

16.1.2017

**Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi postilain muuttamisesta****Tiivistelmä**

Hallituksen esitysluonnoksessa on esitelty kattavasti lain taustaa, nykytilaa, tavoitteita, toimenpiteitä ja keskeiset kohderyhmät. Esitysluonnos on informatiivinen ja siinä on esitelty jonkin verran lain eri toteuttamisvaihtoja. Kansainvälisiä esimerkkejä on kuvattu laajasti.

*Arviointineuvosto katsoo*, että hallituksen esitysluonnoksessa on kuvattu vaikutuksia yleisellä tasolla monipuolisesti. Esitysluonnoksen olennainen puute on kuitenkin se, että keskeisten ehdotusten olennaisimmat hyödyt ja kustannukset eivät hahmotu luonnoksesta. Esitysluonnoksen perusteella ei saa käsitystä keskeisten ehdotusten euromääräisistä odotetuista vaikutuksista yrityksiin, kotitalouksiin, julkiseen talouteen tai viranomaisiin. Esitysluonnoksen taloudellisista vaikutusarvioista ei käy ilmi, ylittävätkö lainmuutoksella tavoiteltavat odotetut yhteenlasketut hyödyt yhteenlasketut kustannukset.

*Arviointineuvosto suosittelee*, että puutteet hallituksen esitysluonnoksen vaikutusarvioissa korjataan ennen hallituksen esityksen antamista.

**1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö**

Hallituksen esitysluonnoksen keskeiset ehdotukset ovat seuraavat: i) Yleispalvelukirjeiden jakelua on mahdollista keventää viisipäiväisestä kolmipäiväiseen taajama-alueella, joilla on sanomalehtien varhaisjakelu. Haja-asutusalueella, jossa ei ole sanomalehtien ylläpitämää jakeluverkkoa, jatkuu viisipäiväinen jakelu. ii) Harvaanasuttujen alueiden jakelu toteutettaisiin yleispalvelun tarjoajan järjestämän hankintamenettelyn kautta. iii) Postinumero- ja osoiterekisterijärjestelmän tiedot avataan paremmin hyödynnettäväksi. iv) Yleispalvelun keräilyn ja jakelun sekä kirjeiden kulkunopeuksia sääntelyä voitaisiin keventää taajama-alueille. v) Näkövammaisille suunnattujen lähetysten sääntelyä uudistettaisiin siten, että näkövammaiselle lähetettävä pistekirjoituslähetys olisi maksuton kaikille lähettäjäille. vi) Enintään 1000 kotitaloutta voi olla keräily- ja jakelutiheyden poikkeusjärjestelyjen piirissä. vii) Yleispalvelun hinnoitteluissa sallitaan kohtuullinen kate. viii) Kerrostalojen asuinhuoneistoihin jaettavat kirjelähetykset on kannettava ensisijaisesti kerrostalokohtaisiin lokerikkoihin tai huoneistokohtaisiin postiluukkuihin. ix) Postipalveluihin liittyvien maksujen hinnastot on julkaistava yrityksen internet-sivuilla ja pidettävä lisäksi pyynnöstä saatavilla paperimuodossa ilman korvausta. x) Viestintäviraston toimintavaltuuksia erimielisyyksien ratkaisemisen, valvonta-asioiden käsittely ja muutoksenhaun osalta ehdotetaan muutettavaksi.

## **2. Lainsäädännön arviointineuvoston arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista**

### ***Yleiset huomiot***

Hallituksen esitysluonnoksessa on esitelty kattavasti asian taustaa, nykytilaa ja tavoitteita. Esitysluonnos on informatiivinen ja esitetyt toimenpiteet on kuvattu asianmukaisesti. Luonnoksessa on selvitetty joiltakin osin erilaisia tapoja toteuttaa lain tavoitteet ja kansainvälisiä esimerkkejä on kuvattu laajasti.

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä*, että ulkomaisia esimerkkejä on esitelty luonnoksessa. Esittelyssä tulisi kuitenkin keskittyä vain relevantteihin malleihin ja analysoida niiden merkitystä lain toteuttamisvaihtoja arvioitaessa. Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, miten kansainvälisiä esimerkkejä on hyödynnetty uudistuksessa, pl. pohdinta lehtijakelun liittämistä yleispalvelun piiriin. Arviointineuvosto suosittelee esimerkiksi taulukkojen käyttöä esityksen kansainvälisten esimerkkien havainnollistamiseksi.

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä*, että yleispalvelun keräilyn ja jakelun toteuttamismalleja on kuvattu melko monipuolisesti ja niiden tueksi on myös jonkin verran euromääräisiä arvioita. Kokonaisuutena esitysluonnoksesta on esityksiä, joista ei aukea valitun vaihtoehdon kustannukset ja hyödyt verrattuna nykytilanteeseen tai tilanteeseen, jossa toteutettaisiin jokin toinen vaihtoehtoinen muutos.

*Arviointineuvosto katsoo*, että hallituksen esitysluonnos voisi olla tiiviimpi. Olennainen tieto hukkuu jossain määrin epäolennaisen sekaan ja analysointi on jäänyt paikoin ohueksi. Tekstissä viitataan yleisesti selvityksiin ilman tarkkoja lähdeviitteitä. Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että viitattaessa tutkimuksiin tulee tekstistä käydä ilmi käytetty lähdeaineisto.

*Arviointineuvosto pitää tärkeänä*, että hallituksen esitysluonnoksessa tekstit ryhmitellään säädösvalmisteluohjeen<sup>1</sup> mukaisesti oikeiden otsikoiden alle (kotitaloudet, yritykset, julkinen talous ja kansantalous), jolloin esitys on teknisesti ehyt kokonaisuus. Monessa vaikutusten arviointia koskevassa alaluvussa on tekstiä, joka ei ole vaikutustenarviointia. Ne tulisi siirtää esitysluonnoksen aiempiin lukuihin. Toisaalta vaikutustenarvioita koskevia tekstejä voisi ryhmitellä paremmin. Esimerkiksi yritysvaikutukset tulisi koota yhdeksi kokonaisuudeksi ja vaikutukset näkövammaisiin tulisi siirtää yhteiskunnallisten vaikutusten alle. Edellä mainitut seikat tekevät esitysluonnoksesta osittain vaikealukuisen.

### **Taloudelliset vaikutukset**

#### ***Vaikutukset elinkeinoharjoittajiin (yrityksiin)***

Hallituksen esitysluonnoksessa tuodaan esiin, että esityksen merkittävimmät vaikutukset kohdistuvat yleispalvelun tarjoajaan (Posti Oy). Yleispalvelun modernisointi antaa yleispalvelun tarjoajalle edellytykset tehostaa toimintaan ja vähentää jakelukustannuksia. Esimerkiksi jakelupäivien vähentäminen tuo säästöä, mutta esitysluonnoksessa ei anneta euromääräisiä arvioita säästöistä.

---

<sup>1</sup>[http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200706saadosehdotustenvaikutustenarviointi.ohjeet/Files/Saadosehdotusten\\_vaikutusten\\_arviointi\\_Ohjeet.pdf](http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200706saadosehdotustenvaikutustenarviointi.ohjeet/Files/Saadosehdotusten_vaikutusten_arviointi_Ohjeet.pdf).

Esitysluonnoksessa tuodaan esille, että hankintamenettely alentaa yleispalvelun tarjoajan kustannuksia. Yleispalvelun tarjoaja valitsee jakelijan, joka järjestää jakelun yleispalvelun tarjoajaa edullisemmin. Luonnoksen mukaan hankintamenettely aiheuttaa Posti Oy:lle noin seitsemän miljoonan euron kustannukset tuotantoprosessiin ja lisäksi hankintamenettely itsessään aiheuttaa noin yhdeksän miljoonan euron kustannukset. Esitysluonnoksesta ei käy ilmi Posti Oy:n hankintamenettelystä aiheutuvat muut kustannukset tai säästöt.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, kuinka suuret kokonaiskustannukset jakelun kilpailuttamisesta muodostuu Posti Oy:lle. Esitysluonnoksen perusteella ei voi päätellä syntykö kilpailuttamisesta kustannussäästöjä.<sup>2</sup> Arviointineuvosto katsoo, että keskeisistä politiikkamuutoksista, esimerkiksi jakelun kilpailuttamisesta ja jakelupäivien vähentämisestä, tulisi pyrkiä antamaan suuntaa-antavat euromääräiset vaikutusarviot yrityksille.

Esitysluonnoksessa todetaan se, että kilpailun lisääntyminen johtaa hintatason laskuun niissä palveluissa ja alueilla, joissa kilpailua syntyy. Postimarkkinoiden kehittyminen tuo pitkällä aikavälillä monin tavoin enemmän arvoa asiakkaalle, minkä seurauksena alalla toimivien yritysten liikevaihto voi kasvaa. Jakelupalvelua tarjoaville yrityksille tulee uusia liiketoimintamahdollisuuksia ja ansaintamalleja. Osoiterekisterin tietojen saatavuus puolestaan avaisi muille postiyrityksille uudenlaisia mahdollisuuksia kehittää liiketoimintaansa ja tuo markkinoille uusi palveluita. Esitettyjä vaikutuksia ei perustella tutkimustiedolla, eikä kvantitatiivisia arvioita muutoksista esitetä.

*Arviointineuvosto katsoo*, että yritysvaikutusten kohderyhmät on kuvattu asianmukaisesti mm. Posti Oy:n ja sanomalehtien osalta. Sen sijaan kuvaus uusista liiketoiminnoista ja niihin liittyvistä yrityksistä on ohut. Kvantitatiivisia arvioita on vähän, eikä vaikutuksia juuri perustella tutkimustuloksilla. Arviointineuvoston näkemyksen mukaan esitysluonnoksessa tulisi esittää uusien liiketoimintojen vaikutusarvioita edes karkealla tasolla.<sup>3</sup>

*Arviointineuvosto kiinnittää huomiota* siihen, että esitysluonnoksen vaikutusarvio sanoma- ja aikakauslehtien asemaan on melko ylimalkainen. On luultavaa, että yleispalvelukirjeiden jakelumuutoksilla on ainakin pidemmällä aikavälillä seurannaisvaikutuksia myös sanoma- ja aikakauslehtiin.

Hallituksen esitysluonnoksesta käy ilmi, että esityksellä olisi työllisyysvaikutuksia yleispalveluissa työskenteleviin työntekijöihin. Työllisyyden muuttumisen mekanismeja on kuvattu ja viitattu myös yhteen tutkimukseen.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Posti Oy:n lausunnossa tuodaan esille, että yleispalvelukirjeiden jakelun kilpailutus esitettyssä muodossa voi nostaa asiakkaiden jakelukustannuksia ja aiheuttaa ison hallinnollisen taakan. Saatavilla: <https://www.lvm.fi/lvm-site62-mahti-portlet/download?did=220010>. Viestintäviraston lausunnossa tuodaan esille, että yleispalvelun tarjoajalla on jo nykyisin mahdollista ulkoistaa ja kilpailuttaa jakelua alueilla, mikäli siitä on saatavissa kustannushyötyä. Käytännössä voidaan olettaa, että tehokkaasti toimiva yritys kilpailuttaa jo nyt osan toiminnasta, jos se on kustannustehokasta. Esitetty sääntely voi tarkoittaa sitä, että jakelua tulisi kilpailuttaa myös sellaisissa tapauksissa, joissa yleispalvelun tarjoaja jakelu olisi kustannustehokkainta. Saatavilla: <https://www.lvm.fi/lvm-site62-mahti-portlet/download?did=220018>

<sup>3</sup> Kirjallisuuden perusteella näyttäisi siltä, että markkinoiden vapauttamisella ja kilpailulla on myönteinen vaikutus postisektorin toiminnan tehokkuuteen ja innovaatioihin. Kilpailun lisääminen edellyttää mm. riittävää pääsyä jakeluverkostoihin, joihin voidaan lukea posti- ja osoitetietojärjestelmät. Esimerkiksi seuraavissa tutkimuksissa on käsitelty postisektoria yleisesti sekä kilpailun merkitystä ja vaikutuksia: NERA Economic Consulting: Economics of Postal Services: Final Report. A Report to the European Commission DG-MARKT. July. 2004. Felisberto. C: Liberalisation, completion and innovation in the postal sector. Empirical Economics (2013) 44:1407-1434. Quirós, C.: Liberalization and efficiency in the European postal sector. Applied Economic Letters, 2011, 18, 1155-1158.

<sup>4</sup> OECD: Does competition Kill or Create Jobs? DAF/COMP/GF(2015)9, Unclassified.

*Arviointineuvosto katsoo*, että työllisyysvaikutuksia on selvitetty riittävästi, joskin suuntaa-antava määrälliset arviot työllisyysvaikutuksista tulisi mahdollisuuksien mukaan esittää.<sup>5</sup>

### ***Vaikutukset kotitalouksiin***

Hallituksen esitysluonnoksessa tuodaan esille, että kirjeiden kulkunopeus hidastuu ja joidenkin satojen kotitalouksien yleispalveluun kuuluvat postilähetykset harvenevat vain yhteen kertaan viikossa. Esitysluonnoksessa tuodaan esiin, että jokaista suomalaista kotitaloutta kohden on jaettavana tällä hetkellä 40 yleispalvelukirjettä vuodessa. Näin ollen muutos esimerkiksi kolmipäiväiseen yleispalvelukirjeiden jakeluun ei vaikuttaisi merkittävästi suureen osaan postinsaajiin. Lisäksi esitysluonnoksessa tuodaan esiin, että selvitysten mukaan postinsaajat eivät pidä välttämättömänä päiväpostin jakelua jokaisena arkipäivänä. Luonnoksesta ei käy ilmi mihin selvityksiin väittämät perustuvat.

Esitysluonnoksesta käy ilmi, että yleispalvelutuotteiden hinnat nousevat enimmillään 10 prosenttia. Tätä pidetään maltillisena, jos sillä voidaan välttää 70 miljoonan euron valtion tuki yleispalvelun järjestämiseksi. Luonnoksessa ei eritellä, kuinka suuren kustannuksen yleispalveluhinnoittelun kasvu kokonaisuudessaan voi muodostaa ja mistä se syntyy.

*Arviointineuvosto katsoo*, hallituksen esitysluonnoksen kolmipäiväistä jakelua koskevat kohdat on esitetty epäselvästi ml. lakiehdotuksen viittaus postilain 19 §:n yleispalvelun laatustandardiin. Vaikutukset jakelutoimintaan ja siten kotitalouksiin eivät käy selkeästi ilmi esitysluonnoksesta. Esitysluonnoksesta tulisi esittää karkea arvio siitä, kuinka moni kotitalous lukumääräisesti mahdollisesti siirtyisi kolmipäiväisen jakelun piiriin.

*Arviointineuvosto kiinnittää huomiota* esitysluonnoksen yleispalvelukirjeiden jakelun harventamisen perusteluihin. Yleispalvelukirjeiden vähäisehkö määrä vuodessa ei tarkoita sitä, että niitä voitaisiin automaattisesti jakaa harvemmin.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa tulisi olla tarkka viittaus selvityksiin postinjakelun harventamisesta. Luonnoksesta tulisi myös käydä ilmi arvio kotitalouksille aiheutuvista kustannusten vaihteluvälistä palveluhinnoittelun kallistuessa.

### ***Vaikutukset julkiselle taloudelle***

Esitysluonnoksessa kuvataan Posti Oy:n maksamia osinkotuloja valtiolle sekä tuodaan esiin, että valtio on saanut yritysverotuloja sekä arvonlisäverotuloja postipalveluista. Lisäksi tuodaan esille, että yleispalvelun tarjoajalle voidaan korvata osa yleispalvelun nettokustannuksista. Näitä ei ole toistaiseksi tarvinnut maksaa. Kuntavaikutuksissa käsitellään lähinnä alueellisia vaikutuksia.

*Arviointineuvoston näkemyksen mukaan* luonnoksessa käsitellään sinänsä olennaisia kysymyksiä valtiontalouden osalta. Luonnoksessa on esitetty valtion saamien osinkotulojen suuruusluokka, mutta verotulojen osalta lukua ei esitetä. Esitysluonnoksen perusteella ei ole pääteltävissä, lisääkö vai vähentääkö muutos valtion tuloja ja kustannuksia.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa tulisi olla suuntaa-antava arvio valtiolle aiheutuvista vaikutuksista. Lisäksi kuntataloutta koskevat osiot tulisi siirtää julkisen talouden alle ja siirtää alueellisia vaikutuksia koskevat osiot yhteiskunnallisiin vaikutuksiin.

<sup>5</sup> Esimerkiksi komission tilaamassa EU:n postisektorin tilaa koskevassa tutkimuksessa (WIK Consult: Main Developments in the Postal Sector (2010-2013), Final Report. Study for the European Commission, Directorate General for Internal Market and Services, August 2013.) todetaan, että postin yleispalvelutuottajien kokonaisuustyöllisyys on laskenut 2,5 % vuodesta 2011 vuoteen 2010 verrattuna. Tämä on johtunut tehostumisohjelmista, lisääntyneestä automaatiosta ja volyymien pienentymisestä. Toisaalta uusia työpaikkoja on tullut paketti- ja expresspalveluihin.

### ***Vaikutukset kansantalouteen***

Hallituksen esitysluonnoksessa on sivuttu vaikutuksia kansantalouteen hyvin ohuesti.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksesta tulisi käydä ilmi ylittävätkö esityksen tavoiteltavat yhteenlasketut hyödyt yhteenlasketut kustannukset.<sup>6</sup>

### ***Vaikutukset viranomaisten toimintaan***

Esitysluonnoksesta käy ilmi, että viranomaisten sähköiseen postilaatikkoon siirtyminen aiheuttaa 25 miljoonan euron säästöt vuosittain. Asiasta on tehty strategiaistunnon päätös, eikä se sinänsä liity tähän hallituksen esitykseen. Esitysluonnoksessa mainitaan muun muassa, että Viestintäviraston tehtävät lisääntyisivät hankintamenettelyn vuoksi, mutta toisaalta esimerkiksi osoiterekisterin hintasääntelyn muutos vähentäisi työtä. Luonnoksessa ei ole tuotu esiin esityksen kokonaisvaikutuksia viranomaisiin.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa tulisi antaa kvantitatiivinen arvio henkilötyövuosien muutoksista.

### ***Yhteiskunnalliset vaikutukset***

Yhteiskunnallisia vaikutuksia koskevassa osiossa käsitellään lähinnä taustatietoja, eikä yhteiskunnallisia vaikutuksia juuri kuvata.

*Arviointineuvosto katsoo*, että yhteiskunnallisissa vaikutuksissa tulisi käsitellä tarkemmin esimerkiksi alueellisia hinnoitteluvaikutuksia muiden kuin yleispalvelun osalta. Asiaa on tosin käsitelty hieman muualla luonnoksessa. Lisäksi esitysluonnoksessa tulisi käsitellä kirjeiden kulkunopeuden hidastumisen vaikutuksia kansalaisten mahdollisuuteen noudattaa määräaikoja.

### ***Ympäristövaikutukset***

Esitysluonnoksen mukainen joustava kuljetuksia yhdistävä malli todennäköisesti vähentää jakelusta aiheutuvia liikennemääriä ja vähentää siten hiilidioksidipäästöjä.

*Arviointineuvosto katsoo*, että ympäristövaikutuksia on kuvattu yleisesti, mutta riittävällä tasolla.

### ***Muut asiat***

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu ns. postilain muuttamista koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta, jonka liikenne- ja viestintäministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 19.12.2016. Lausunto on julkinen.

*Arviointineuvosto suosittelee*, että hallituksen esitystä korjataan 2. luvussa esitetyllä tavalla.

---

<sup>6</sup> Esimerkiksi norjalaistutkimuksessa selvitettiin kansantaloudelle aiheutuvia kokonaishyötyjä ja kustannuksia kustannus-hyöty analyysin avulla, kun arvioitiin yleispalvelun tuottajan kirjeiden ja korttien jakelunopeuden ja –tiheyden muuttamista eri vaihtoehtoilla. Lähde: Lindhjem, H. & Pedersen, S.: Should Publicly Funded Postal Services be Reduced? A Cost-Benefit Analysis of the Universal Service Obligation in Norway. Review of Network Economics, Volume 11, Issue 2, 2012.

**Helsingissä 16. tammikuuta 2017,**

Leila Kostainen  
Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen  
Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri