Posti Oyj esittää toimipaik-
kavelvoitteen muuttamista joustavammaksi.
Muutamat lausunnonantajat kiinnittivät
huomiota siihen, että toimipisteverkolla on
tärkeä merkitys palvelutarjonnan säilymiselle
haja-asutusalueilla. Asiamiespostien arvioi-
tiin toimivan pääsääntöisesti hyvin. Vaikka
asiointimatkat ovat saattaneet pidentyä, pit-
kät aukioloajat ovat parantaneet palvelujen
saatavuutta. Asiamiestoiminnan arvioidaan
myös vilkastuttavan postiyrityksen muuta lii-
ketoimintaa. Asiamiespostien ongelmiksi ar-
vioitiin postiyritysten vaihtuvuus ja saata-
vuus sekä osin palvelun laatu ja asiantunte-

muksen taso. Kuluttajavirasto kiinnitti huo-
miota lisäksi kuluttajien kokemuksiin epäko-
htiin, jotka liittyvät eräiden yleispalveluvel-
voitteen ulkopuolelle jäävien Suomen Posti
Oyj:n tarjoamien palveluiden ehtoihin (esi-
merkiksi muiden kuin yleispalvelupakettien
säilytysajat, vahingonkorvaukset).

Toimipisteverkon lisäksi kannanottoja he-
rättivät yleispalvelun laatustandardiin liitty-
vät kysymykset. Suomen Posti Oyj, Ficom ry
ja Sanomalehtien liitto ry katsoivat, että laa-
tustandardia tulisi väljentää, jotta sanomaleh-
tien varhaisjakelu tulisi mahdolliseksi koko
maassa ja voitaisiin paremmin vastata asiak-
kaiden tarpeisiin. Kuntaliitto ja Suomen Yrit-
täjät ry katsoivat, että kuljetusnopeudesta
tinkiminen heikentäisi palvelua haja-
asutusalueilla ja vaikuttaisi pienen ja kes-
kisuuren yrityssektorin toimintaedellytyksiä.

Lausunnonantajista Kilpailuvirasto kiinnitti
huomiota siihen, että yleispalveluvelvoitteen
asettamista koskeva säännös ei yksiselittei-
sesti määrittele, kenelle yleispalveluvelvoite
voidaan määrätä. Kilpailuviraston mukaan
yleispalveluvelvoitetta ei tulisi määrätä
muulle toimijalle kuin Suomen Posti Oyj:lle.
Virasto katsoo myös, että yleispalvelun jake-
lu ja laatustandardia koskevien määräysten
soveltaminen kaikkeen postitoimintaan vai-
keuttaa uusien yritysten alalle tuloa.

Lausunnonantajat eivät juurikaan ottaneet
kantaan ohjaukseen ja valvontaan liittyviin
kysymyksiin. Postiliitto ry kiinnitti huomiota
alihankintana tehtävien yleispalvelun osien
ohjaukseen ja valvontaan ja Invalidiliitto ry
tarpeeseen seurata kuluttajien tyytyväisyyttä
sekä yleisesti että erityisryhmien osalta.

Lausunnoissa tuli esille myös postipalvelu-
lain soveltamisalaan kuulumattomia seikkoja.
Tullihallitus selvitti launnossaan postilähe-
tysten tullauskäsittelyä. Yksittäisiä havainto-
ja esitettiin lisäksi yhteispalvelupisteiden le-
hittämisestä, henkilöstökysymyksistä, palve-
luiden tukemisesta, postitoiminnan verolais-
ta, Suomen Posti Oyj:n hallinnosta ja ohjauk-
sesta, postipalveluiden arvonlisäverosta ja
julkishallinnon yhteistyöstä eri hallinnonalo-
jen toiminnan yhteensovittamisessa. Lisäksi
esitettiin postitoiminnan seurantar ryhmän pe-
rustamista sekä posti- ja muiden kuljetuspal-
veluiden tasoa haja-asutusalueilla koskevan
selvityksen toteuttamista.

7.2. Kansalaiskeskustelu

Selontekoon liittyen valtioneuvoston verkkosivuilla oli avoinna 24.9. ja 10.10. välisenä aikana postipalveluita koskeva keskustelufoorumi kansalaisille. Keskusteluun jätettiin kaikkiaan yli 300 kommenttia, joista 47 prosenttia oli kriittisiä eli postipalveluita arvostelevia kannanottoja ja 44 prosenttia kommentteja, joissa ei otettu kantaa, vaan esimerkiksi kerrottiin arvottamatta omia kokemuksia. Kiittäviä kommentteja kaikista oli yhdeksän prosenttia. Keskustelun tuloksia ei ole tarkoituksenmukaista yleistää koskemaan kaikkia suomalaisia, mutta ne antavat hyvän käsityksen siitä, mihin postipalvelun osiin kansalaisten mielenkiinto kohdistuu. Keskustelun tuloksia arvioitaessa on lisäksi huomattava, että kannanotot kohdistuvat lähinnä yksittäisen yrityksen eli Suomen Posti Oyj:n toimintaan.

Keskustelussa eniten kriittisiä kommentteja herättivät jakelun ajankohta tai jakelutapa ja niiden suhde postipalvelulakiin kirjattuun valtakunnallisesti tasa-arvoiseen palveluun sekä Suomen Posti Oyj:n rooli peruspalvelua tarjoavana valtion omistamana liikeyrityksenä. Näiden lisäksi kritiikkiä saivat myös postitoimipaikkojen lakkauttaminen, asiamiespostien toisinaan epäpätevänä pidetty toiminta, huono asiakaspalvelu vahinko- tai jakeluhäiriötapauksissa sekä kadonneiden tai vahingoittuneiden lähetysten epätydyttävänä pidetty seuranta- ja korvausmenettely.

Kritiikkiä kokonaisuutena tarkasteltaessa voidaan havaita, että Suomen Posti Oyj:n yrityskuvaan sisältyi keskustelussa hyvin ristiriitaisia käsityksiä, jossa toisessa vaaditaan yhtiöltä tehokkuuden lisäämistä ja yritysmäisempää toimintatapaa ja toisessa paluuta voittoa tuottamattomaan valtion laitokseen.

Kommentit, joissa ei varsinaisesti otettu kantaa liittyivät ensisijassa postitoiminnan luonteen (liiketoimintaa vai peruspalvelua) maltilliseen pohdintaan, keskustelun aikana julkisuuteen tulleen Suomen Posti Oyj:n jakelu-uudistusehdotuksen arviointiin ja keskusteluun mahdollisuudesta siirtyä kahden päivittäisen jakelukierroksen malliin. Neutraalissa ryhmässä puhuttiin maininnan arvoisesti myös lisääntyvän sähköisen viestinvälityksen vaikutuksista postitoimintaan, asia-

miespostien toiminnasta ja postin kulkuun vaikuttavista sää- ja luonnonolosuhteista.

Suuri osa kiittävistä kommentteista liittyi edellä mainittuun esitykseen jakelun uudistamisesta. Ehdotusta pidettiin niissä hyvin tarpeellisena ja oikea-aikaisena palveluparannuksena erityisesti maaseudulla. Kommentoijat tuntuivat reagoivan esitykseen merkinä Suomen Posti Oyj:n valmiudesta vastata haasteisiin. Myönteisiä kannanottoja postitoiminta sai luotettavasta ja inhimillisestä katsoen virheettömästä palvelusta. Keskustelussa esitettiin myös huomioita suomalaisesta palvelutasosta suhteessa muihin maihin ja asiamiespostit saivat muutamaan otteeseen kiitoksia joustavista aukioloajoista ja hyvästä palvelusta.

8. Postipalvelulain arviointi

Tavoitteiden toteutuminen

Postipalvelulain säätämisen yhteydessä lain tavoitteiksi oli kirjattu 1) postipalveluiden tasapuolisen saatavuuden ja hyvälaatuisen yleispalvelun turvaaminen koko maassa, 2) postitoiminnan sujuvuuden ja jatkuvuuden turvaaminen sekä kotimaassa että kansainvälisessä postiliikenteessä, 3) kaikkien saatavilla olevien postipalveluiden perustason määrittäminen, 4) yleispalveluvelvoitteen asettaminen Suomen Posti Oy:lle, 5) säilyttää mahdollisuus myöntää kilpailuvia toimituksia lain tarkoittamaan postitoimintaan, mutta ei laajentaa sääntelyä muuhun jakelu-, lähetti-, kuriiri- ja pikakuljetustoimintaan ja 6) alan toiminnan ohjaaminen siten, että se rahoittaa kokonaisuutena itse itsensä ilman verovarointa maksettavia tukia.

Postitoiminnan varmistustehtävien siirtämistä koskevan lainmuutoksen tavoitteena puolestaan oli siirtää Viestintäviraston tehtäväksi postilähetysten oikean vastaanottajan tai lähettäjän selvittäminen niissä tapauksissa, joissa postiyritys ei ole puutteellisten osoitetietojen vuoksi saanut toimitettua lähetystä vastaanottajalle eikä palautettua lähettyä.

Postipalvelulain edellyttämää postitoiminnan yleispalvelua tarjoaa maassamme ainoana toimijana Suomen Posti Oyj, jolle on toimituvassa määrätty yleispalveluvelvoite.

Lain sallimia poikkeuksia lukuun ottamatta kaikki suomalaiset ovat viisipäiväisen jakelun ja keräilyn piirissä. Ottaen huomioon väestön sijoittuminen ja maantieteelliset seikat viisipäiväisen palvelun ulkopuolella olevien talouksien (175 kappaletta) on huomattavan vähäinen. Suomen Posti Oyj:n toimipisteverkko kattaa koko maan ja niissä on tarjolla yleispalvelun mukaiset palvelut. Suomen Posti Oyj saavuttaa laissa mainitut kansainvälisesti mitattuna erittäin korkeat kirjeiden kulkunopeuteen liittyvät laatustandardit. Yhtiö on toimiluvassa velvoitettu välittämään myös ulkomaisia postilähetyksiä Suomeen sekä Suomesta lähetettyjä postilähetyksiä ulkomaille sen mukaisesti kuin Suomea sitovat kansainväliset sopimukset ja EY:n lainsäädäntö edellyttävät.

Hallitus katsoo, että lain mukainen postipalvelujen perustaso on tarjolla kaikille kansalaisille hyvälaatuisena yhtenäisin ehdoin koko maassa ja että nykyiset säännökset turvaavat postipalvelujen sujuvuuden. Hallitus pitää kuitenkin tarpeellisena sen selvittämistä, missä määrin yleispalvelun laatustandardia tai sen määrittelyä kehittämällä olisi mahdollista nykyistä paremmin vastata postipalvelujen asiakkaiden tarpeisiin tai parantaa yleispalvelun tarjoamisen edellytyksiä.

Laki mahdollistaa kilpailevan postitoiminnan syntymisen, vaikkakaan kilpailua ei toistaiseksi ole syntynyt. Alalle tulon kynnys on säilynyt varsin korkeana. Ottaen huomioon toimialan luonne, vallitseva lainsäädäntö ja Suomen Posti Oyj:n vahva asema markkinoilla on epätodennäköistä, että lähiaikoina syntyisi merkittävää Suomen Posti Oyj:n kanssa kilpailevaa toimintaa. EU:n piirissä markkinoita ollaan asteittain vapauttamassa ja tavoitteena on toimialan vapauttaminen hallitusti kilpailulle kokonaan.

Ottaen huomioon vallitsevan tilanteen hallitus katsoo, että esiin ei ole noussut postitoiminnan kilpailuun liittyviä muutostarpeita.

Postipalvelulain soveltamisala on rajattu siten, ettei lupasääntely ulotu laajemmalle kuin on tarpeen lain tarkoituksen saavuttamiseksi. Rajanveto toimilupasääntelyn alaisen ja muun toiminnan välillä ei ole käytännössä aiheuttanut tulkintaongelmia.

Ottaen huomion viestinvälityksen markkinoilla tapahtuneen kehityksen hallitus katsoo, että lain soveltamisalan raja on edelleen tarkoituksenmukainen, eikä sitä tässä vaiheessa ole syytä muuttaa.

Yleispalvelun tarjoajan Suomen Posti Oyj:n talous on vakaalla pohjalla ja sen liiketoiminta on kannattavaa. Merkittävää kilpailua postitoimialan sisällä ei ole odotettavissa, mutta sähköisen viestinnän ja asiainnoinnin yleistyminen vaikuttaa jonkin verran yleispalvelun tarjoajan toimintaedellytyksiin.

Hallitus katsoo, että yleispalveluvelvoite ei ole muodostunut Suomen Posti Oyj:lle taloudellisesti kohtuuttomaksi rasitteeksi ja toimiala pystyy edelleen rahoittamaan itse itsensä ilman valtion tukia. On kuitenkin välttämätöntä seurata yleispalvelun tarjoamisen taloudellisten toimintaedellytysten kehittymistä.

Postipalvelulain muutos, jossa postinkulun varmistustehtävät siirrettiin viranomaiselle, tuli voimaan samanaikaisesti postipalvelulain kanssa vuoden 2002 alusta. Viestintäviraston organisaatioon kuuluva postin varmistusyksikkö vastaa lain mukaisista tehtävistä.

Hallitus katsoo, että postinkulun varmistustehtävien siirto Viestintäviraston viranomastehtäväksi on onnistunut ja toiminnalle on jatkossa taattava riittävät resurssit ja osaaminen.

Ohjaus ja valvonta

Lainsäädännön kehittäminen perustuu postitoiminnan kehityksen ja toimintaympäristön muutosten seuraamiseen ja arviointiin. Postitoiminnan yleinen ohjaus ja kehittäminen kuuluu liikenne- ja viestintäministeriölle. Ministeriö seuraa yleisesti toimialan kehitystä sekä kotimaassa että kansainvälisesti. Postin käyttäjien tyytyväisyyttä postipalveluiden tasoon ja laatuun seurataan säännöllisillä selvityksillä. Postidirektiivin muuttamisen yhteydessä komissiolta edellytettiin tutkimusta, jossa arvioidaan kunkin jäsenmaan osalta vaikutuksia, joita postipalvelujen sisämarkkinoiden täysimääräisellä toteutumisella vuonna 2009 olisi yleispalveluun. Tutkimuksen tulosten pohjalta komission tulee antaa vuoden 2006 loppuun mennessä asiasta kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle.

Hallitus katsoo, että postitoiminnan kehitystä tulee jatkuvasti seurata ja kartoittaa mahdollisia lainsäädännön kehittämiskohteita.

Viestintäviraston tehtävänä on valvoa postipalvelulain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista. Virasto on myös valitusviranomaisen jakelusuunnitelmiin ja postinjakeluun liittyvissä kysymyksissä.

Hallitus katsoo, että Viestintävirastolle tulee varmistaa riittävät resurssit ja osaaminen, jotta palveluiden käyttäjien oikeuksien toteutuminen ja postimarkkinoiden toimivuus varmistetaan.

Yhteenveto

Aikaväli, jolla postipalvelulain toimivuutta on tarkasteltu, on varsin lyhyt. Tämän vuoksi tässä selonteossa voidaan esittää vain lyhyen

aikavälin havaintoja postipalvelulain soveltamisesta ja vaikutuksista. Laki perustuu entiseen postitoimintalakiin ja EU:n postidirektiiviin. Postipalvelulailla lainsäädäntö saatettiin vastaamaan nykyisiä olosuhteita ja siihen tehtiin uuden perustuslain vaatimat muutokset.

Hallitus katsoo, että entiseen postitoimintalakiin verrattuna uusi postipalvelulaki selkeytti lainsäädäntöä ja postiyriyten velvollisuuksiin liittyviä kysymyksiä. Se myös paransi postipalvelujen saatavuutta, josta se ei olennaisesti muuttanut postipalvelujen tarjonnan ja kysynnän edellytyksiä.

Hallitus katsoo, että merkittäviä epäkohtia ei tässä vaiheessa ole tullut esiin, eikä näin ollen ole välitöntä tarvetta muuttaa nykyistä postipalvelulakia. Hallitus kuitenkin seuraa postimarkkinoiden ja asiakastarpeiden kehitystä ja on valmis tarvittaessa tekemään ajankohtaisiksi katsotut muutosesitykset.