

TARTU ÜLIKOOL
Majandusteaduskond

Maria Podõmahhina

**UNIVERSAALTEENUSE PAKKUMINE JA RAHASTAMINE
EESTIS POSTITEENUSTE NÄITEL**

Bakalaureusetöö

Juhendaja: professor Jüri Sepp

Tartu 2018

Soovitan suunata kaitsmisele

(Jüri Sepp)

Kaitsmisele lubatud "...."..... 2018. a.

Riigimajanduse ja majanduspoliitika õppetooli juhataja

.....

Prof Kadri Ukrainski

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikad ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

.....

(Maria Podõmahhina)

SISUKORD

Sissejuhatus	5
1. Universaalse postiteenuse pakkumise ja rahastamise alused Euroopa Liidus	8
1.1. Universaalse postiteenuste pakkumise alused	8
1.1.1 Postisektor, selle sotsiaalmajanduslik roll ja iseärasused	8
1.1.2. UPT pakkumisega seotud lisakulude määramine ja rahastamine	15
1.2. Universaalsed postiteenused Euroopa Liidus	18
1.2.1. Euroopa Liidu postiteenuse liberaliseerimise ajalugu	18
1.2.2. Postisektori üldised arengutrendid	21
1.2.3. UPT rahastamise kogemused Euroopa Liidus	25
2. Universaalse postiteenuse pakkumine ja rahastamine Eestis ning selle võimalikud arendused	28
2.1. Universaalse postiteenuste pakkumise ja rahastamise praktika Eestis	28
2.1.1. UPT kohustuse määratlemine	28
2.1.2 Postiteenuse turu areng	31
2.1.3. UPT pakkumisega seotud lisakulude hüvitamine	34
2.2. Universaalse postiteenuse rahastamise probleemid ja alternatiivid	37
2.2.1. Intervjuude eesmärgid ja korraldus	37
2.2.2. Intervjuude tulemused	41
2.2.3. Võimalikud rahastamise alternatiivid ja ettepanekud	44
Kokkuvõte	49
Viidatud allikad	52
Lisad	59
Lisa 1. Millistelt teenustelt kogutakse fondi raha ja millistele teenustele seda makstakse	59
Lisa 2. Postiteenuse osutajate liigid ja osutavad ettevõtjad aastal 2016	60
Lisa 3. Tehtud hüvitise taotlused Omnivast 2012-2016. aastatel	61
Lisa 4. Osutatud postiteenuste mahud Eesti ja rahvusvahelise piires 2012-2016 aastatel (tükki)	62

Lisa 5. Intervjuu Konkurentsiameti vanemanalüütiku Indrek Ahermaaga.	63
Lisa 6. Intervjuu MKMi sideosakonna nõuniku Elena Reilentiga.	67
Lisa 7. Intervjuu Omniva postiäri valdkonna juhi Mari Allesega.	69
Summary	72

SISSEJUHATUS

Postiteenuseid osutab tavaliselt spetsiaalne majandusharu, mida käesolevas töös nimetatakse postisektoriks. Postisektorisse kuuluvad kindlal geograafilisel territooriumil tegutsevad vastavad organisatsioonid – postiteenuse pakkujad. Viimased aastakümned on postisektoris kaasa toonud suuri muutusi, mis on tingitud nii tehnoloogia kui ka poliitika arengust. Postiteenuseid võib pakkuda nii tavalise kui ka universaalse teenusena. Postiteenus võib olla nii siseriiklik kui ka rahvusvaheline.

Teenuseid võivad osutada nii avaliku kui ka erasektori ettevõtted alludes seejuures Euroopa siseturu reeglitele ning konkurentsieeskirjadele. Käesoleva töö raames toob autor välja põhjused, miks postiteenused on viimastel aastatel palju poleemikat tekitanud ning uurib universaalse postiteenuse (UPT) pakkumise ja finantseerimise võimalusi.

UPT kuulub üldhuviteenuste hulka, mida ei saa avaliku huvi tõttu lihtsalt turu hooleks jätta, sest vastasel juhul tekiks alapakkumine. Teemast arusaamiseks tuleb postiteenuse puhul esmalt eristada era- ja avalikku hüvist. Iseenesest mõistetavalt ei ole postiteenused välistamatud ja neid pakuks kindlasti ka turg. Vabaturuteenusena kannataks aga teenuse kättesaadavus ning kvaliteet ja hind, mis peaksid olema ühiskondlikult optimaalsed. Just teenuse füüsiline ja majanduslik kättesaadavus on see avalik hüvis, mille nimel peab riik sekkuma eriti seal, kus see on oluline ühiskonna sidususe seisukohalt, tagamaks kõigi kodanike osalemine ühiskonnaelus. See puudutab üldiselt erinevaid taristuteenuseid sh vähemalt mõningaid postiteenuseid.

Tänaseks päevaks on EL vastu võtnud mitmeid direktiive, milles sätestatakse erinevad võimalused taristuteenuste pakkumise majandusliku efektiivsuse ja sotsiaalselt olulise kättesaadavuse vahelise kooskõla saavutamiseks. Vaatamata sellele kohtab alternatiivsete võimaluste põhjalikku võrdlevat analüüsi harva ning seda on vähe lahatud ka teaduskirjanduses. Probleem on viimastel aastakümnetel teravnenud seoses

taristusektorite liberaliseerimisega, sh postituru täieliku avamisega, mis on olnud suunatud sektorite kuluefektiivsuse tõstmiseks, kuid mis on samuti nõudnud vastumeetmeid teenuste üldise kättesaadavuse tagamiseks.

Käesolevas töö raames käsitletakse universaalteenuse pakkumist ainult postisektoris . Esmalt selgitatakse, mis on universaalteenus postisektori jaoks, ning kuidas määratletakse siin universaalteenuse osutamise kohustus (*universal service obligation*). Lisaks uuritakse kohustuse täitmisest tekkinud lisakulude katmise mehhanisme Euroopa Liidu näitel. Teiseks kavatses autor uurida UPT rahastamise mehhanisme Eesti postiteenuste näitel, võrreldes neid ka teiste universaalteenustega..

Töö eesmärgiks on UPT võimalike rahastamismehhanismide hindamine Eesti kui väikeriigi tingimustes. Eesmärgi saavutamiseks tuleb lahendada järgmised uurimisülesanded:

- Eristada tavalist postiteenust universaalteenusest ning selgitada viimase pakkumise ja rahastamise võimalusi;
- Avada postiteenuse (sh UPT) pakkumise õiguslikud alused ja praktika Euroopa Liidus,
- Näidata postiteenuse (sh UPT) turu arengut Eestis,
- Uurida UPT pakkumise praktikat Eestis asjakohaste ettevõtete ja riigiasutuste esindajate intervjuerimise kaudu;
- Tuua välja UPT pakkumise ja finantseerimise erinevate mudelite tugevused ja nõrkused ning võimalikud alternatiivid.

Teoreetilise tausta andmiseks kasutab autor postisektorit ning universaal- ja üldhuviteenuseid käsitlevaid teadusartikleid ja uuringuid. Oluliseks allikaks on ka asjakohaste ametkondade aruanded, kus on käsitletud universaalse postiteenuse pakkumise praktikat. Allikad pärinevad Eesti Rahvusraamatukogu Otsinguportaalist, *Google Scholar*'ist, ISE, EBSCO ja JSTOR andmebaasidest.

Empiirilises osas iseloomustab autor Eesti ja Euroopa Liidu postisektori kogemusi ja probleeme tuues välja üldised arengutrendid ning käsitledes UPT kohustuse ja lisakulude määramise ja rahastamise praktikat. Arengutrendide kirjeldamiseks kasutatakse Eesti kohta Statistikaameti andmeid ja Konkurentsiameti postiside aruandeid. Euroopa Liidu riikide kohta ülevaadete andmiseks kasutatakse Euroopa

Komisjoni ja teiste organisatsioonide postside aruandeid (2010-2013). Allikatena kasutab autor ka erinevaid empiirilisi uuringuid Euroopa Liidu ning Eesti kohta. Finantsilise olukorra kirjeldamiseks kasutatakse Ülemaailmse Postiliidu aruandeid. Originaaluuringuna viis autor läbi intervjuud Konkurentsiameti vanemanalüütiku Indrek Ahermaaga, MKMi sideosakonna nõuniku Elena Reilentiga ja Omniva postiäri valdkonna juhi Mari Allesega, mis on leitavad töö lisadest 5, 6 ja 7. Tegemist oli struktureeritud intervjuudega, mille eesmärgiks oli hinnata Eesti UPT mudeli otstarbekust (tugevusi ja nõrkusi) võrreldes võimalike alternatiividega.

Töös on kaks peatükki, mis on jagatud alapeatükkideks. Esimeses peatükis käsitleb autor universaalteenuse pakkumise ja rahastamise aluseid ja kogemusi Euroopa Liidus. Teine peatükk uurib teemaga seonduvat praktikat ja probleeme Eesti näitel.

Esimene alapeatükk on jagatud kaheks alapeatükiks. Esimeses alapeatükis uurib autor postisektori iseärasusi ja UPT pakkumise vajadust. Seahulgas uurib autor postisektori rolli, UPT kohustuse (kvaliteedi) määramist ning universaalse kohustuse lisakulude rahastamist. Teine alapeatükk selgitab postisektori liberaliseerimise ajalugu ning UPT kohustusega seotud lisakulude määramist ja rahastamist Euroopa Liidu näitel.

Teises peatükis näidatakse esmalt üldisi postisektori arengutrende Eestis. Teises alapeatükis tutvustab autor originaaluuringu meetodikaga seonduvaid küsimusi, toob ära intervjuude tulemused, arvamused ja ettepanekud ning pakub rahastamismehhanismi võimalikke alternatiive.

Bakalaureusetöö tulemused võiksid kasulikud olla nii kommunikatsiooni ja taristu valdkonnas tegutsevatele ettevõtetele kui ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile (edaspidi MKM) ning Konkurentsiametile.

Märksõnad: üldhuviteenus, universaalteenus, postiteenus, pakkumine, rahastamine.

1. UNIVERSAALSE POSTITEENUSE PAKKUMISE JA RAHASTAMISE ALUSED EUROOPA LIIDUS

1.1. Universaalse postiteenuste pakkumise alused

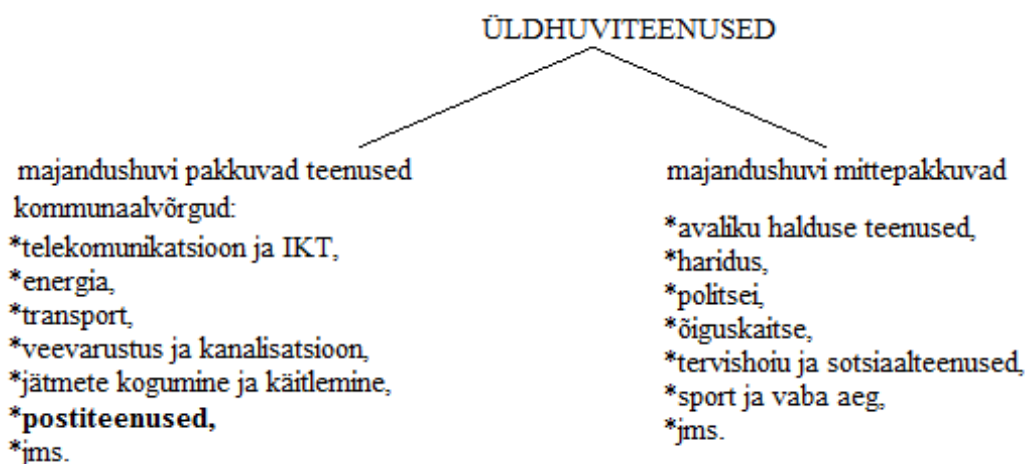
1.1.1 Postisektor, selle sotsiaalmajanduslik roll ja iseärasused

Selles alapeatükis analüüsitakse erialakirjanduses kasutatud universaalteenuse mõistet postiteenuste valguses ja postisektori pakkumise rolli. Käesoleva töö autor alustab välja selgitamisega millist rolli omab postiteenuste pakkumine üldhuviteenuste turul. Autor järjestab seejärel mõisted, mis aitavad paremini mõista postivõrgu toimimist. Alustades mõistete järjestamisest selgineb kuhu postisektori valdkonna teenused kuuluvad. Lisaks võrdleb autor tavalist postiteenust universaalse postiteenusega. Samuti defineerib autor universaalse postisektoriga seotud mõisteid. Need mõisted on näiteks universaalne postiteenus, universaalteenuse pakkuja ja temale asetatud kohustused.

Ühiskonna riikliku korralduse kujunedes olid postiteenuse kontrollimise põhjused peamiselt sõjalist ja halduslikku laadi. Tänapäeval on lisandunud neile kahele põhjusele ka majanduslikud, keskkonnaalased ja poliitilised motiivid (Button, 2005: 11). Kaasaegses ühiskonnas on postiteenuse roll inimeste jaoks muutunud vastavalt tehnoloogia arengule. Tehnoloogia areng valmistab probleeme traditsioonilistele kirjavahetusele, kuna 21. sajandil kõige lihtsam sõnumi edastamise viis on internet. Interneti vahendusel sõnumi edastamine ongi postiteenuse üks peamine konkurent sest see pakub kiiremat kättetoimetamist. Interneti levikuga kaasneb postiteenuse kui pideva sõnumi edastamise viisi populaarsuse langus. See puudutab eelkõige siseriiklikke kirisaadetisi. Tarbija peab arvestama, et kirja adressaadini toimetamiseks kuulub mitu päeva ning tema jaoks ei ole see efektiivne. Kulude kasvamine põhjustab ettevõtte ressursside nappust. Vähemkaitstud elanike maksevõime ei võimalda tõsta teenuse müügihinda ning reguleeriv asutus ei paku alternatiivi teenuse rahastamiseks. Postiteenuse pakkumise rolli universaalteenusena võib seletada toetudes kahele põhjusele (Cremer et al. 2001: 14): üldist majandus ja sotsiaalhuvi pakkuvad teenused.

Majanduslik põhjus on esindatud rikkuse ümberjaotamise korral. See tähendab, et läbi hinna ühtsel alusel kujundamise oleksid majapidamised ja ettevõtted motiveeritud elama pigem maapiirkonnas kui linna südames. Samas peab toetama avalike teenuste kättesaadavust, et inimesed saaksid vabalt seda samamoodi kasutada nagu suurtes linnades. (*Ibid*: 14) Sotsiaalse põhjuse mõistet selgitasid (Gautier ja Paolini 2010), postiteenuse pakkumise seisneb inimeste sidususe suurenemises (sotsiaalne heaolu) ja sotsiaalse eraldatuse kõrvaldamises (ühiskonna võrdsus). Valdkondi, mida turg ei ole valmis iseseisvalt teenindama, tuleb toetada läbi avaliku sektori ehk läbi avaliku võimu sekkumise (Services of General..., 2012). Tähtis on teenindada neid piirkondi, kus on esindatud erinevate kuludega turusegmenidid. Uued liitujad hakkavad kõigepealt konkureerima seal, kus on kõige tulusamad segmenidid ning risk turule sisenemiseks väiksem. Pärast postituru täielikku avanemist oli see nähtus rohkem esil.

Üldhuviteenust defineeritakse kui teenust, mida liikmesriikide ametiasutused käsitavad sellise üldist huvi pakkuva teenusena, mille suhtes kehtib avaliku teenuse osutamise kohustus ja mida kasutab valdav osa riigi või kohaliku omavalitsuse elanikke. Üldhuviteenused tavaliselt eristatakse kategooriatesse: üldist majandushuvi pakkuvad ja sotsiaalteenused. Antud töö raames käsitleb autor ainult selliseid teenuseid, mis pakuvad üldist majandushuvi. Üldist majandushuvi pakkuva teenuse tegemisel tekib pakkuja ja tarbija vahele majanduslik side. Millistesse kategooriatesse kuuluvad postiteenused on nähtav alloleval joonisel 1.



Joonis 1. Üldhuviteenuste eristamine kategooriatesse. Allikas: (Üldhuviteenused, Euroopa Komisjon, 2018 ja Struktuurifondide vahelised seosed 2010: 3–4, autori koostatud)

Üldist majandushuvi pakkuvaid teenuseid osutatakse tasu eest ning selliste teenuste puhul on alati määratud Euroopa siseturu ja konkurentsieeskirju. Vajadusel tehakse erandeid, et tarbija saaks neid teenuseid lihtsamini kätte. Autor pöörab tähelepanu eriti kommunaalvõrguteenustele, sellepärast et need teenuseid võib tihedalt seostada universaalteenustega. Kommunaalteenuste jaoks on vajalik võrgustiku olemasolu, mille dubleerimine ei ole tavaliselt pakkujale efektiivne. Tavaliselt tuuakse võrgustike näitena transporti, energiat, vett ja kanalisatsiooni, telekommunikatsiooni ning postiteenuseid. Postisektori juurde kuuluvad kohustuslikena postkontorid ja postkastid.

Postisektorit vaadeldakse kui efektiivset süsteemi, mis ehitab välja postitaristu selleks, et toetada majanduskasvu ja arengut. Iga liikmesriik järgib alljärgnevat eesmärke postisektoris (Kujacic *et al.* 2011: 2):

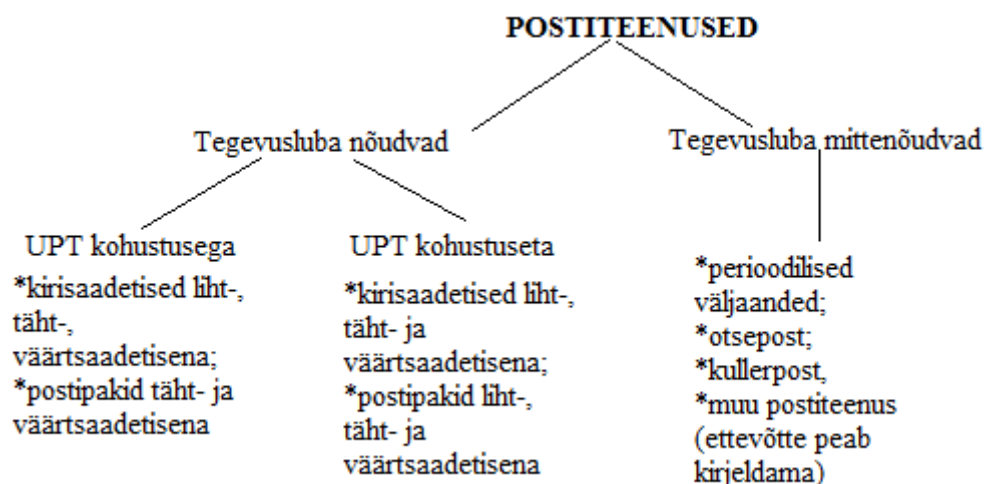
- Ühtse taristu ehitamine, kus toimub järjepidev kommunikatsioon inimeste vahel kooskõlas logistika arengu ning finantsteenustega (Idiegbeyan-Ose & Akpoghome 2009),
- Erinevate finantsteenuste osutamine, nt rahvusvahelised rahasaadetised, hoiupangad jms (Trubint & Bojović 2006; Bojovic *et al.*, 2009),
- Kaubanduse arendamiseks vajalike rahvusvaheliste liiklusteenuste väljaarendamine,
- Uute töökohtade loomine.

Kui tarbija ostis postkontorist nõutavat teenust on postiteenuse osutaja kohutuseks vastav teenus ümber töödelda. Christian Jaag'i (2014: 2) ja Cremer *et al.* (2015: 3) artikli järgi hõlmab postisektor tegevusi alates adresseeritud ning mitteadresseeritud pakkide ja kiirsaadetiste kogumisest ja sorteerimisest kuni nende transportimiseni ja kättetoimetamiseni. Tegevusi, mida pakkuja osutab enda sorteerimisjaamas (kogumine, sisse ja välja sorteerimine, transport) nimetatakse ülesvoolu tegevuseks (*upstream activities*). Allavoolu tegevus (*downstream activities*) on kohalik kättetoimetamine. Ülesvoolu tegevused on konkurentsivõimelised alad, milles võivad osaleda mitmed pakkujad ning kelle vahel jagatakse ka kulud. Samas allavoolu tegevus ehk kättetoimetamine moodustab kõige suurema osa tehingukuludest, kuna näiteks maapiirkonnas on kättetoimetamise kulud kõrgemad kui linnas.

Postisektorist rääkides on vaja mõista erinevusi võrreldes telekommunikatsiooni- ja energiasektoriga, kuna postisektori ei toimi samamoodi. Avalikku hüvise pakkumise alati sekkub riik (pakub kvaliteetsed teenused). Riigi ülesanne on tagada piisava liigipääsu võrgustikele. Teise sõnaga öeldes jälgida, et teenuse pakkumine on kättesaadavalt valdava elanikele ning teenuse on osutatud taskukohase hinna eest. Avaliku hüvisena on käsitletav vaid universaalteenuse turulahendust ületav kvaliteet (teenuse kiirus) ja kättesaadavus (teenuse tihedus). Sellised kvaliteedinõuded annavad hüvisele universaalsust. Universaalne kättesaadavus tähendab, et teenus oleks inimestele nii füüsiliselt kui finantsiliselt kättesaadav. Finantsiline kättesaadavus tähendab, et suurem osa elanikest on võimelised tasuma kasutatava teenuse eest sõltumata tehtavatest kuludest. Inglise keelest kasutatakse mõistet „*affordability*“, mida võib eesti keelde tõlkida sõnaga taskukohane. Füüsiline kättesaadavus sõltub aga postkontorite ja postkastide tihedusest. Postisektoris pakutakse tarbijatele lisaks avalikku hüvistele ka erahüvised, mis pakub turg.

Autor teeb kokkuvõtte teoreetilise kirjanduse järgi, et postisektorist on kui püsivalt toimiva ala, kus teostatakse postisaadetiste kogumist, sorteerimist, transporti ning kus toimub kättetoimetamine lõppsaajale. Kogu protsess kannab nimetust „edastamine“. Mõlemad autorid kinnitavad (Cremer *et al.* ja Jaag), et tegemist oleks just postisektoriga selleks, et võimaldada üles- ja allavoolu tegevused eraldamist. Kujacic et al. (2011) artikli järgi võib rõhutada, et postisektor on oluline majanduse arengu ja kasvu koostisosa.

Universaalteenuse mõistet on võimalik erinevalt defineerida, lähtudes sellest, millises valdkonnas tegutsetakse. Mõiste seletust oli antud (PSE, 2006: 22) poolt, mis on defineeritud kui õigus saada kasu nõutud tellitavatest teenusest, mida iga elanik kasutab sõltumatult tema geograafilisest asukohast taskukohase hinnaga. Postisektoris on erinevaid teenuste liike, mis konkureerivad omavahel ja millest kõiki ei ole võimalik käsitleda universaalteenusena. Postiseaduse abil võib jaotada postiteenused universaalseks ja mitteuniversaalseks (vt joonis 2).



Joonis 2. Postiteenuste liigitus. Allikas: (Postidirektiiv, 1997: art. 3(1)), autori koostatud.)

Postiturul on universaalkohustusega ja kohustuseta teenused. Tähtis on lisada universaalsete postiteenuste (edaspidi UPT), et nende pakkumisega ettevõttel peab olema UPT kohustus ja UPT saadetise mõõtmise piirangu kohta. On vajalik, et UPT kirisaadetised ei saa ületada 2 kg ning pakisaadetis 10 kg piirangut. UPT võib pakkuda ainult universaalteenuse pakkuja. Igas liikmesriigis on erinevad meetodid mis viisil UPT määratakse. Autor vaatleb ka kuidas Eestis UPT määratakse lähemalt teises peatükis. Ilma kohustusega postiteenused on samad, kuid nende mõõtmise piiranguid ei ole. Universaalteenuste hulka ei kuulu samuti partiisaadetiste edastamine.

UPT pakkuja määramise järgnevalt on vaja eristada milline kohustus pakkuja endale võtab. Ettevõttele, mis on universaalteenuse pakkumise kohustuse võtnud, tuleb vastava kohustuse võtmisega tekkinud kulud kompenseerida. UPT'd määratakse kui vastava kohustuse andmist teenuse pakkujale teenuse osutamiseks. UPT mõiste on lähedane sektorisse kuuluva kohustusega. Järgnevates lõikudes annab autor ülevaate spetsiifilisest universaalteenuse kohustusest ning toob välja postisektoriga seotud eripärad.

Eelnevast on selge, et universaalteenuse kohustus kehtib ainult vastavas liikmesriigis UPT teenuste jaoks. Universaalkohustuse puhul on tähtis kättetoimetamise aeg või kui kiirelt saabub saajale tellitav teenus. Uued (väljundile orienteeritud) regulatsioonid peavad keskenduma kättesaadavusele ning teenuse kättetoimetamise tempole.

Organisatsioonikäitumine ei peaks olema seotud kindla tehnoloogiaga, vaid pigem tarbijate vajadustega. Postiteenuse operaatoreid võib vaadelda kui sisendite ressursse töötlemise (tööjõu, kapital/taristu, energia) väljunditeks (saadetiste korjamine ning kättetoimetamine). Seejärel tuleb universaalteenuse kohustust vaadelda kui väljundi tootmist. Näitena võiks tuua regulatsiooni jõustumisel postiteenuse pakkujate arvu miinimumini viimist või teenuse tiheduse (kättetoimetamise) langust. Christian Jaag ja Urs Trinkner (Jaag & Trinkner'i 2012) töötasid välja universaalteenuse kohustuse määratlemise üldpõhimõtted. Nendeks on väljundikesksus, tehnoloogiline neutraalsus, tooteneutraalsus, vajadus, eluvõime ja konkurentsi neutraalsus.

Väljundile orienteeritud kohustuse regulatsioonid peavad olema määratletud vaatamata sellele, millist tehnoloogiat riigis kasutatakse. Väljundile orienteeritud regulatsioonid peaksid olema paindlikud, et toote portfelli (valik) oleks võimalik muuta vastavalt tarbijate vajadustele. Sellest järeldub, et tuleb vältida spetsiifilise toote kohustust, näiteks prioriteetsete kirjade osas. Universaalteenuseid tuleks määratleda kui tarbijatele edastatud baasteenust koos kõige põhilisemate vajadustega. Baasteenuste kõrval võivad universaalteenuse pakkujad (või nende konkurendid) pakkuda lisaväärtusega teenuseid puhtalt ärilistel alustel. Universaalteenuse kohustust tuleks määratleda jätkusuutlikuna selleks, et vältida ülemäärast välist lisakulude rahastamist.

Kohustuse defineerimisel peab Beschorner (Liberalization of..., 2008) selle motiive mitmekesiseks. Motiivid sõltuvad iga liikmeriigi iseärasustest, kuna hõlmavad konkreetse riikliku turu eripärasid ja seal olemasolevat tehnoloogiat. Universaalteenuse kohustuse alla kuulub: leviala, hinnapoliitika ja kvaliteet (*Ibid*: 10). Leviala mõiste põhineb geograafilist teenust osutataval territooriumil. Kohustus nõuab, et tellitav postiteenus oleks kättesaadav kogu territooriumi piires. See on vajalik kindlasti piirkondades, kus elanike arv ei ole suur ning kus müügitulu on madal. Hinnapoliitika allub mitte-diskrimineerimise printsiibile. See tähendab, et loomulik monopoolne pakkuja ei tohiks alandada hindu seal, kus toimub uute pakkujate turule sisenemine. Ühist hinnaprintsiipi kasutatakse selleks, et kehtestada sama hinnatase kõikidele tarbijatele vaatamata nende finantsilisele olukorrale. Autor järeldab, et ei sõltu teenuse hind sihtkohast (*Ibid*: 11).

Üldist definitsiooni UPT kohta pakub Cremer *et al.* (2001), kelle kohaselt on universaalteenuse osutamisel põhielementideks kvaliteet ja taskukohasus kõikidele

tarbijatele. Kui asutakse UPT'd põhjendama, siis on oluline arvestada kahe tähtsa küsimusega (*Ibid*: 3). Esiteks sellega, millist lisakulu majandusele peetakse normaalseks. Teiseks, kas ja kuidas UPT kui avalik hüvis ühiskondlikult põhjendada arvestades poliitilisi piiranguid. Positiivseks aspektiks UPT kasutamise kohta on selle populaarsus teistes valdkondades, näiteks bussitranspordis ja elektrooniliste sidevõrkude puhul.

Cremer *et al.* (2001) toob erinevaid UPT vaatlusi, mille järgi võib seletada kuidas ja millise eesmärgiga seda rakendatakse. Artikli autor analüüsib kuidas sõltub kohustuse regulatsioonid poliitilistest otsustest. Üldhuvi sisaldavaid teenuseid pakub kindlasti ka turg, kuid mitte piisava kättesaadavusega, nagu seda nõuab avalik võim. Selleks, et kindlustada suuremat pakkumist ehk kättesaadavust, tuleb arvestada nii sotsiaalse kui ka majandusliku efektiivsusega seotud faktoritega. Majandusliku efektiivsuse all mõistetakse positiivset mastaabiefekti ning sotsiaalseteks põhjusteks on teenuse tarbimisega lisanduv positiivne välismõju (Services of General..., 2006: 2-3).

Cremer, *et al.* (2001) järgi on positiivse mastaabiefekti korral enamlikes olukordades tendents loomulikuks monopoliks. Turutingimustes peab loomulik monopol jõudma kasumi maksimumini, kusjuures mõned turusegmentid võivad jääda teenindamata. Mastaabisäästu põhjusel sekkub protsessi avalik võim, et tagada piisavat kättesaadavust, kvaliteeti ning finantsilist kättesaadavust teenindamisel. UPT kohustust omav ettevõtte peab positiivse välismõju korral pakkuma teenust turusegmentidele, mida turg ise ei teenindaks. Vähem tulemuslike turusegmentide teenindamine ei võimalda katta ettevõtte tehtud kulusid. Mõistliku kasumi saamiseks tuleb ettevõttel taotleda dotatsiooni või tuleb riigil luua hüvitusfond. Hüvitis on rahvamajanduslikult efektiivne kui hüvitise maksimisega seotud kulu on väiksem kui hüvitise pakkumise positiivsest välismõjust tulenev tulu (*Ibid*: 10).

Cremer *et al.* (2001) kohaselt pakutakse traditsiooniliselt üldhuviteenustest haridust kõigile tasuta või oluliselt subsideeritud hinnaga selleks, et rikkust ümber jaotada. Bratka (2014) illustreerib rikkuse ümberjaotamist ühistranspordi näitel. Aas (2012) selgitab: „Tallinnastele tasuta ühistranspordi pakkumise üks ametlikest põhjendustest on rikkuse ümberjaotamine“.

Autor esitleb kokkuvõtlikku definitsiooni iga mainitud allika põhjal tabelis 1. Järgnev tabel aitab autoril paremini mõista UPT käsitluses märksõnu. Autor võrdleb omavahel erinevaid UPT käsitlusi ning näitab seejärel tabelis levinud seisukohta mida UPT kohustused tähendavad.

Tabel 1. Kokkuvõte UPT käsitlusest erinevate autorite poolt

Autor	Jaag, C., Trinkner U.	Beschorner, P.F. E.	Cremer H.
UPT kohustuse kokkuvõtlik definitsioon	Orienteeritud väljundile, tehnoloogiliselt neutraalne, tooteneutraalne, vajadustele vastav, jätkusuutlik ja konkurentsineutraalne	Definitsioon sõltub riigist, kus pakkuja tegutseb	UPT pakkuja peab osutama teenust üldiselt kättesaadavalt taskukohase hinna eest.
Erinevused	UPT kohustus kui väljund	Riiklikud iseärasused ja tehnoloogia	Kohustus kui kvaliteet, kättesaadavus ja taskukohasus
Sarnasused	Peamised UPT nõuded võetakse arvesse	Leviala, hinnapoliitika ja kvaliteet	Kohustus on tihedalt seotud UPT definitsiooniga

Allikas: autori koostatud

Autor on nõus Beschorner'iga (2008), kelle kohaselt tuleb kohustuse defineerimisel kindlasti riigi iseärasustega arvestada. Riigi iseärasused kohustuse määramisel on näiteks rahvastiku arv, pindala ja palgaseis. Samuti ei tohi unustada peamisi universaalsuse printsiipe: piisav kättesaadavus, kvaliteet ning taskukohasus, mille pakkus välja Cremer *et al.* (2001: 3). Iga UPT pakkujale kohustuse panemiseks oleks vaja kindlaid ja selgeid kvaliteedinõudeid ning eeskirju. Jaagi ja Trinkner'i (2012) järgi on sobivat rahastamise mehhanismi valides vajalik arvesse võtta kohustuse tunnuseid. Kohustuse täitmisel on vaja selget, määratud ning õiget rahastamist, et turukonkurentsi mitte moonutada. Uued määratletud regulatsioonid universaalteenuste kohta kajastasid kaudselt muutuvaid turutingimusi ning mõju asendusteenustest.

1.1.2. UPT pakkumisega seotud lisakulude määramine ja rahastamine

Lisakulude määramisest ja postisektori arengu meetoditest on juttu Alex Kalevi Dieke artiklis (Dieke et al. 2013: 189). Ühtlase lisakulude arvutamise meetodikat ei ole Euroopa Liidus välja kujunenud. Euroopas on kolm enim levinud meetodikat lisakulude määramiseks. Need on puudujäägi (*deficit approach*), kulude netokokkuhoiu (*net avoidable cost*) ja kasumlikkuse kulu (*profitability cost approach*) lähenemisviisid.

Lähenemisviisi puudujääke arutatakse selle põhjal kui palju kaotas UPT pakkuja kahjumlike teenuseid osutades ning kui palju sai juurde UPT-st, mis olid kasumlikud. Teine arvutamise meetodi erinevus seisneb selles, kuidas UPT pakkumise lisakulu jaguneb (milline oli teenus, milline piirkond [kas kahjumlik või kasumlik] ja kui kiiresti teenust osutati). Viimase lisakulude meetodi iseärasus seisneb selles, kes pakub postiteenust, kas universaalkohustusega ettevõtte või ettevõtte, millel seda kohustust pole. Kui postiteenust pakuti UPT-na, siis vaadeldakse kui suur vahe on lisanduvates kuludes ja tuludes. Kui lisakulud määrati peab valima sobivad rahastamismehhanismid nende katmiseks.

Postisektoris sõltub teenuse tulusus selle liikidest. Neid saab jagada kahjumlikeks ja kasumlikeks. Kahjumlike teenuste teenindamist tuleb nende säilitamiseks täiendavalt finantseerida. Kasumlike teenuseid teenindatakse vaba konkurentsi korras. Seetõttu võiks väita, et postiteenuste universaalteenusena pakkumise asemel võiks kasutada turulahendit, kus pakutakse vaid postiteenust, mis on vabal turul majanduslikult tasuv. Vaadeldava turulahendi probleemiks on madalama sissetulekuga indiviidide ligipääs postivõrgule, eriti madalama elaniku tihedusega territooriumil.

Universaalteenuseid on traditsiooniliselt pakkunud monopolid. Viimastel aastakümnetel on Euroopa Liit liikunud turu avanemise poole. Ettevõtted, mida pakkusid universaalteenuseid, tagati turule ligipääsuga. Kuna lisanduv postiteenuse osutajate arv vähendab teenuse pakkuja müügimonopooli, ettevõtte võib sattuda kahjumisse.

Peamised rahastamise meetodid on esindatud teoreetilises kirjanduses ning erinevates akadeemilistes artiklites, kus on kokku kogutud teave mitme aasta jooksul lisanduvate kulude katmise praktika. Pärast viimase postidirektiivi jõustumist 2009. aastal, keelati ebamõistlike kulude rakendamine rahastamise alternatiivina. Selleks on ühe firma poolt kirjateenuse (lihtkirja saatmine kuni 50 g) reserveerimise õiguse kaotamine, mis oli tingitud vajadusest tasakaalustada turutingimusi kõikide osalejate vahel. Eesmärk oli ka kaasata uusi sisenejaid. Postisektoris ei tohi teenuse osutamise õiguse reserveerimist kasutada ja seetõttu vaatleb antud töö autor ainult neid rahastamise võimalusi, mis on lubatud postidirektiiviga ja on sellega kooskõlas. Samuti vaatleb autor järgmises lõigus vaid selliseid rahastamise meetodeid, mida kasutatakse seoses lisandunud kulude katmisel universaalteenuse pakkumisega.

2007. aastal Oxera poolt läbiviidud uuring kirjeldas järgmisi rahastamise võimalusi: hüvitusfondid erinevates vormides, sisenemistasud, konkurentsivõimeline pakkumine (*competitive tendering*) ja mängi-või-maksa mehhanism. Hüvitusfond võib töötada erinevatel printsiipidel. Vahendeid kogutakse kas tulude, kasumi, ühikute maksustamisega või ühekordsete maksudena.

Kui vaadelda tulude maksustamist, siis nähtub, et UPT pakkujad töötavad samuti telekommunikatsiooni valdkonnas. Maksustada on võimalik UPT pakkujale laekuvaid vahendeid mitte-UPT teenustelt või tulusid, mis on saadud kasumit tootvatelt postiteenustelt. Peale selle võib maksustada UPT pakkuja kasumit, mis tekkis UPT teenuse osutamise tulemusel. Mitte-UPT teenuste puhul võib maksustada kõiki teenuseid välja arvatud UPT'lt saadavat kasumit. Tavaliselt toimub liikmesriikides valitud postimakse maksmine ühikute alusel iga edastatud kirja pealt, sealhulgas liht-, väärt-, ja tähtsaadetistelt. Juhul kui koormavaid lisakulusid tekib ka pakkide edastamisel, maksavad UPT osutajad samuti postimakse. Viimaste aastate praktikat vaadeldes on pakkide saatmine kasumlik ja seetõttu nende pealt postimakse ei korjata. Ühekordne maksude korjamine toimub telekommunikatsiooni või energiasektoris. Postisektoris väljendub ühekordne makse täht- ja väärsaadetise edastamises, kus tarbija maksab rohkem selle eest, et saadetis jõuaks saajani kiiremini või saadetise kadumise korral UPT pakkuja kohustub kaotamise või rikkumise korral maksma garantiisumma või hüvitise.

Teise postiteenuse osutaja postivõrgu kasutamine on lubatud postiseaduse järgi ainult siis, kui osutajate vahel on sõlmitud leping. Teise postivõrgu kasutaja kohustub maksma maksu läbipääsu eest teist postivõrku omavale ettevõttele. Need maksed võivad olla esindatud hüvitusfondi vahenditena. Maksete suurused sõltuvad võrgu ulatusest, mida teine osutaja kasutab enda postiteenuse edastamiseks. (Oxera, 2007: 81)

UPT pakkuja lisakulude rahastamine on võimalik ka konkurentsivõimelise pakkumise (*competitive tendering*) tegemisel. Seda mehhanismi on võimalik rakendada juhul kui postivõrgus on piisavalt konkurente ning hinnapakumisi. Pakkuja määratakse endogeenselt ehk valitakse kõige konkurentsivõimelisem hind oksjonilt. Sellist rahastamise mehhanismi rakendatakse enamasti erasektoris, kuna seal võib hinna pakkumise valida näiteks efektiivsuse kriteeriumi alusel. Sellist meetodit postisektoris on rakendatud näiteks Uus-Meremaal (Oxera, 2007: 91). Uuringu leiab, et

konkurentsivõimelise pakkumise meetodi rakendamine võimaldab vältida informatsiooni asümmeetriat. Informatsiooni asümmeetria väljenduks näiteks sel juhul, kui reguleeriv asutus on vähemtuntud esindaja oluliste muutuste, nt teenuse osutamiseks nõutava väärtuse või tehtud kulude korral. Samuti kasutatakse konkurentsivõimelise pakkumise mehhanismi selleks, et ennustada lisakulude suurust UPT pakkujale, võimaldades ette näha seda, kas ta saab oma püsikuludega hakkama või mitte. (*Ibid*: 91)

Postiteenuse alternatiiviks lubab direktiiv mängi-või-maksa mehhanismi, mis toimib kulu jagamise süsteemi järgi. Erisuseks hüvitisfondist on toodud see, et esindatud võib olla mitu vabatahtlikku UPT pakkujat, kes saavad UPT kohustuse võtmisel soodustust hüvitisfondi maksetes. Kui UPT kohustust ei võeta ja teenindatakse vaid odavaid segmente, tuleb rohkem maksta. Mängi-või-maksa on sobiv mehhanism vaid suurte turgude jaoks. Mängi-või-maksa süsteem eeldab, et kui riik valib sellise rahastamise mehhanismi, siis avalikku konkurssi ei toimu. Universaalteenuse osutajat määratakse vaid juhul, kui universaalteenuse kohustuse täitmine on odavam võrreldes universaalteenuse maksukohustuse suurusega. Sel juhul on universaalteenuse osutaja vabastatud selle maksu maksmisest (Chone *et al.* 2002: 1265–1267).

Mängi-või-maksa süsteem ei eelda, et maksuraha läheb universaalteenuse toetamiseks, ja universaalteenuse kohustust rahastatakse ristsubsideerimisega (*Ibid*: 1265–1267). Kuna universaalteenuse piisavalt kõrge maksu korral valivad ettevõtted kahjumlikke kliente, kelle teenindamine on nende jaoks odavam ehk keda nad suudavad kõige efektiivsemalt teenindada, jaotavad kahjumlikud kliendid enda vahel võimalikult efektiivselt.

1.2. Universaalsed postiteenused Euroopa Liidus

1.2.1. Euroopa Liidu postiteenuse liberaliseerimise ajalugu

Selles alapeatükis annab autor ülevaate postituru liberaliseerimise ajaloost. Autor analüüsib postidirektiive ja uuringud, milles on lahti seletatud postituru reguleerimine läbi selle liberaliseerimise. Autorile on analüüsimiseks vajalikud juba kehtestatud postidirektiivid kuna seal on kirjas postiteenuste pakkumise reeglid. Neid on kohandatud ka Eesti postituru toimise jaoks.

ITA Consulting'i (2009: 15-16) tehtud uuringud näitasid, et postiteenuseid pakuti teenustena, mis tõid kahjumit ning mis täitsid klientide vajadusi ebapiisavalt. Tulemuseks oli teenuste kvaliteedi langus, mis seostus eelistuste heterogeensusega. See tähendab, et klientide vajadused olid liiga erinevad ning see omakorda tekitas postiooperaatorile erinevaid raskusi. Selle tagajärjeks oli ebapiisav võimaluste kasutamise kasv kommunikatsiooni ja transpordi valdkonnas. Lisaks oli postisektori areng ohus, kuna eksisteerisid ka innovaatilisemad kommunikatsioonimeetodid. Postisektori olulisuse taastamine oli võimalik ainult läbi sektori tugevdamise ning selle käsitlemine lähtudes laiemast kontekstist.

Üldist majandushuvi pakkuvate avalike teenuste hulka kuuluvaid universaalteenuseid tagab Euroopa Komisjon. 2000. aastal märtsis kogunes Euroopa Ülemkogu, et võtta vastu uus EL siseturu strateegia (Euroopa Komisjon, 2015). Selle kohtumise tulemusel lepidi kokku, et hakatakse ellu viima nn Lissaboni strateegiat, mille eesmärk oli muuta EL 2010. aastaks maailma kõige konkurentsivõimelisemaks teadmispõhiseks majanduseks (Mis on Lissaboni strateegia?, 2017). Strateegia protokollis sätestati esmakordselt esmase õiguse tasandil üldhuviteenuste aluspõhimõtted.

2008. aastal väljastasid Euroopa Parlament ja ministrite nõukogu raamidirektiivi eelnõu selle kohta, kuidas peavad olema reguleeritud üldhuviteenuste hulka kuuluvad teenused. Raamidirektiivi eelnõu võttis arvesse Euroopa Ühenduse asutamislepingut, paragrahve 16, 86, 95, 251 ja 295 nimetatud lepingust, Euroopa komisjoni; Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee ja Regioonide Komitee arvamust ning Lissaboni strateegia õigusakte.

Sellele järgnevalt hakkas Euroopa Komisjon tegelema 2011. aastal üldhuviteenuste kvaliteediraamistikuga, kus rõhutatakse „teenuste suhtes kohaldatavate ELi eeskirjade selguse ja õigluskindluse suurendamist; vahendite loomise vajadust, mis võimaldavad tagada põhiteenuse kättesaadavuse ja kvaliteedialgatusi sotsiaalteenuste puhul.

Sarnaselt 1990. aastate telekommunikatsiooni- ja energiasektori liberaliseerimisele algas etapiline postisektori liberaliseerimine Euroopa Liidus, mis tõi lisaks senistele arengutele kaasa nii muutusi kui ka vajaduse vastu võtta kriitilisi otsuseid. Eesmärgiks oli konkurentsi suurenemine ning sektori efektiivsuse ja teenuse kvaliteedi tõstmine. Järgnevad muutused peegeldavad institutsioonilist ja regulatiivset innovatsiooni.

Postituru liberaliseerimine ja turu avamine kaasas ettevõtteid, millele oli antud piisavalt aega, et säilitada pikaajalist eluvõimet ja teostada nõutud moderniseerimist (2008/06/EÜ). (Sepp, 2012) artikli kohaselt on liiga kiire liberaliseerimise tagajärjeks UPT operaatorite kahjustamine ning see põhjustab teenuste kvaliteedi langust ja töökohtade vähenemist. Autori arvates, postituru liberaliseerimine on nõutav tegu selleks, et taristu töötaks veel efektiivsem tulevikus.

Muutused Euroopa Liidu postiteenuste turul said alguse 1992. aastal, kui avaldati ettepanek, mis kannab nimetust „Postal Green Paper“ (Green paper on..., 1992). See dokument oli postivõrgu reguleerimise protsessis pöördepunktiks. Poliitiliste läbirääkimiste tulemuseks oli uuendusliku postidirektiivi koostamine. Kokku on vastu võetud kolm postidirektiivi: 1997/67/EÜ1, 2002/39/EÜ2, 2008/06/EÜ3, millest viimasega avati postiturg täielikult ja kaotati nn reserveeritud valdkonnad.

Postiteenuse direktiivid (esimene 1997 ja teine 2002) viisid mitmete erinevate postiteenuste turgude avanemiseni (näiteks pakid ja ekspressteenused). Direktiivid sätestavad, et tagatud peab olema juurdepääs postiteenustele nii suurtes kui ka väikestes asumites. Tuleb märgata turul toimuvaid arenguid ja teostada kontrolli, et tingimused oleksid soodsad ja võrdsed kõikidele teenuste pakkujatele ja tarbijatele. Euroopa Komisjon määrab miinimumnõuded universaalteenuste pakkujatele, mis peavad olema tagatud iga liikmesriigi poolt nende territooriumil (2002/39/EÜ). Vajalik on postkontorite ja postkastide piisav hulk vastavalt klientide vajadustele.

Postisektori edasine areng sõltus sellest, kuidas hakati uut postidirektiivi ellu viima. Alustati raamdirektiivi redigeerimisega. Üldhuviteenuste tegutsemisel tuleb teha vahet, kas teenus on kaubandusliku iseloomuga või mitte. Sellest näitajast sõltub nende teenuse rahastamiseviis. Kui teenustel on kaubanduslik iseloom, siis rahastab neid põhiliselt kasutaja ning kui kaubanduslik iseloom puudub, peetakse sellist teenust majandushuvi mittepakkuvaks teenuseks, mida rahastatakse põhiliselt riiklikest vahenditest ning sotsiaalfondidest.

Postidirektiivi 2008/6/EÜ (kolmanda postiteenuste direktiivi) vastuvõtmine oli oluline samm postiteenuste turu täieliku avamise suunas ning sätestati selles väga olulised reeglid. Selle direktiivi tulemusena pidi lihtkirjade vahetuseks olema turg 2011. aastaks täielikult avatud üle 95% EL liikmesriikides. Turu avamine aitas laiendada

postiteenustega kauplemist, mis omakorda aitas säilitada tööhõivet universaalteenuste osutajate hulgas ning lõi uusi töökohti teistes ettevõtetes. Selleks, et vältida avatud turgudel konkurentsireeglite rikkumisi, keelati rohkem suletud majandusega riikidest pärit ettevõtjatel postiteenuste pakkumine liberaalsemate turgudega riikide territooriumil (Sepp, 2012: 16).

1.2.2. Postisektori üldised arengutrendid

Käesolevas alapeatükis uurib autor UPT pakkumise ja rahastamise praktikaid Euroopa Liidus, kas liikmesriikides on endiselt UPT pakkumine olulisel kohal ja kas seda tõestavad postiteenuste mahud. Selle praktika uurimine aitab autoril ennustada postiteenuste ja UPT pakkumise trende ning saada teavet kas Eesti postiteenuste pakkumise olukord vastab eeskujule. Lisaks selgitab autor milliseid rahastamismehhanisme Euroopa Liidus kasutatakse UPT pakkumisest tingitud lisakulude katmiseks.

Euroopa Liidu postituru täieliku avamise tähtaeg oli 2013. aastal, mille tulemusena oodati konkurentsi suurenemise, esiteks kirivaldkonnas. Uute kvaliteedinõuete rakendamise hakkas postiteenuste pakkujatel kasvama tegevuskulud. Konkurentsi surve aitaks jagada osadelt tehtud lisakulusid. 2015. aasta postiteenuse direktiivi esitatud aruandes Euroopa Parlamendile ja Nõukogule kohaselt kirjeldati postidirektiivi tagajärgi.

Viimased postiaruanded näitavad aeglast arengut ning isegi mõne postiettevõtja tegevus on konkurentsist kahjustatud. Euroopa Komisjon on oma 2015. aasta aruandes kirjeldanud: „Mitmed liikmesriigid on teatanud, et nende konkurentsiasutused on universaalteenuse osutajaid süüdistanud turgu valitseva seisundi kuritarvitamises ja seega konkurentsivastases käitumises. Tegemist on olnud äriklientidele ebaseaduslike hinnaalanduste tegemise, hinnakruvi efekti põhjustamise ja hinnasurve avaldamisega juhtumitega.“ (Euroopa Komisjon, 2015: 5)

Pärast turu avamist kuulub liikmesriikide universaalteenuse osutajatele endiselt suurem osa turust. ERGP aruanne (2014) viidab, et „viieteistkümnest liikmesriigist, mis avasid oma turu täielikult enne 2011. aastat, ületas konkurentide turuosa kirjaturul 2013. aastaks 5% (kirjade arvu järgi) kaheksas liikmesriigis“. Mis puudutab liikmesriike, mis

avasid turu pärast 2011. aastat (2013. a keskpaigas) olid viies liikmesriigis konkurendid saavutanud kirjade turul üle 5% turuosa.

Euroopa Liidu ühtse siseturu jaoks on taskukohane ja usaldusväärne kirja- ja pakkide teenus Euroopa Liidu ühtse siseturu huvides. Need teenused jäävad tähtsaks osaks Euroopa Liidu turul. Siiski muutub nende olemasolu roll vastavalt tehnoloogia arengule. „Posti- ja pakiteenuste vajadus ei ole muutunud“, arwab Komisjon. „Inimestele on endiselt tähtis, et kirju ja postipakke saaks saata kindla hinnaga ning et need jõuaksid kohale kindlamääratud aja jooksul“. Selline rõhuasetus on ka põhjendatud sotsiaalse, majandusliku ja territoriaalse ühtsekuuluvuse seisukohalt. Tehnoloogia mängib omakorda tähtsat rolli e-kaubandusel, kuna taristu arengu eesmärgil võimaldab see paremini ära kasutada digitaalse ühtse turu võimalusi. (Euroopa Komisjon, 2017: 3)

Üheks UPT kvaliteedi osaks on kandekiirus. EL-15 liikmesriiki toimetavad saajani järgneval tööpäeval (D+1) 90% või rohkem kirjasaadetisi (Dieke *et al.* 2013: 155). Selleks, et olla edasi kommunikatsiooni valdkonnas eelistatuim, pidid postioperaatorid investeerima elektrooniliste äriteenuste ja muude infoühiskonna teenuste arendamisse. Enamikes liikmesriikides tagavad postiteenuste universaalooperaatorid kirjade ja pakkide kogumise viie tööpäeva jooksul, mis mõnedel juhtudel ka ületavad seda nõuet. Erandid on välja toodud Euroopa postiteenuseid reguleerivate asutuste töөрühma (ERGP) 2014. aasta aruandes, milles on välja toodud, et operaatorid Taanis ja Ühendkuningriikides töötavad kirjade ja pakkide kogumiseks viie, mõnikord kuue päeva jooksul nädala. Samuti toimub Prantsusmaal, Saksamaal ja Maltal sama tegevus nädalas kuue päeva jooksul.

Euroopa Komisjoni aruande kohaselt väheneb kirjade arv kogu liidus, samal ajal kui e-asendus kasvab. Ülemaailmse Postiliidu andmete järgi on universaalteenuse osutajate kaudu saadetud kirjade arv ELis vähenenud hinnanguliselt 107,6 miljardist kirjast 2008. aastal 85,5 miljardi kirjani 2013. aastal¹. Sama ajavahemiku koha viidab WIK-Consult (2013), et kirjade arv vähenes 4,3% võrra aastas ja neilt saadav tulu 5,2% võrra aastas. Otseposti, mille hulka kuuluvad nii reklaam kui ka trükised, puhul on vähenemine

¹ ELi 27 liikmesriigi riigisiseste ja rahvusvaheliste kirjasaadetiste arv. Ülemaailmse Postiliidu statistika kajastab ainult postiliitu kuuluvate määratud ettevõtjate andmeid.

väiksem kui kirjade puhul. Sellele vaatamata on nähtav tendents, et rohkem väljakujunenud turuga liikmesriikides on langus olnud suurem. (EL komisjon 2015: 6)

Kirjade arv erineb liikmesriikide lõikes oluliselt. Euroopa Komisjon prognoosib kirjade mahu vähenemist järgnevatel aastatel. Aruandes Post Nord (2015) tuuakse Taani näide, kus vähenes posti maht aastail 2000-2014 üle 60% võrra ja 2015. aasta esimeses kvartalis veel 15% võrra. WIK-Consult'i (2011) aruande kohaselt oli Madalmaades langus 2015. aasta esimeses kvartalis 13% võrra ning prognoosi kohaselt võib vähenemine aastast 2010 kuni aastani 2020 ulatuda 32-49%ni.

Viimastel aastatel on tõusnud postmarkide ja tarnimise hind. Samas ei saa hind olla suurem kui liikmesriikides kehtestatud hinnalagi. Selline trend on põhjustatud nii inflatsiooni kompenseerimisest ja kirjade arvu languse tasakaalustamisest kui ka keskmise brutopalgatõusust. Teenus on endiselt taskukohane, eriti kui võrrelda seda kodumajapidamiste kulustega (nt elektrienergia) ja kulutustega muudele sidevahenditele (nt mobiilside) (EL komisjon, 2015: 4). 2012 – 2013. aastal kasvas 20g kirja hind keskmiselt 5,6% võrra, kuid hinnatõus ei ole oluliselt mõjutanud teenuse taskukohasust Euroopa Liidus (Dieke *et al.* 2010-2013).

Euroopa Komisjon vastutab postituru järelevalve eest (Ilzkovitz & Dierx 2015), kinnitab integreeritud volitusi, mis samal ajal tähendab nii järelkontrolli kui ka eelkontrolli. Järelkontroll omab tähtsamat rolli konkurentsipoliitikas, kuna see on kõige levinud meetod. Selle käigus hinnatakse, milliseid puudusi kõrvaldati ning millised meetmed vastu võeti. Kontrolli eesmärk on parandada tehtud otsuse kvaliteeti ja hoida ära nõrkuste kordumist tulevikus. Kasutatakse konkurentsiseaduse kontrollimehhanismi, läbirääkimisi ning vajadusel karistusprotsesse. Eelkontrolli protsessi käigus kasutatakse hinnaregulatsioone ja universaalteenuste pakkuja kohustusi.

Seevastu postipakkide turul valitseb vastupidine olukord ning see kasvab aasta-aastalt (TNT Express, 2012). Rekordiline pakkide arv fikseeriti 2010. aastal, mil tulu oli 60 miljardit eurot. UPT osutaja poolt kättetoimetatud postipakkide arv ELis kasvas 2008. aastal umbes 1,65 miljardist umbes 1,96 miljardi pakini 2013. aastal (Ülemaailmne Postiliit). WIK-Consult'i uuringu kohaselt erineb elaniku kohta saadetud arv liikmesriigiti suuresti. „Kogu postipakituru kohta koostatud hinnangute kohaselt

varieerus 2011. aastal postipakkide arv inimeste kohta peaaegu 30-st (Saksamaa ja Ühendkuningriik) ligikaudu kaheni (Poola, Rumeenia, Horvaatia ja Läti) (Dieke *et al.* 2013: 225).

2013. aastal avaldatud viimases postiside aruandes uuris WIK-Consult, millised teenused peaksid vastama universaalnõuetele. Küsitluses osalesid riiklik reguleeriv asutus ning universaalteenuse osutaja. Selle uuringu põhjal järeldeb bakalaureusetöö autor, et üks kolmandik EL liikmesriikidest ei nõustu universaalteenustele kehtestatud eeldustega (vt tabel 2). Ettevõtte, mis osutab universaalteenuseid enam leiab, et tal on rohkem teadmisi universaalteenuse reeglitest.

Tabel 2. Postiteenuste pakkumine universaalteenusena Euroopa Liidus

	lihtkiri	partiikiri	otsepost	perioodilised väljaanded	mitte tähtkiri	postipakk	partiipakk
Riikide arv ²	30	19	8	10	18	30	6

Allikas: (Dieke *et al.* 2013: 169)

Näitena võib tuua Soome, kus UPT osutaja „Itella“ ei nõustu kiirsaadetisi universaalteenusena kätte toimetama. Nende hoiak põhineb veendumusel, et kiirsaadetised kannavad lisaväärtust, kuna neid edastatakse kahe päeva jooksul alates saadetise kokku kogumisest. Euroopa siseturul valitseb suundumus vähendada universaalteenuse osutamise kvaliteedinõudeid ning kohustuse alla kuuluvate saadetiste liikide arvu. Paljudes liikmesriikides, sh Eestis kuuluvad universaalteenuse kohustuse alla ka muud esemed, näiteks postipakid. Mõnedes riikides kuuluvad UPT alla hulgikirjad, reklaampost ja ajalehed.

Postisektor mängib tähtsat rolli Euroopa Liidu siseturu kommunikatsioonis ning võib tuua mitmeid näiteid, mis peegeldavad postiteenuste tähtsust. Nendeks on sisemajanduse kogutoodang, e-müük ja tööhõive. 2013. aastal moodustas postisektori käive 91 miljardit eurot, mis andis 0,72% EL sisemajanduse kogutoodangust ning andis võimaluse 1,2 miljoni töökoha loomiseks. Ainuüksi lihtkirjade edastamine annab 44 miljardit eurot, umbes 0,34% EL sisemajanduse kogutoodangust. Kirjade arv oli

² Kokku 31: Austria, Belgia, Bulgaaria, Küpros, Tšehhi, Saksamaa, Taani, Eesti, Kreeka, Hispaania, Soome, Prantsusmaa, Horvaatia, Ungari, Iirimaa, Itaalia, Leedu, Luxembourg, Läti, Malta, Holland, Poola, Portugal, Rumeenia, Rootsi, Sloveenia, Slovakkia, Suurbritannia, Island, Norra, Šveits.

seejuures 82 miljardit (Euroopa Komisjon, 2018). Postiteenused omavad olulist rolli Euroopa Liidu ühisturul. Postisektor on kõrge majandusliku ja sotsiaalse tähtsusega struktuur, mis areneb koos side-, reklaami ja transpordi-/logistikaturuga. (Euroopa Komisjon, 2006)

Tööhõivet analüüsid on postisektor andnud tööd 1,2 miljonile töötajate ning 2013. aasta andmete järgi universaalteenuse osutajate arv väheneb. Oxford Economics (2011) väljastas andmeid postisektori töökohadest ning aruande kohaselt pakkusid postiteenuse ettevõtted ning kiirteenuse osutajad 2010. aastal tööd 0,22 mln töötajale. „Ülemaailmse Postiliidu andmete kohaselt väheneb universaalteenuse osutamises hõivatute arv ajavahemikus 2008-2013 kokku ligikaudu 0,25 miljoni võrra. ELi 28 liikmesriigis väheneb 2012.-2013. aastal universaalteenuse osutajate töökohtade arv keskmiselt 4,4% (Hinnanguline väärtus vastavalt Euroopa Komisjoni postiteenuste statistika andmebaasile).

1.2.3. UPT rahastamise kogemused Euroopa Liidus

Enamikes liikmesriikides kasutatakse koormavate kulude katmiseks riigidotsiooni ning hüvitusfondide vahendeid. Riigidotsiooni korral toetab riik kindla rahasummaga UPT osutajat. Posti liberaliseerimisega eksisteerib võimalus äriklientidele ebaseaduslike allahindluste tegemiseks ning selline tegevus võib kahjustada konkurentsi. Gautier ja Paolini (2010) praktika järgi tuleb vältida nn kooreriisumise efekti (*cream-skimming*), milles teenindatakse ainult tasuvaid turusegmente, tehes seda vabaturu hinnaga. Kooreriisumise probleem seisneb selles, et teenindamata jäävad ülejäänud või kasvavad nende teenindamisega seotud kulud riigi jaoks.

Igas liikmesriigis on loodud sobilik vahendite kogumise süsteem. Pärast vahendite kogumist jagatakse hüvitise summa taotluse esitanud ettevõtetele ainult sel juhul, kui selleks on suuremat vajadust. Kõige olulisemad hüvitusfondiga seotud probleemid on alljärgnevad (Oxera 2007: 7):

- Kes peab hüvitusfondi panustama ja kuidas seda proportsionaalselt jagada?
- Kuidas hüvitusfondi defineerida selleks, et ilma turgu moonutamata ettevõtetele koormavaid lisakulusid hüvitada?

Fondi vahendid võivad olla kogutud maksudena või need võivad ka olla kogutud kokku kasutajatelt. Olenevalt liikmesriigist panustavad teenuse kasutajad kas makstes otseselt

iga saadetise eest kindla summa või postiteenust kaudselt tarbides makstes makse iga saadetise kohta. Samuti otsustab iga liikmesriik ise, kas fondi panustavad kõik turul osalejad, ainult turul valitsev ettevõtte või uued turule sisenejad. See on oluline otsustamise koht ettevõtjatele kuna edaspidi sõltub valitud viis lisakulude katmisest. Kui lisakulude summa makstakse riigivahenditest, siis peavad fondi panustama kõik turul osalejad. (*Ibid: 7*)

Eelnevates lõikudes leidsid lahenduse peamised fonde puudutavad küsimused ja õige oleks vaadelda fondi mõiste defineerimist vaatenurgast, millest lähtuvalt oleks hüvitamine konkurentsi seisukohalt õiglane. Liikmesriigis olemasolev vastutaja peab määrama kogutud maksude ulatuse selliselt, et see ei oleks liiga väike või liiga suur. Liiga väike maks põhjustab fondi töö efektiivsuse langust ning võib panna ettevõtja olukorda, milles lisakulud kujunevad liiga suureks. Suure makse puhul võib turu konkurents kahjustuda ehk mõni ettevõtja võib kasutada turueelist. (*Ibid: 8*)

Järgmisena vaatleb autor 2013. aasta Euroopa liikmesriikide netokulude rahastamise praktikat Dieke *et al.* postiaruande põhjal. Võimalikud rahastamise mehhanismid on toodud tabelis 3.

Tabel 3. UPT lisakulude käsitlemine Euroopa Liidus 2013. a.

CZ, EE, ES, IT, LT, NO	Teavitasid ebamõistlikult koormavatest lisakuludest
ES, IT, PL, NO	Teatasid riigieelarve riiklike vahendite kasutamisest
AT, CY, CZ, DE, DK, EL, ES, FR, HR, HU, IT, LU, LV, MT, PL, PT, RO, SI, SK, UK, IS	Lubasid hüvitusfondi luua kui lisakulusid tekiks
CY, EE, IT, SK	Hüvitusfond on kasutusel
AT, CZ, DE, DK, EL, FR, HR, HU, LU, LV, MT, PT, RO, SI, UK, IS	Muu rahastamisviis

Allikas: (Dieke *et al.* 2013: 193-194)

Tabeli 3 põhjal teeb autor järgmised järeldused. 2013. aasta postiaruande kohaselt teavitati ebamõistlike koormavate kulude tekkimisest ainult kuues riigis, milleks olid Tšehhi, Eesti, Hispaania, Itaalia, Leedu ja Norra. Kolm riiki (Hispaania, Itaalia ja Norra) ning Poola teavitasid, et lisakulude katmiseks kasutatakse riigi dotatsioone. Vaid Küprosel, Eestis, Itaalias ja Slovakkias kasutatakse hüvitusfondi. Selline statistika näitab, et hüvitusfond ei oma suurt populaarsust ning isegi olukorras, kui universaalteenuse pakkujal tekivad koormavad lisakulud, on võimalik kasutada

rahastamismehhanismi alternatiive. Aina rohkem on praktikas kasutusele võetud rahastamise kombinatsioone. Näiteks Itaalias kasutatakse nii riigieelarvet kui ka hüvitusfondi. Dotatsioonidel on tavaliselt täiendav funktsioon. Ettevõtte kulude juhtimisel on võimalik ka kahjumit toovat teenust subsideerida kasumliku teenuse arvelt ning tavaliselt on riigi poolt antud dotatsiooniks kindel rahasumma, mille saamiseks on ettevõtja kindlad põhjendused esitanud. Lisaks kirjeldatud rahastamismehhanismidele, toimub mõnedes riikides, näiteks Hollandis ja Šveitsis, lisandunud kulude katmine kulupõhise meetodika järgi. Tekkinud koormavaid kulusid rahastatakse täielikult tarbijatelt saadud laekumiste arvelt.

2. UNIVERSAALSE POSTITEENUSE PAKKUMINE JA RAHASTAMINE EESTIS NING SELLE VÕIMALIKUD ARENDUSED

2.1. Universaalse postiteenuste pakkumise ja rahastamise praktika Eestis

2.1.1. UPT kohustuse määratlemine

Käesolevas alapeatükis annab autor ülevaate Eesti postiteenuste turust. Autor seletab UPT pakkuja valimise reegleid ning kirjeldab Eesti postiteenuse turu liberaliseerimise ajalugu. Lisaks toob autor näited kuidas UPT lisakulusid hüvitatakse.

Alljärgnevalt selgitab autor kuidas toimub UPT pakkuja leidmine. Universaalse postiteenuse osutaja (PostiS, 2017: § 6) on organisatsioon või isik, kellele on antud kohustus osutada postiteenuseid kättesaadavalt, pidevalt ning taskukohase hinnaga. Universaalne postiteenuse osutaja on EL õiguse kohaselt liikmesriigis universaalset postiteenust või selle osasid osutav avalik-õiguslik või eraõiguslik üksus, kelle andmed on esitatud komisjonile kooskõlas EL õigusega. EL õigusest tuleneb, et iga liikmesriik on kohustatud tagama universaalteenuse osutamise ning teatab komisjonile nimetatud kohustuse täitmise eesmärgil universaalteenuse osutaja või osutajate andmed.

Universaalteenuste pakkuja määratakse avaliku konkursiga iga viie aasta tagant, mille korraldab iga EL riigis vastutav regulaator. Eestis on postisektori eest vastutavaks regulaatoriks Konkurentsiamet, mis korraldab ka UPT konkurssi. Avalikul konkursil valituks osutumise tingimuseks on see, et pakkuja peab esitama vähemalt järgmised andmed (PostiS, Riigiteataja 2017: § 6²):

- 1) UPT pakkumisega lisanduvad kulud ja kaasnevad tulud;
- 2) Mitte-UPT kohustuseta kulud ja teenuste osutamise eest võetavad tasud.

Konkursi läbiviimise tingimused on avaldatud Postiseaduses alates 2009. aastast ning need on kättesaadavad „Riigiteataja“ veebilehelt. UPT osutajale kehtestatakse nõuded

postivõrgu tihedusele ning teenuste kiirusele. Konkursi ebaõnnestumise korral paneb Konkurentsiamet kohustuse sellele ettevõttele, mis konkursi ajal UPT kohustust omas. Konkursitingimused kehtestab Majandus- ja Kommunikatsiooniminister. Selleks, et osutada teenuseid universaalselt, peab UPT osutaja järgima kindlaksmääratud kvaliteedinõuded (PostiS, 2017: § 37 lg 4):

- Kogumine ja kättetoimetamine mitte vähem kui viiel päeval nädalas ja üks kord päevas kogu Eesti territooriumi ulatuses,
- 90% sisemaistest kirjadest peab olema kohale toimetatud järgmisel päeval peale postitamist,
- Universaalteenuse hinda jõuaks tasuda võimalikult suur osa elanikkonnas,
- Igas vallas ja linnas peab olema postkontor - linnades iga 20000 elaniku kohta täiendav PK, vallas üle 2500 elaniku korral vähemalt üks lisa PK.

Lisaks, tuleb UPT postisaadetisi koguda ja kättetoimetada vähemalt sagedustega, mis vastab praami-, laeva- või lennuliikluse sagedusele, kus vastavalt peab saare territooriumil olema vähemalt üks postkontor. D+3 kirjateenus, mille kättetoimetamise aeg on kokkuleppel postiteenuse kasutajaga pikem kui järgnev tööpäev, peab olema 90% ulatuses saajale kätte toimetatud mitte hiljem kui järgneva kolme tööpäeva jooksul. Maapiirkonnas, kui UPT kasutaja elab postkontorist kaugemal kui 5 km mõõdetuna mööda avalikke teid, tuleb osutada UPT-d tema elu- või asukohas.

Ettevõttele, mis tagab konkursinõuded antakse tegevusluba universaalteenuse osutamiseks. Eesti postiturul tuleb universaalteenuse osutamiseks taotleda alljärgnevate teenuse osutamiseks luba (Riigiteataja, 2017: §10):

- 1) universaalne postiteenus;
- 2) kirisaadetise edastamine nii liht-, täht-, väärt- kui ka partiisaadetisena;
- 3) postipaki edastamine nii liht-, täht-, väärt- kui ka partiisaadetisena.

Eraldi universaalteenuse osutajal on kohustus teostada oma postivõrgu vahendusel finantsteenused üle Eesti. Teenuste hulka kuulub pensionite ja toetuse väljamaksmine ning rahasiirded (Postiseadus, §36).

Kui Eesti liitus 2004. aastal Euroopa Liiduga tuli hakata järgima Euroopa Liidu postidirektiive, millega nõuti liikmesriikidelt pakkumise ja rahastamise regulatsiooni

liidu õigusega kooskõlla viimist. Postiseadus kehtestab postiteenuse nõudeid ning teeb seda EL postidirektiivide alusel. Uue pakkumise olukorras pidid uued liikmesriigid kohaldama oma rahastamise mehhanisme ning tuli tegeleda ka tehnoloogia arengu aspektiga. EL postidirektiivide järgi peavad liikmesriigid täpselt eristama, millised postiteenused on UPT ja millised teenused on reguleeritavad vabaturu reeglite järgi. See tõi kaasa vajaduse muuta postiseadust ning viia see uue üldhuviteenuse kvaliteediraamistikuga (2011) kooskõlla. Postiseadusesse lisati artikkel partiisaadetiste kohta, millest tulenevalt tuli edaspidi nende teenuse osutamiseks registreerida majandustegevuse registris. Muutus ka täht- ja väärtisaadetiste edastamise reguleerimine. Veel üheks oluliseks arenguks oli see, et perioodilised väljaanded ei olnud enam UPT mõistega hõlmatud. Lisaks on alates 2008. aastast UPT pakkujal kohustus oma postivõrgu vahendusel edastada perioodilisi väljaandeid üle kogu Eesti.

Enne 2009. aastat olid Eestis kasutusel reserveeritud alad ning postiturul tegutses loomulik monopol, mis omas õigust valitud maakondades 50 g kaaluvaid kirisaadetisi edastada. Need reserveeritud teenuseosutamise õigused olid üldiselt kasumlikud piirkondades, mille puhul edastamise maht oli suur ja teenused kasumis. Hinnad olid kehtestatud taskukohasuse printsiibi alusel selleks, et suurem osa elanikkonnast oleks võimeline teenust tarbima.

Eesti postiturg sai täielikult avatuks 2009. aastal, olles viiendaks liikmesriik ELs. Täielik avatus tähendas Eestile teenuste osutamise reserveerimise õiguste kaotamist postiturul. Avatud postiturul on operaatorid võimelised pakkuma postiteenuseid jätkusuutliku teenusena kogu riigi territooriumil (Sepp & Eerma 2012: 17). Avatud turg tõi kaasa kõigile turuosalistele, sh UPT pakkujatele motivatsiooni efektiivsemaks tegutsemiseks, kulude vähendamiseks ning heade ja uute teenuste pakkumiseks. Konkurentsiruve toomine muutus UPT pakkuja rahastamise mehhanismi. 2009. aastast alates on UPT pakkujal õigus saada hüvitist universaalse kohustuse täitmise eest, nimelt loodi selleks hüvitisfond kahjumi katmiseks.

Eestis postiteenuse osutamist reguleerivad Postiseadus (lühendatult PostiS) ja majandustegevuse seadustiku üldosa seadus (lühendatult MsÜS) (Konkurentsiamet, 2017). Eestis vastutab postiteenuse korraldamise eest Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, mix omakorda vastutab Euroopa Komisjoni ees. Konkurentsiamet vastutab postiside valdkonnas riikliku järelevalve eest ning koostab

postiside aruandeid, kuhu on kogutud teave üldise postiteenuse osutamise ja universaalse postiteenuse osutamise kohta ning ülevaade UPT kvaliteedinõuete järgimise kohta. Ettekirjutuste täitmata jätmisel rakendatakse sunniraha, mille ülempiiriks on 640 eurot.

2.1.2 Postiteenuse turu areng

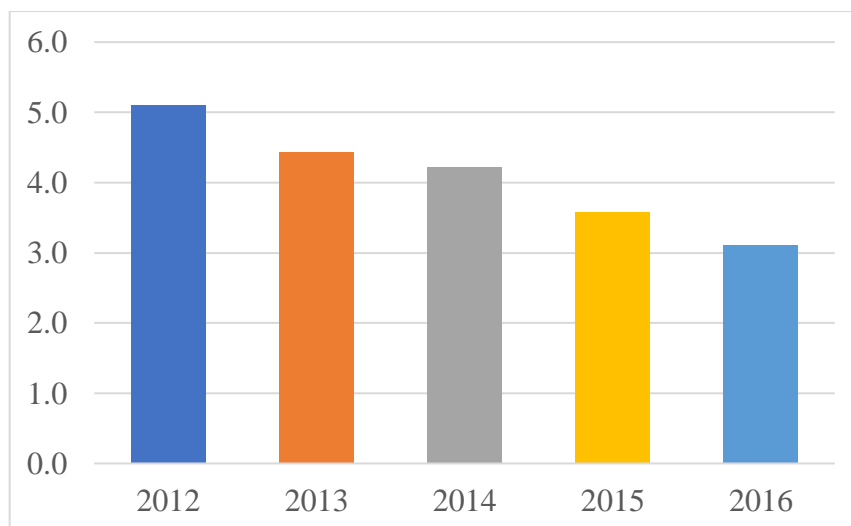
Enne kui autor jõuab UPT küsimuste osasse tuleb uurida Eesti postiteenuse turu arengut läbi erinevate näitajate. Nendeks on postiteenuse pakkujate arvu muutuse (sh ka UPT pakkuja), UPT edastatud mahud (kiri- ja pakisaadetised) ja tööhõive muutus postiteenuse turul. Sellised näitajad aitavad autorile paremini mõista millised trendid valitsevad postiteenuse turul ja leida üleskerkivatele seonduvatele küsimustele vastuseid.

Tabel 4. Eesti postiteenuste osutajate arv aastatel 2012-2016

Teenus	2012	2013	2014	2015	2016
Universaalne postiteenus	1	1	1	1	1
Kirisaadetise edastamine liht-, täht- ja väärtisaadetisena	2	2	2	2	2
Postipaki edastamine liht-, täht- ja väärtisaadetisena	1	1	1	1	1
Kullerpostiteenus	49	47	49	50	53
Otsepostiteenus	10	10	10	10	10
Perioodilise väljaande edastamine	9	8	8	8	8
Muud postiteenused	8	8	9	9	10

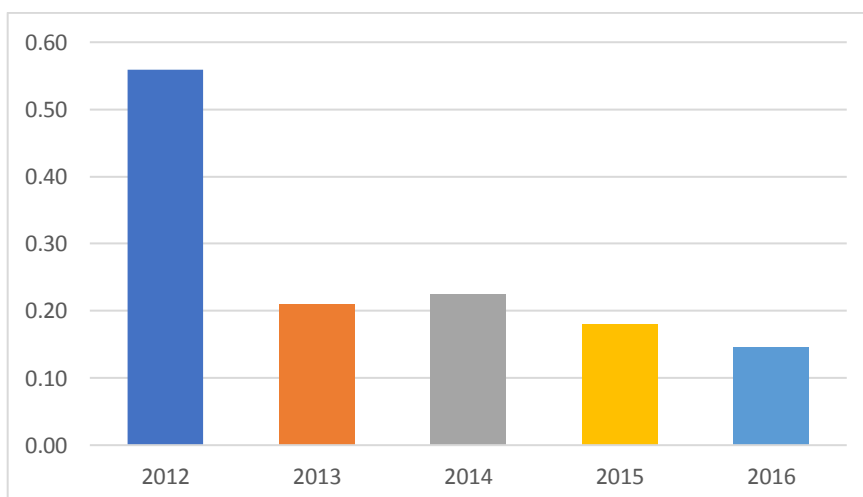
Allikas: (Konkurentsiameti postiside aruanne, 2017: 4), autori koostatud

Tabel 4 näitab aastatel 2012-2016 tegutsenud postiteenuste osutajate arvu. Nähtub, et universaalse postiteenuse valdkonnas tegutsejate arv ei ole muutunud. See näitab seda, et turuolukord on stabiliseerunud. UPT osutajaks on AS Eesti Post. AS Express Post tegutseb tegevusloaga, edastades kirisaadetisi liht-, täht-, väärt- või partiisaadetistena, kuid ilma UPT kohustuseta. 2016. aastal tegutses kullerposti edastamisega 53 ettevõtet, hõlmates kõige suurema turuosa. Antud valdkonnas on seega tihe konkurents. Konkurents on märgatav ka muude vabaturuteenuste osas, millele kehtib ainult registreerimiskohustus. Kõik postisektoris töötavaid ettevõtteid on välja toodud lisas 3.



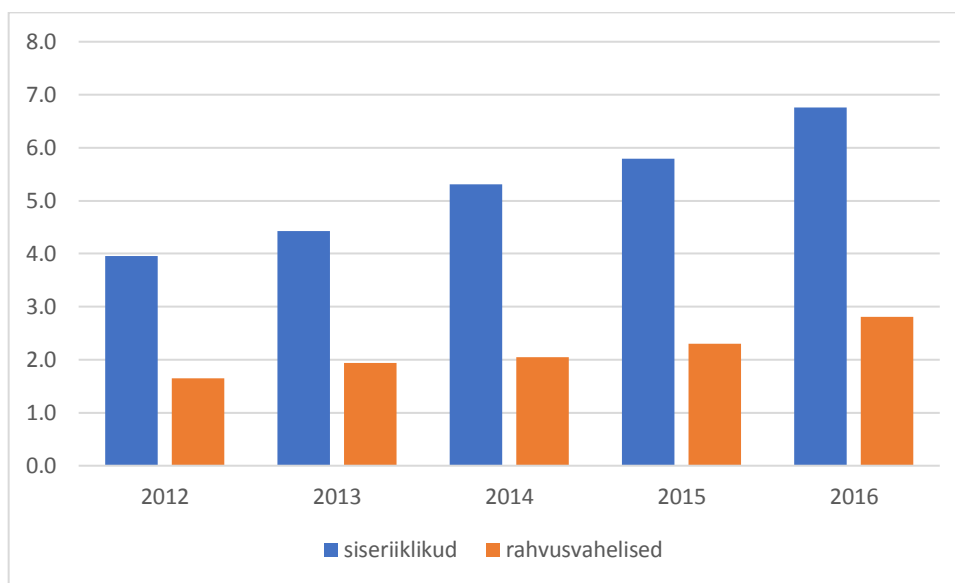
Joonis 3. Edastatud UPT kirisaadetised Eestis aastatel 2012-2016 (miljonit). Allikas: (Postiside aruanded), autori koostatud

Joonis 3 toob välja edastatud siseriiklike kirisaadetiste (liht-, täht- ja väärtisaadetisena) arvu Eesti Posti vahendusel. Teiste postiteenuste mahud (mitte-UPT) on toodud lisas 2. Joonise järgi on nähtav kirisaadetiste mahtude langus aasta aastalt. 2012. aastal oli edastatud kirisaadetisi kokku viis miljonit ning see oli kõige suurem näitaja viimase nelja aasta jooksul. Kõige väiksem oli maht 2016. aastal, kui edastati kolm miljonit kirisaadetist. Jooniste põhjal võib järeldada, et Eestis vähenesid siseriiklikud lihtkirjade mahud aastatel 2012–2016 aastatel umbes kaks korda, kuid rahvusvaheliste kirjade mahud suurenesid umbes kaks korda.



Joonis 4. Edastatud UPT pakisaadetised Eesti territooriumil aastatel 2012-2016 (miljonit) Allikas: Postiside aruanded, autori koostatud

Joonis 4 näitab siseriiklike edastatud pakide (täht- ja väärtisaadetisena) arvu Eesti Posti vahendusel. 2012. aastal oli pakisaadetiste arv nelja aasta lõikes kõige kõrgem. Saadetisi edastati ligikaudu viis miljonit saadetist. Kõige väiksem näitaja oli 2016. aastal, siis saadeti ligikaudu 3,1 miljonit saadetist. Üldiselt võib järeldada, et siseriiklike pakide saatmine kahanes (1,6 korda) ning rahvusvaheline maht suurenes (1,5 korda).



Joonis 5. Edastatud kullerpostiteenused Eestis ja rahvusvaheliselt aastatel 2012-2016 (miljonit) Allikas: (Postiside aruanded), autori koostatud

Jooniselt 5 on nähtav kullerpostiteenuse areng viimase nelja aasta jooksul. Väikseim saadetud riigisiseste kullerpostisaadetiste arv oli 2012. aastal (3,9 mln) ja suurim 2016. aastal (6,7 mln). Samuti on joonisel kujutatud rahvusvahelise kullerpostiteenuse areng viimase nelja aasta jooksul ning on selgelt näha kullerpostiteenuse pidev kasv. Mõlemal juhul kasvasid teenuste mahud umbes 1,7 korda. Samuti on suurenenud kullerpostiteenuseid pakkuvate ettevõtete arv. 2016. aasta andmete järgi on lisandunud veel kolm ettevõtte.

Konkurentsiameti 2016. aasta lõpu andmete põhjal töötab Eesti postiturul 54 pakkujat. 2017. aastal pakutatakse klientidele üle 30 erineva teenuse, millele igal aastal lisandub üha uusi. Lisandub ka internetipõhiseid teenuste liike (Konkurentsiamet, 2017: 4-5). Kõige suuremas ettevõttes Omnivas töötas 2016. aasta seisuga 2244 inimest. Samas valdkonnas tegutseb ka Express Post, kus töötas samal ajal umbes 500 inimest (vt tabel 5).

Tabel 5. Eesti postisektori suurima tööhõivega ettevõtted 2016. aastal

Ettevõtte nimi	Töötajate arv
AS Eesti Post	2244
USS Security Eesti AS	1100
AS Express Post	500
DHL Estonia AS	250
Itella Estonia OÜ	250

Allikas: Inforegister, autori koostatud

2015. aastal domineeriv postiettevõtte Eesti Post märkis postkontorite arvuks 617. UPT kvaliteedikriteeriumite kohaselt peavad 90% või enam siseriiklikult saadetud kirja jõudma saajani järgmiseks päevaks ehk D+1. Eestis oli selline näitaja 2009. aastal siseriiklikult saadetud kirjade osas 93,8% ning 90,8% rahvusvaheliste kirjade osas, mis jõudsid saajani 2007. aasta andmete põhjal kolme päeva järel ehk D+3 (Domestic USP..., 2016). Uute regulatsioonimehhanismide valguses võib tuua mõned näited, kuidas ja millised sündmused toimusid UPT'd pakkuvates ettevõtetes Omniva. 2015 – 2016. aastal olulisemad muutused toimusid pakiäri, infoäri, rahvusvahelise äri ning innovatsiooni valdkonnas. Kõige mõjukam oli pakiautomaatide arvu 40%-line juurdekasv (104-lt 124-le) (AS Ee..., 2016: 4-5).

2.1.3. UPT pakumise seotud lisakulude hüvitamine

Antud bakalaureusetöö autor analüüsib ainult Eestis kasutatavat rahastamise mehhanismi, mida kasutatakse UPT ebamõistlikult koormavate lisakulude katmiseks. Selleks on kulude katmine hüvitusfondi kaudu. Lisaks vaadeldakse ka teiste sektorite rahastamise kogemusi.

PostiS § 41¹ lõike 4 kohaselt „tuleb lisakulud hüvitada juhul, kui universaalse postiteenuse osutaja poolt kasutajalt võetav tasu ei võimalda seotud kulude katmist ning mõistliku kasu saamist“ (Riigiteataja, 2017). Lisakulude katmine UPT pakkujale toimub postiside maksu kogumise kaudu. Lisas 1 on esitatud postiteenuste liigid, millistest kogutakse postimakse ja millistest mitte. Kõik universaalteenuse osutajad, kes pakuvad UPT teenust (nendeks on Eesti Post ja Express Post) maksavad iga osutatud UPT (äriklientide kirjadelt) teenuse eest kindla summa hüvitusfondi. Postimakse kogumise ja haldamisega tegeleb Konkurentsiamet. Makse kogutakse hüvitusfondi, et

hiljem taotluse alusel hüvitada pakkujale tekkinud UPT lisakulusid. „Avaliku teenuse hüvitusfond on pädeva asutuse loodud organ üldiste majandushuvi pakkuvate teenuste rahastamiseks, mis on sõltumatu oma kasusaajatest ning rahastatud nende ettevõtjate vahenditest, kes tegutsevad turul, kus vastava teenuse osutajad ja/või pakkujad osalevad“ (PSE, 2006: 22)

Tabel 6. Riigisisese ja rahvusvahelise postiteenuse ühikult UPT hüvitusfondi makstav makse.

Teenuse liik	UPT makse määrad
lihtsaadetisena edastatav kirisaadetis	0,08 eurot
tähtsaadetisena edastatav kirisaadetis	0,40 eurot
väärtisaadetisena edastatav kirisaadetis	0,40 eurot
lihtsaadetisena edastatav postipakk	0,00 eurot
tähtsaadetisena edastatav postipakk	0,00 eurot
väärtisaadetisena edastatav postipakk	0,00 eurot

Allikas: (Postiside aruanne, 2016: 13)

Tabelis 6 on välja toodud UPT hüvitusfondi maksete määrad. 2016. aasta seisuga maksid maksu Eesti Post (Omniva) ja Express Post. Lisas 1 on välja toodud maksude kogumise loogika kõikidelt postiteenuste liikidelt. Selleks, et hüvitist saada, tuleb seda Konkurentsiametist kvartaalselt taotleda ning oma tegevusaruannetes esitada auditeeritud kulud ja tulud. Juhul kui arvatud ja auditeeritud hüvitise summa ei klapi, peab UPT osutaja selle Konkurentsiametile tagasi maksuma. Lisas 2 on välja toodud Eesti Posti poolt Konkurentsiametile vahemikus 2012 – 2016 taotletud hüvitiste summa.

2012. aastal maksis Konkurentsiamet kokku 94 256,98 euro ulatuses hüvitisi. Summa maksti hüvitusfondi vahendite jääkidest eelnevate aastatest (kuna fond oli loodud alatest 2009. a), ning Postiseaduse § 41¹ lg 4 kohaselt hüvitatakse UPT osutajale kulud üksnes ulatuses, milles kasutajalt võetav tasu ei võimalda UPT osutamise kohustuse täitmisega seotud põhjendatud kulude katmist ja mõistliku kasumi saamist (Postiside, 2014: 15). 2012. aasta andmete järgi oli ebamõistlikult koormavate lisakulude summa kõige suurem vaadeldava nelja aasta jooksul. Selline tendents on põhjendatud kirjamahtude arvu languse tõttu, mis ei võimaldanud koguda piisavalt postimakse osutatud teenuselt. Juhul, kui tulevikus postimaksude vahendeid ei kogune samuti piisavalt, edastatakse valdkonna eest vastutavale ministrile ettepanek Konkurentsiametil UPT taskukohaste tasude tõstmiseks või UPT makse määra

tõstmiseks (Ahermaa, 2018). 2012. aastal olid probleemiks täpsete koormavate kulude arvestuse tegemine. Selle põhjuse tõi välja Eesti Post Konkurentsiametile, kirjeldades kuluarvestuse raskuseid, mis osaliselt võisid olla põhjustatud kaadriprobleemidest.

2013. aastal koormavaid lisakulusid arvatati kvartalite kaupa. I-III kvartali kohaselt oli lisakulude arv neli korda väiksem, kui 2012. aastal arvatatud summa kokku. Eesti Posti kogutud postimakse sel aastal (2013. a) oli suurem kui tehtud lisakulude summa ja sellest tulenevalt oli Eesti Post võimeline ise katma fondi vahenditest kulud ja riigidotatsiooni ei vajanud.

2014, 2015 ja 2016. aastal ei esitanud Eesti Post IV kvartali taotlust lisakulude katmiseks Konkurentsiametile, kuna ettevõtte oli kasumis. 2014. aastal sai Eesti Post kokku hüvitisi summas 2,5 miljoni eurot, mis pärines hüvitusfondi vahendite jääkidest. 2014. aasta eripäras bakalaureusetöö autori jaoks on kirjade mahu suurused, mis kasvasid 2 korda võrreldes eelmiste aastatega. Vaatamata sellele ei olnud fondil piisavalt vahendeid. 2015. ja 2016 aastal esitas Eesti Post samuti taotluse lisakulude hüvitamiseks ning mõlema juhul oli hüvitamine üleliigne. Fondi vahenditest piisas omapoolselt tehtud lisakulude katmiseks.

Lisakulude meetodika plusside ja miinuste väljaselgitamiseks tuleks vaadelda teiste sektorite rahastamise praktikat. Selleks valis autor elektroonilise ja bussitranspordi näited. Kõige lähedasemaks valdkonnaks postiteenustele võib töötamisprintsipi alusel pidada elektroonilist sidet. Elektroonilise side puhul eksisteerib kohustus kõikidele tarbijatele finantsilist ja füüsilist kättesaadavust pakkuda ning see muudab teenused universaalseks. Universaalse kohustuse täitmisel võivad pakkujal tekkida ebamõistlikult koormavad lisakulud, mille kompenseerib taotluse esitamisel Tehnilise Järelevalve Amet. Sarnaselt postiteenustele kogutakse elektroonilise side teenustelt universaalteenuse makse iga osutatud teenuse eest kindlaksmääratud rahasumma. Universaalteenuse makse kogutakse selleks ettenähtud fondi ning hüvitatakse pakkujale nõutud ulatuses. (Elektroonilise side seadus 2017: § 82)

Bussitranspordi valdkonnas sõltub rahastamise meetodika sellest, milliste liinidega on tegemist. Alates 2010. aastast kaugliine ei toetata. Maakonnaliine toetatakse maavalitsuste poolt riigieelarvest, omavalitsusüksuste eelarvest või ettevõtete sihteraldistest (Bratka, 2014: 38). Tavaliselt pakutakse bussitranspordi teenustelt

soodustusi sotsiaalselt nõrgematele klassidele, müües sõidupileteid soodsamalt või pakkudes tasuta. Bussitranspordile kehtestatud soodustused hüvitab riik avaliku toetusega. Postiteenuste kohustuse hüvitamine erineb siinkohal siiski oluliselt, kuna pakkujad ei ole viimastel aastatel tarbijatele soodustusi pakkunud. Soodustusi pakutakse ainult mitte-UPT valdkonnas perioodiliste väljaannete edastamisel. Eesti Post pakub rahalisi soodustusi ajakirjade ja ajalehtede pakkujatele, edastades saadetisi läbi Eesti Posti postivõrgu. Lõpptarbijale on ajakirjandusväljaannete puhul garanteeritud madalaim hind (Reilent, 2018). Eesti Posti poolt pakutavad soodustused hüvitatakse riigieelarvest kindla rahasummaga, mille suuruseks on umbes 1,2 miljonit eurot kvartalis (Ahermaa, 2018).

Elektrituruseaduse järgi on tootjal õigus saada põhivõrguettevõtjalt toetust, kui ta täidab selleks seadusega ettenähtud kohustused. Toetuse vahendid kogutakse võrku kasutatavalt tarbijatelt. Tarbijate maksetingimused sõltuvad võrguteenuse tarbimise mahust ning tarbitud elektrienergia kogusest. Toetuse summa tootjale sõltub sellest, millisest energiaallikast pärineb elektrienergia (kas taastuvast allikast või mitte), osutatavast mahust ning tarbitud elektrienergia kogusest. Tootja ei või kasutada subsideerimist taastuvatest energiaallikatest muu tootmise arvelt ja vastupidi. (Elektrituruseadus 2018: § 59)

Bussitranspordi ja elektrienergia pakkumise kohustuse võtmisel hüvitatakse lisandunud kulud riigieelarvest kindla summana. Selline rahastamine skeem on autori arvates turul efektiivne ja õiglane. Vaatamata sellele arvab autor, et on vajalik kehtestada püsivat järelevalvet, et saadud toetused ei muutuks riigiabiks.

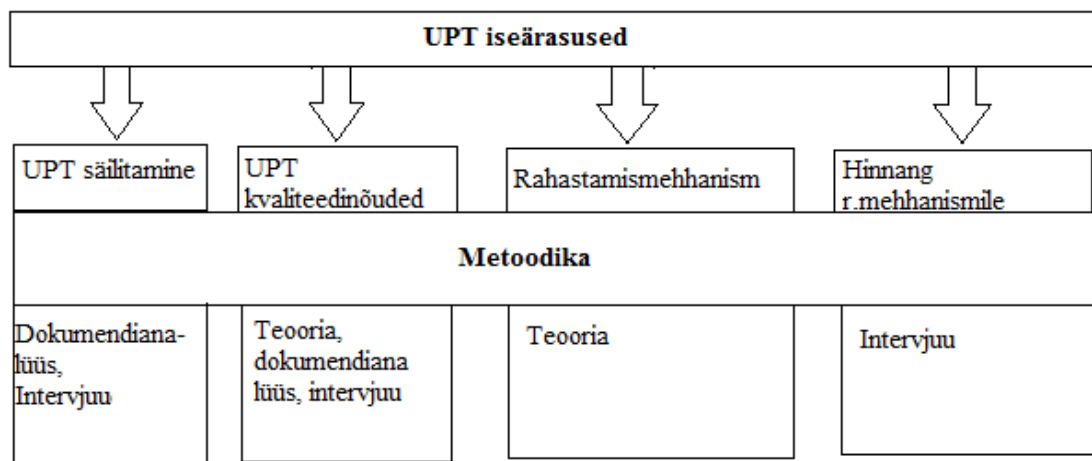
2.2. Universaalse postiteenuse rahastamise probleemid ja alternatiivid

2.2.1. Intervjuude eesmärgid ja korraldus

Töö empiiriline osa sisaldab kolme uuringut, mida on kvalitatiivne (intervjuud). Uuringu eesmärk on hinnata Eesti UPT mudeli otstarbekust (tugevusi ja nõrkusi) võrreldes võimalike alternatiividega. Küsimuste vastamiseks valis autor välja kolm asutust: Konkurentsiameti, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (MKM) ja Omniva kui UPT pakkuja. Autor intervjueris oma valdkonna spetsialiste, kellel on

sõltumatu nägemus postivõrkude tööpõhimõtetest. Autori jaoks oli oluline saada ekspertide arvamust sellepärast, et saada kinnitust, kas reaalsed kogemused erinevad olulisel määral kirjanduses väljatoodud teooriatest. Uurimismeetodina kasutas autor struktureeritud, vabade vastusega intervjuude vormi. Intervjuu tulemused on saada praktilised soovitusel, kuidas Eesti postituru tegutsemise oleks võimalik efektiivsemaks muuta.

Järgnevalt toob autor välja läbi viidud intervjuudes kasutatud küsimuse ning seletab nende küsimuste tausta, millist meetodit autor seejuures kasutas. Joonis 3 aitab paremini mõista küsimuste skeemi. Need küsimused külgevad üksteisega igas toimunud intervjuus.



Joonis 6. Küsimuste süsteem ja metodoloogia. Allikas: autori koostatud.

Kaks intervjuud oli salvestatud diktofonile ja hiljem maha kirjutatud. Üks intervjuu saatis autor ankeedina e-posti teel. Töö autor koostas intervjuu küsimused ise, toetades teooria ja dokumendianalüüsi. Küsimuste sisu sõltus organisatsioonist, mille esindajat autor küsitles. Küsimustiku plaan oli järgmine: alustada postiteenustest, mida võib pidada universaalseks ja mis määravad kvaliteedi kriteeriumid. Seejärel keskenduda hinnangule Eestis rakendatava rahastamismehhanismi suhtes. Intervjuu esimene pool keskendus üldistele UPT valdkonnaga seotud küsimustele. Teine pool intervjuust puudutas hinnangut rahastamismehhanismile ning andis intervjuueeritavatele võimaluse antud valdkonna kohta ettepanekuid teha.

Intervjuu algas sissejuhatava küsimusega, mis uuris millistele teenustele oleks UPT pakkumist tarvis ja kas seda saaks vältida. Selle küsimuse eesmärk oli teada saada kas tarbija vajab praegust postiteenust endiselt universaalse postiteenusena ning kui vajab,

siis millistele postiteenustele konkreetselt. Seejärel küsis autor universaalse postiteenuse osutamise kvaliteedinõuetest. Intervjuueritav seletas autorile, kas kvaliteedinõuded on vaja tulevikus langetada või tõsta. Töö autor esitas selle küsimuse kuna Euroopa Liidu kogemusest võib teha järelduse, et olemasoleva kvaliteedinõuetega postiteenuste pakkujal, kes pakuvad UPT, esinevad ebamõistlikult koormavad lisakulud. Seejuures ootas autor seletust, miks kvaliteedinõuded ei sobi postiteenuste pakkujatele.

Seejärel pöördus autor küsimuste juurde, mis puudutasid rahastamise vajadust ning rahastamismehhanismi töötamise printsiipi. Töö autor alustas küsimusega, millega ta uuris, mis põhjustab olukordi, kus hüvitamise vajadus UPT pakkujal ei teki. Sellele küsimusele järgnes mõttearendus postiteenuse rahastamise kohta, mis ei puutu UPT'd. Siiski on vajalik uurida milliseid postiteenuseid riik doteerib. Nendeks on perioodilised väljaanded. Riigil on olemas selleks eelarves kindel rahasumma (umbes 1,2 miljonit eurot).

Samuti vajab seletust riigi sekkumise roll postiteenustes, kuna sekkumise eesmärk on teenustele piisava liigipääsu andmine. Euroopa Liidu UPT pakumise ja rahastamise praktikast võib järeldada, et liikmesriigid kohaldasid postiteenuse reguleerimist ning lisakulude rahastamismehhanismi koosseisu valitakse enam hüvitamise kombinatsioonide või piirduakse ainult riigi dotatsiooniga. Autor soovib uurida milline hüvitamise mehhanism on kasutusele võetud Eestis ning mis probleemid sellega kaasnevad. Lisaks on eesmärgiks saada teavet võimalusel lisakulude rahastamismehhanismi alternatiivide kohta. Alternatiive on vaja juhtudel kui olemasoleval mehhanismil ilmnevad puudujäägid. Autor uuris järgnevalt, kas rahastamise alternatiiv on olemas, veel lisaks neile mehhanismidele, mida autor vaatles Euroopa Liidu praktika näitel. Autor küsis, kas praktikas kasutatud kulupõhine meetodika võetakse kasutusele ka Eestis.

On vaja seletada kuidas kujunevad teenuste hinnad ja kas tarbijad oleksid nõus postiteenuste eest (sh UPT eest) rohkem maksma (kui arvestatakse kulupõhist meetodikat). Juhul, kui kulupõhist meetodit vastu ei võeta, milline oleks siis lahendus praeguse rahastamismehhanismi korral. Samas, välja seletada millised probleemid esinevad praeguse UPT lisakulude rahastamisega. Siinkohal, on oluline lisada, et autor

keskendus kommentaari kogumisele kõikides asutustest, kuna ainult UPT pakkuja arvamusega piirduda pole kohane.

Lisaks küsis autor intervjueritavatel postiteenuse pakkumisega kaasnevate võimalike muutuste kohta. Kuidas oleks võimalik spetsialistide nägemuse järgi postiteenuste mahte suurendada ja milliseid uusi tooteid viia postiteenuste turule. Juhul, kui hinnang kehtivale rahastamismehhanismile jääb negatiivseks või autor kohtab eriarvamusi on vajalik teada saada milliseid hüvitamise mehhanisme oleks sobiv rakendada ning millised võimalikud takistused sellega kaasnevad. Samuti, oleks kasulik teada saada kui UPT makse ära jääb, kas sel juhul UPT kahjum väheneb või jääb samale tasemele. See on ka intervjuud lõpetav küsimus.

Intervjueritud Konkurentsiameti töötaja positsiooniks on vanemanalüütik (Indrek Ahermaa). Autor peab seda õigeks valikuks kuna vanemanalüütiku ülesanded on haldusmenetlused, seahulgas vajalike järelevalvemenetluste läbiviimine (Ametijuhend, 2018). Intervjuus oli üheksa küsimust (vt lisa 5), mida täiendas töö kirjutamise käigus veel ka kümnes küsimus. Autor küsis seal rohkem küsimusi kui teistes asutustes. Põhjuseks oli asjaolu, et Konkurentsiametis toimus esimene intervjuu. Autor jättis välja mõni küsimused, juhul kui eelmise intervjuu küsimuse vastus andis ammendava tulemuse. „Konkurentsiamet on Justiitsministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus, millel on juhtimisfunktsioon ja mis teostab riiklikku järelevalvet ja kohaldab erinevaid riiklikke sündi“ (sh postiside valdkonnas) (Meist, Konkurentsiamet). Intervjueritava seletused oli autori jaoks olulised kuna ta omab (põhjalikku) erialalist töökogemust ning osaleb postiteenuste pakkumise protsessis valvates konkurentsieeskirjade toimimist.

Teine intervjuu oli läbi viidud MKM'is koos sideosakonna nõuniku Elena Reilentiga. Põhjus, miks autor valis Elena R-i oli asjaolu, et intervjueritav omas õiguslikku teavet. Intervjuu toimus sideosakonna kontoris, kasutades salvestamise seadet, aadressil Suur-Ameerika 1, Tallinn. Kokku oli esitatud viis küsimust (vt lisa 6), mille hulgas esitas autor küsimusi postivaldkonnas hinnakujundamise protsessi ning rahastamise õiguslike aluste kohta. MKM'i eesmärk on „tõsta Eesti ettevõtete konkurentsivõime ja seeläbi inimeste jõukust“. „Sideosakond osaleb riigi arengukavade väljatöötamisel telekommunikatsioonis ja postiside valdkonnas, tagab arengukavade elluviimise ja valmistab ette valdkonna reguleeritava õigusaktide eelnõud“ (Sideosakonna tutvustus,

MKM, 2018). Lisaks teeb sideosakond oma panuse hinnakujundamises ja esitab postiteenuse aruandeid postiteenuse valdkonnas toimunud arengutest Euroopa Komisjonile. Samuti oli autorile tähtis saada seletusi Euroopa Liidu õiguslikest määruste kohta kuna asutas teeb koostööd rahvusvaheliste organisatsioonidega.

Kolmanda intervjuu viis autor läbi Omniva peakontoris, aadressil Pallasti 28, Tallinnas. Omniva on rahvusvaheline logistikaettevõtte, mis osutab postiteenuseid, universaalseid postiteenuseid, finantsteenuseid ja e-teenuseid. Intervjueeritavaks valis autor Omniva juhtkonnas postiäri valdkonna juhi, Mari Allese. Tema intervjuu oli salvestatud audiona. Intervjuus oli kaheksa küsimust (vt lisa 7), kusjuures autor rõhutas neid küsimusi, mis puudutasid Omnivat kui UPT pakkumise praktikat. Tema andis oma hinnangu praegusele postiteenuse turu situatsioonile. Lisaks sai autor seletusi, miks postiteenuse mahud on languse faasis ning millise rahastamise probleemiga see külgneb.

2.2.2. Intervjuude tulemused

Esimese küsimusega uuris autor kas universaalteenused on vajalikud ning jaatava vastuse korral soovis autor teada, millistele teenustele oleks vajalik kohaldada universaalsuse printsiipi. Kõik intervjueeritavad nõustusid (vt tabel 7), et universaalteenused on vajalikud. Spetsialistid soovitasid tulevikus UPT-na käsitleda ainult kirisaadetisi. Seda põhjendati toetudes faktile (Ahermaa, 2018), et vabaturuteenusena kõnealust teenust ei pakutaks ning on vähetõenäoline, et enam konkurente asub tulevikus sellist teenust pakkuma. Pakisaadetiste kohta ei õnnestunud kommentaare saada kuna kvaliteedinõuded UPT pakkumise kohta on kehtestatud ainult kirisaadetistele.

Bakalaureusetöö autor pooldab UPT teenuse säilitamist sellisel moel, et vältida tulevikus UPT teenuste hulga vähenemist ehk säilitada ainult universaalsus kirisaadetiste segmendis. On väikse tõenäosusega, et tulevikus UPT teenuse mahud kasvaksid. Sõnumi edastamiseks eelistatakse alternatiivse meetme kasutamist (internet). Pakiteenusteenuseid võiks osutada lähitulevikus vabaturuteenusena kuna statistika põhjal pakiteenuste turul mahud aasta-aastalt pigem kasvavad.

Tabel 7. Intervjuude tulemuste koondtabel

Organisatsioonid	Konkurentsiamet	MKM	Omniva
Millist UPT teenust tuleks säilitada?	Kirisaadetised (kuni 2 kg)	Kirisaadetised	Kirisaadetised
Kas UPT kvaliteedinõudeid on vaja langetada või tõsta?	Pigem tuleks langetada	Langetada	Langetada
Hinnang hüvitusfondile, soovitatav rahastamismehhanism	Riik on aga otsustanud, et ei maksa UPT hüvitist. Seepärast on UPT toimimiseks vaja fondi.	UPT fond on oma eesmärgi hästi täitnud.	„Ühest taskust teise tõstmise“
Soovitused, ettepanekud	Ette võtta D+3 kirjateenuse edastamise võimalus	Lisakulud võib katta UPT-ga sarnaste postiteenuste osutamisel kogutava maksega.	Riik doteeriks Omnivat kindla raha summaga

Allikas: autori koostatud

Teine küsimus puudutas UPT kvaliteedinõudeid ja arvamused langesid taaskord kokku. Omniva kui UPT pakkuja soovitas, et (Allese, 2018) UPT kvaliteedinõuded peaksid olema vähem ranged kui senised. Teised intervjuueeritavad nõustusid, et olemasoleva väheneva kirisaadetiste mahuga oleks selline reguleerimise muudatus põhjendatud. Lisaks oleks tarbijatele sobilik ka D+3 pakutav kirjateenus, mis on aeglasem, aga samas odavam.

Autori arvates oleks kvaliteedinõuete muudatused kindlasti Eesti Postile vajalikud. Seda põhimõtet oleks tarvis juurutada ka muudes Euroopa riikides, kuna kirisaadetise languse trendid arvatavasti jätkuvad. Huvitava tendentsina toimus viimase postidirektiivi jõustumisega kvaliteedinõuete kasv. Peamiselt see, mis puudutab kättesaadavust, teenuse kvaliteeti, korjamise ja kättetoimetamise nõudeid.

Autor palus ekspertidel hinnata rakendatud rahastamismehhanismi, milleks on Eesti näitel hüvitusfond. Intervjuudele tuginedes võib teha kokkuvõtte, et hüvitusfondi suhtes on erimeelsusi. Ainult üks intervjuueeritavatest nentis (Reilent, 2018), et hüvitusfond täidab oma eesmärgi. Kaks intervjuueeritavat arvasid, et hüvitusfond ei täida finantseerimise eesmärgi. Intervjuueeritavad jagasid arvamust (Ahermaa ja Allese, 2018), et rahastamismehhanism töötab printsibiilil „ühest taskust teise“. Selline tulemus tõestab, et hüvitusfondil on reaalseid probleeme. Autori arvates on elektroonilise side

puhul jõusolev hüvitusfondi kasutamise loogika sarnane postiteenustele ehk toimub raha tõstmine „ühest taskust teise“.

Hüvitusfondi probleemikat seletab autor järgmistes teksti lõikudes. „Ühest taskust teise“ tähendab samuti rohkemat ettevõtte sisest bürokraatiat. Printsipi üheks suureks nõrkuseks võib pidada postiteenuse pakkuja ülekoormatust. Protsess on postiteenuse pakkujale liialt pikk kuna toob raamatupidamisele kaasa lisatööd. Selleks, et koguda postimakseid peab vastava valdkonna minister esmalt vastavate postiteenuste puhul (nendeks on UPT puhul täht- ja väärtisaadetised) määrama rahalise summa, mis läheb fondi ning seejärel igalt osutatavalt teenuselt selle summa maha arvutama. Omniva kui UPT pakkuja panustab ise üle 90% fondi varadesse. Postimakse laekub hüvitusfondi, seepärast peab UPT osutaja lisakuludest aru andma. Juhul, kui lisakulude eristamine on määratud reeglipäraselt, hüvitatakse sellelt makstud maksed UPT pakkujale tagasi. Seepärast on see UPT osutaja jaoks justkui oma raha taskust teise tõstmine. See meetod ei ole loogiline sellepärast, et seda toimemehhanismi on raske nimetada hüvitamiseks.

Mitte-UPT teenuse mahud peaksid igal aastal kasvama. Selleks, et UPT lisakulusid katta võib Konkurentsiamet teha valdkonna eest vastutavale ministrile ettepaneku UPT taskukohaste tasude tõstmiseks või UPT makse määra tõstmiseks, mis toovad fondi raha juurde. Kui kogutase piisavalt postimakse mitte-UPT teenustelt, võimaldab see pakkujal UPT teenuseid tasakaalustada ehk katta tehtud kahjumit. Selle koormava protsessi vältimiseks pakub autor välja otsese riigidotatsiooni ilma hüvitusfondita või alternatiivina hinnatõusu ehk võtta kasutusele kulupõhine meetod.

On valitsev seisukoht, et uut rahastamismehhanismi ei ole võimalik ellu viia, kuid autori meelest võiksid koordineerivad ja reguleerivad (vastavalt MKM ja Konkurentsiamet) asutused alustada läbirääkimisi süsteemis muudatuste tegemiseks. Autori meelest on uue regulatsiooni kehtestamine vajalik postivõrgu tulevikku silmas pidades. Sellele annab tõestust pakkumise praktika vaatlemine Euroopa Liidust ning Eestis. 2019. aastal toimub järgmine UPT osutaja määramise konkurss ning arvatavasti osutub selleks taaskord Eesti Post.

Autor näeb peamise puudusena hetkel kehtivat rahastamise mehhanismi, mis mõjutab Euroopa Komisjoni kvaliteedinõuete täitmist, universaalteenuse printsiipi ning teenuse

mahtusid. Tuginedes viimaste aastate pakkumise statistikale võib väita, et selle lünga olemasolu leiab taaskord kinnitust.

2.2.3. Võimalikud rahastamise alternatiivid ja ettepanekud

Olemasolevale rahastamismehhanismile oleks vajalik leida võimalikke alternatiive, analüüsides nende tugevusi ja nõrkusi. Eksisteerib võimalus hüvitamise mehhanismi mitte kasutamiseks. See toimiks selliselt, et tarbija panustab otseselt lisakulude katmisse. Hinnangu andmiseks analüüsib autor spetsialistide arvamusi, mis on kokku koondatud tabelisse 8.

Tabel 8. UPT võimalikud alternatiivsed finantsmudelid

	Otsetoetused riigieelarvest	Kulupõhine meetodika
Plussid	Ei eelda tulusate klientide olemasolu. Enim levinud meetod postisektoris	Hüvitise vajadust ei esine. Hind on turupõhine
Miinused	Informatsiooni asümmeetria. Oht turu konkurentsi moonutada	Hind võib osutada liiga kõrgeks. Kaob finantsiline kättesaadavus
Konkurentsiameti ja MKM'i arvamuse kulupõhise meetodikast	Soov on selle skeemi juurde tagasi pöörduda	
Omniva kui UPT pakkuja arvamuse	Pigem eelistab kasutusele võtta otsese riigitoetust	
Kulupõhine hind on samal ajal taskukohane?	Arvestada: <ul style="list-style-type: none"> • Eesti keskmise brutokuupalk • vajadus on UPT järele • kui suure osa igapäevastest kulutustest moodustab UPT 	

Allikas: autori koostatud.

Riigi toetus on suunatud kindla kahjumi katmisele. Tavaliselt UPT osutaja selgitab oma postiside aruandes tehtud kulusid ning tõestab, et tehtud on ebamõistlikult koormavaid lisakulusid. Ettevõtte jaoks on need liiga suured ja omavahenditest ei piisa. Reeglina eeldab riigidotatsioon hüvitamise meetodina vabade eelarveliste vahendite olemasolu. Dotatsioonid laekuvad üldisest eelarvest, mis moodustavad erinevate maksude kogumise tulemusel. Otsetoetuse väljamaksmine eeldab riigieelarves vabade vahendite olemasolu. Sõltuvalt riigi maksusüsteemi efektiivsusest võib riigi otsetoetuse tõhusus ja konkurentsi neutraalsus olla väga kasulik asjaolu. Kohustuse hüvitamine tavaliste

maksudega viib maksukoormuse laiemale baasile. Selline heaolu kaotus oleks võib-olla väiksem kui maksusid tasuksid ainult postiettevõtjad või nende tarbijad.

Lisaks sellele ei toimu turul tõenäoliselt konkurentsi moonutamist, kuna ettevõtted ei pea koormust (otseselt) kandma. Siinkohal tuleb arvestada sotsiaalse õigluse ja võrdsusega kuna hüvitamine tuleb otse riigieelarvest, siis on regulatiivseks mooduseks maksusüsteemi muutmine. Uuring (Oxera 2007: 66) pakub riigieelarve vahendite lisalaekumist kõrgemat sissetulekut omavate isikute maksude näol. Selline mehhanism oleks samal ajal sotsiaalselt õiglasem. Riigi dotatsioonid on alati tihedalt seotud Euroopa Liidu riigiabi eeskirjadega. Euroopa Liidu riigiabi eeskirjade kohaselt: „Hüvitise maksmise korral on oluline jälgida, et see ei muutuks konkurentsi moonutavaks ja keelatud riigiabiks, vaid seostuks ainult avaliku kohustusega seotud lisakulude katmisega“ (Komisjoni talituste töödokument, 2011: 3). Avalik hüvitis ei tohi riigile liiga kalliks minna. Alates 2003. aastal Euroopa Kohtu poolt välja kuulutatud Altmargi kohtuotsusest ei loeta Euroopa Liidus üldhuviteenuse pakkumisega seotud netokulude hüvitamist riigiabiks. Altmargi kohtuotsusega määrati neli kriteeriumi, mille abil eristatakse üldhuviteenuse pakkumise kulude hüvitamine riigiabist (*Ibid*: 3). Netokulud on kulud, mis on tingitud üldhuviteenuse kohustusest ning mida ilma üldhuviteenuse pakkumiseta ei esineks (Bratka, 2014: 13).

Kuna universaalteenused kuuluvad üldhuviteenuste hulka, kehtivad toodud reeglid ka universaalteenuse kohustuse rahastamise korral. Euroopa Liidus ei loeta universaalteenuse pakkumise tõttu lisandunud kulude hüvitamist riigiabiks (Euroopa Kohus, C-280/00, 2003):

- 1) Kui hüvitise saaja vastutab tegelikult universaalteenuse pakkumise eest ning kui universaalteenuse pakkumise reeglistik on selgelt defineeritud,
- 2) Kui hüvitise arvutamise meetmed on määratud objektiivsetel ja läbipaistvatel alustel,
- 3) Hüvitis ei tohi olla suurem, kui on vajalik kõigi või osa kui on vajalik kõigi või osa universaalteenuse pakkumisega seotud kulutuste katmiseks, arvestades universaalteenuse pakkumisega seotud tulude ja mõistliku kasumiga,
- 4) Kui universaalteenuse kohustuse pakkuja ei ole valitud avalikul konkursil, peab hüvitise suurus olema selline, mida vajaks ettevõtte, kes pakub vastavat universaalteenust kõige efektiivsemalt.

Turu avamisele eelnevalt kasutasid paljud riigid, sh ka Eesti kulupõhist meetodit lisakulude katmiseks. Seda meetodit tutvustas Christian Jaag (2013), kelle kohaselt on võimalik katta ebamõistlikke koormavaid lisakulusid tarbijate teenuste maksmisega. Kuid sellisel juhul on ohustatud pakkujad kuna tellitav teenus ei osuta taskukohaseks. Postidirektiivi kui korraldaja ei saa seda nõuet ignoreerida kuna see on peamine universaalsuse teenuse näitaja. Autori arvates oleks antud meetodi rakendamine postiteenuse pakkujatele palju efektiivsem, kuid on vastuolus EL direktiividega. Kulupõhise teenuse hind annab võimaluse vältida bürokraatiat ning fookustada tarbijate vajadusi. Christian Jaag'i (2013: 14) poolt esile toonud kulupõhise metoodika lisandunud kulude rahastamiseks. Artikli autor töötas välja mudeli, mille kohaselt kulupõhise mehhanismi rakendamisel ei ole vaja universaalteenuse pakkumisel välist subsideerimist.

Kõik intervjueeritavad on positiivselt meelestatud kulupõhise meetodi suhtes, lähtudes Hollandi praktikast, mis oli kasutusel kuni turu liberaliseerimiseni. Kulupõhise metoodika puhul ei teki katmatuid lisakulusid ja sellest tulenevalt UPT rahastamise vajadust pole. Intervjueeritavad jagasid mõned argumendid, selgitamaks, miks ei ole kulupõhisele metoodikale tagasipöördumine tänase päevani toimunud. Esiteks on tõenäoline, et uus hind osutub tarbijatele liialt kõrgeks ning tarbijad ei osta postiteenust isegi ühel korral aastas. Teiseks on kulupõhine metoodika mõttekas ainult sel juhul, kui riigil on vastav hinnapoliitika. Tuleks eeldada, et Hollandis maksaks klient kolm eurot, valides kõige kiirema mooduse saadetise kättetoimetamiseks maapiirkonda. Sel juhul on teenuse osutajal piisavalt vahendeid kõiki tehtud kulusid katta.

Kui tulla kulupõhise meetodi tagasi ilmneks, et mõne UPT kogumisse kuuluva kirjateenuse hind tõuseks ja mõnel hoopis langeks. Kui UPT-l oleks kulupõhine hind, siis oleks see mõeldav isetasuva teenusena. Teenuse hind sellest siiski ei muutuks ja UPT jääks endiselt sotsiaalse mõõtmega teenuseks. See peab olema kõigile kättesaadav, võrdsetel tingimustel üle kogu Eesti. Jättes ära nii hüvitised kui maksed ei muutuks Eesti Posti rahaline olukord märgatavalt. UPT kahjum jääks alles, aga mitte-UPT teeniks kasumit. Isegi kui UPT makse poleks jääks kahjum alles. UPT'l oleks kahjum, mida Eesti Postil oleks õigus endiselt hüvitada. Kui hüvitis ei pärine fondist, peab see tulema riigieelarvest. Riik on otsustanud, et ei maksa UPT'le hüvitist. Seepärast on UPT

toimimiseks vaja iseseisvat fondi. Ei ole võimalik kaotada hüvitise süsteemi ilma, et teenuse hind muutuks kulupõhiseks või riik maksaks otsetoetust.

Sobiva kulupõhise hinna määrab MKM ning kohaldab Omniva. Esiteks, saab kulupõhisust mõõta üksikute teenuste tasemel, mis hõlmab kõiki kaalusid ja vorme. Teiseks võib mõõta laiemalt (nt täht-, väärt- ja kiripost) või üksikute teenuste hinna sees (nt 20g tähtkirjad) saadetiste omahinda. Kulupõhiste hindade leidmine erineb liikmesriikide lõikes oluliselt. Kuus liikmesriiki mõõdavad seda üksikute hindade tasemel. 12 liikmesriiki lähtuvad teenuse tasemest ja üheksa mõõdavad teenuseid ostukorvist lähtudes. Eelnevalt nähtub, et rahastamise alternatiive on kaks: otsetoetused riigieelarvest või pöördumine kulupõhise hinnapoliitika juurde. Ühe teenuse kasumiga teise teenuse kahjumi katmine ehk ristsubsideerimine on aga keelatud. Mõlemal alternatiivil on kaks olulisi aspekti. Otsetoetuse maksmisel on tähelepanu nagu hüvitise puhulgi tarvis pöörata turumoonutusele kuna teenuse eest ei tasu selle kasutaja. Kulupõhise hinna miinus on asjaolu, et mõne UPT kogumisse kuuluva teenuse hind võib osutada liiga kõrgeks.

Järgnevalt on vaja tagada taskukohasus ning seda saab teha *ex post* ja *ex ante* hinnakontrollide abil. Liikmesriigid kasutavad rohkem *ex ante* kui *ex post* hinnakontrolli, kusjuures *ex ante*'t rakendatakse üksikutele postisaadetistele (kirjad ja pakid). Samuti kasutavad mõned liikmesriigid hinnalae meetodit ja *ex post*'i kasutavad ainult viis liikmesriiki. *Ex ante* hinnakontrolli populaarsus tuleneb hirmust ülemääraste hindade ees. *Ex ante* hinnakontroll on sobilik sellistele postiteenustele, mis kuuluvad turgu valitsevale pakkujale. Seda hinnapoliitikat kasutatakse ainult turgudel, kus on tihe konkurents ning pakkujad ei saa kehtestada hinda juhul kui nõudlus teenusele on kasvava trendiga. Hinnalage kasutatakse eesmärgiga takistada hinna kasvu pidurdamiseks. Seda hinnakontrolli rakendatakse postiteenustele, mis kuuluvad turu valitsejale. Kui vastaval turul on universaalteenuse pakkumises tihe konkurents, rakendatakse *ex post* meetodit. Eestis on kasutusele võetud hinnalagi, mis on kehtestatud üksikute tähtkirjade ja -pakkide jaoks. (Dieke *et al*, 2013: 181-182)

Kui aga praeguse kvaliteedi tagamiseks vahenditest ei piisa, jäävad sõelale kolm võimalust:

- 1) hinna tõstmine tarbijatele;

- 2) kvaliteedi (ja kulude) alandamine;
- 3) otsetoetused riigieelarvest või hüvitamise kombinatsioon.

Uue meetodika vastu võtmisel ja taskukohasuse nõude säilitamisel tuleb silmas pidada mitut näitajat, milleks on Reilent'i (2018) kohaselt Eesti keskmine bruto kuupalk, vajadus UPT järele ning see, kui suure osa igapäevastest kulutusest moodustavad UPT'd. Taskukohast hinda tarbijatele muudetakse ainult sellises olukorras kui brutopalk aja jooksul kasvab. Otsus hüvitamiseks peaks olema poliitiline ja tuginema teatavale ühiskondlikule kokkuleppele. Siin ei tohiks lähtuda ainult UPT ettevõtte huvidest.

KOKKUVÕTE

Postiteenuseid pakutakse osaliselt universaalteenusena, mis muudab nad füüsiliselt ja finantsiliselt kättesaadavamaks. Eestis kuuluvad universaalteenuste hulka kirisaadetised kaaluga kuni 2 kg ning postipakid kaaluga kuni 20 kg. Universaalteenuste kõikidele tarbijatele piisava kättesaadavuse korral muutub see avalikuks hüviseks ja seda eristatakse erahüvisest. Universaalteenusena ei käsitleta perioodika edastamist, otseposti ega kullerposti, kuna eelpool loetletud teenuste liikide puhul suudab turg ise tagada teenuse sotsiaalselt piisava finantsilise ja füüsilise kättesaadavuse. Universaalse postiteenuse avalik koostisosa kuulub üldist majandushuvi pakkuvate teenuste hulka, mis on tagatud Euroopa Liidu direktiividega. Euroopa Liidus postiteenust osutavad asutused peavad järgima Euroopa Komisjoni poolt kehtestatud nõudeid.

Eestis reguleerivad postiteenuse osutamist Postiseadus ja Majandustegevuse seadus. Postisaadetise korraldamise, koordineerimise ja järelevalvega tegeleb Konkurentsiamet. Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium vastutab tarbijale taskukohase hinna kehtestamise eest ning ministeriumi ülesandeks on ka Euroopa Komisjonile postiteenuste kohta teavet anda. Taskukohased hinnad määrab valdkonna eest vastutav minister oma määrusega. Taskukohasuse arvutab Konkurentsiamet ja teeb sellekohase ettepaneku MKMile. Kõik postiteenuse osutajad peavad vastavalt kolmandale postiteenuste direktiivile esitama vastavale reguleerijale, milleks Eestis on Konkurentsiamet, kord aastas postiside aruande. Aruandes käsitletakse tegevuse, konkurentsi ning rahastamise arenguid. Konkurentsiameti ülesandeks on aruannete analüüsimine, tulemuste veebilehel avalikustamine ning aruande saatmine Euroopa Komisjonile.

Igas EL liikmesriigis on üks või mitu olemas UPT pakkujat. Juhul kui on ainult üks UPT pakkuja, siis tegutseb ta turu valitsejana. Vabaturulahendis ei ole postiteenuse osutajal kohustust universaalteenuse osutamiseks. Tavaliselt korraldatakse

liikmesriigis konkurss universaalteenuse pakkuja määratlemiseks ning kohustuse andmiseks. Universaalteenuse osutamise kohustus (inglise keeles *universal service obligation*) tähendab, et selle kohustuse võtmisel peab valitud postiteenuse osutaja pakkuma universaalteenuseid riigi poolt määratud tingimustel. UPT pakkuja peab lähtudes Euroopa Liidu postidirektiivist osutama universaalteenuseid kogu riigi territooriumi ulatuses kvaliteetselt, kättesaadavalt ning taskukohase hinna eest.

Universaalteenuste kõik liigid, sh postiteenused vajavad pidevalt tähelepanu, et vältida ebaefektiivset reguleerimist. Eelkõige puudutab see postiteenuse säilitamist elanikkonna väikese tihedusega piirkondades, milleks on enamasti maakohad. Inimestele, kes nendes piirkondades elavad, peab olema tagatud piisav ligipääs võrgustikele, sest ühiskonna sidususe saavutamiseks tarbijad ei tohi olla diskrimineeritud ei majanduslikel ega ka sotsiaalsel alustel. Samuti tuleb muuta postiteenuste valdkonna regulatsioone, sest toimumas on pidev kirjamahtude langus. Regulatsioonid määravad kindlaks, milliseid kvaliteedinõudeid postiteenuste osutajad järgima peavad ning kuidas toimub sektori rahastamine. Postisektor mängib Euroopa Liidu siseturul ka tähtsat majanduslikku rolli andes osa sisemajanduse kogutoodangust, arendades e-keskkonda ja luues uusi töökohti.

Euroopa Liidus on kokku vastu võetud kolm postidirektiivi: 1997/67/EÜ, 2002/39/EÜ, 2008/06/EÜ. Viimase ehk kolmanda postiteenuste direktiiviga avati postiturg täielikult. Direktiivis sätestati muudatused, mis puudutasid oluliselt postiteenuste rahastamist. Pandi rõhku universaalteenuste kohustustele ja selle õiguslikule definitsioonile. Kohustuse täitmisel tekivad UPT osutajal koormavad kulud, mida ei kata teenuste hind tarbijatele ning takistavad mõistliku kasu saamist. Uue direktiivi kohaselt valib iga riik rahastamise sobiva mehhanismi ebamõistlikult koormavate lisakulude katmiseks. Eestis valiti nende kulude hüvitamiseks spetsiaalse fondi loomine. Konkurentsiameti kohustuseks oleks, kui doteerimine toimuks riigieelarvest, et ei toimuks konkurentsi moonutamist. Samuti jälgib Konkurentsiamet seda, et hüvitis ei seostuks keelatud riigiabiaga, vaid on antud ainult avaliku kohustusega seotud lisakulude katmisega.

Riigi sekkumine postisektoris on kaasa toonud positiivseid tagajärgi, mis väljenduvad teenuse säilitamises ning teenuse osutamises taskukohase hinnaga. Siiski, on postkontorite ja postkastide arv ajas vähenenud. Selline olukord on aga põhjendatud teenuste nõudluse langusega ning suurte tegevuskuludega. UPT valdkonnas (kiri- ja

pakiteenused) ei ole muutusi toimunud. Aastatel 2012–2016 toimus kõikides UPT postiteenuste liikides lihtkirjade ja pakisaadetiste mahtude kahanemine. Seetõttu vähendati 2016. aastal erinevates Eesti postiettevõtetes töökohtade arvu. Tõsiasi on, et konkurents Eesti postiturul ei ole oluliselt suurenenud. Viimase 4 aasta jooksul on märgata elavnemist vaid kullerteenuste turul.

Autor viis omapanusena antud töö jaoks läbi intervjuud ja analüüsis saadud tulemusi. Intervjueeriti kolme inimest, kelleks olid hinna reguleerimisega ekspert MKM'ist, UPT korraldamisega ekspert Konkurentsiametist ning ekspert turgu valitsevast ettevõttest Omniva (UPT pakkuja). Intervjuude põhjal saab välja tuua domineeriva seisukoha: tulevikus tuleb postiteenuse hinnad muuta kulupõhiseks (tõsta teenuse hinda) ja vajadusel langetada UPT kvaliteedinõudeid. Samas on vähetõenäoline, et teenuse hinna tõstetakse, kuna eelnevalt on vaja uurida tarbijate maksevalmidust. Spetsialistid olid arvamusel, et hind ei tohiks kasvada nii kõrgeks, et see ei oleks enam taskukohane. Keskmise brutopalgaga kasvuga on kasvanud ka postiteenuste hinnad, kuid uued tasumäärad ei kata endiselt pakkujate poolt tehtud kulusid. Igal juhul tuleks lõpetada praegune raha ühest taskust teise tõstmine hüvitisfondi kaudu, kuhu panustaja ning samaaegne hüvituse saaja on praktiliselt vaid UPT osutaja.

Üheks lahenduseks võiks olla postiteenust pakkuvate ettevõtete ühinemine. Näiteks Omniva ja Express Post'i ühinemine võimaldab kulusid kokku hoida ja teenuse kvaliteeti tõsta, kuid samas piirab konkurentsi. Head lahendust ei ole seni leitud ja sellepärast lükkas Konkurentsiamet selle idee tagasi eesmärgiga kaitsta vähest Eestis olemasolevat konkurentsi UPT valdkonnas.

Teema edasiseks arendamiseks on autori meelest vajalik analüüsida arvuliselt postiteenuse pakkumise kulusid ja tulusid ning olemasolevaid rahastamise mudeleid, tuginedes varasematele probleemidele ja keskendudes mudeli arenguvõimalustele nii üldiselt kui ka Eestis kui väikeriigis.

VIIDATUD ALLIKAD

1. **Aas, T.** Steps towards free public transport in Tallinn. Tallinn: 2012
[<http://www.tallinn.ee/eng/g9616s62874>] 27.12.2018.
2. **Ahermaa, Indrek.** (Konkurentsiameti vanemanalüütik). Autori intervjuu.
Autori üleskirjutatud 03.04.2018
3. **Allese, Mari.** (Omniva postiäri valdkonna juht). Autori intervjuu. Autori
üleskirjutatud 03.04.2018
4. AS Eesti Post. 2016. aasta konsolideeritud majandusaasta aruanne. URL:
[https://www.omniva.ee/public/files/aruanDED/aastaaruanne_2016.pdf]
31.12.2016
5. **Beschorner, P. F. E.** (2008). Liberalization of the Postal Service Market in
Europe: Entry with Universal Service and Partial Coverage, ZEW Discussion
Papers, No. 08-122
6. **Bojovic N., Kujacic M., Macura D.** (2009). Organizational design of a post
office using analytic network process, Sci. Res. Essays. 5(10): 1194-1212.
7. **Bratka, M.** Universaalteenuse rahastamine Eesti maakondlike bussiliinide
näitel. Tartu Ülikool, Magistritöö. Tartu, 2014.
8. **Button, K. J.** Market and Government Failures in Transportation. – Handbook
of Transport Strategy, Policy and Institutions. Amsterdam: Elsevier Ltd 2005,
11–28 p.
9. **Chone, P.; Flochel, L.; Perrot, A.** Allocating and Funding Universal Service
Obligations in a Competitive Market. International Journal of Industrial
Organization 1, 2002, 1247-1276 p.
[<http://www.sciencedirect.com.ezproxy.utlib.ee/science/article/pii/S0167718701000777>]. 27.12.2018
10. **Cremer, H.; De Donder, P.; Rodriguez, F.** (2015). The implications of
liberalising the postal sector on welfare and pricing. IDEI Working Papers
846, Institut d'Économie Industrielle (IDEI), Toulouse.

11. **Cremer, H.; Gasmi, F.; Grimaud, A.; Laffont, J. J.** Universal Service: an Economic Perspective – *Annals of Public and Cooperative Economics* 72:1. sine loco 2001: 5-43 p.
12. **Dieke, A. K.; Bender, C.; Campbell, J. I. Jr.; Cohen, R.; Müller, C.; Niederprüm, A.** (2013). Main Developments in the Postal Sector (2010-2013). Study for the European Commission, DG for Internal Market and Services. lk. 44-203
13. Elektriseadus. Vastu võetud Riigikogus 11. veebruaril 2003. a. – Riigi Teataja I osa, 2003, nr 25, art. 153 URL:
[<https://www.riigiteataja.ee/akt/128062012024?leiaKehtiv>]
14. Elektrooniline side seadus. Vastu võetud Riigikogus 08. detsembril 2004. a. – Riigi Teataja I osa, 2004, nr 87, art. 593 URL:
[<https://www.riigiteataja.ee/akt/827848?leiaKehtiv>]
15. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Direktiiv 1997/67/EÜ. Vastu võetud Euroopa Liidu Nõukogus ja Euroopa Parlamendis 15. detsembril 1997. a – EUR-Lex L 15. art. 14. Brüssel, Belgia. 21.01.1998
16. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Direktiiv 2002/39/EÜ. Vastu võetud Euroopa Liidu Nõukogus ja Euroopa Parlamendis 10. juunil 2002. a – EUR-Lex L 176. art. 21. Brüssel, Belgia. 05.07.2002
17. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Direktiiv 2008/06/EÜ. Vastu võetud Euroopa Liidu Nõukogus ja Euroopa Parlamendis 20. veebruaril 2008. a – EUR-Lex 52 art 2. Brüssel, Belgia 27.02.2008
18. Euroopa Parlament: Infobüroo Eestis. Mis on Lissaboni strateegia? 2017, URL: [http://www.europarl.europa.eu/estonia/et/euroopa-parlament/valjaanded/elektroonilised/101_kusimust_ja_vastust/14_mis_on_lissaboni.html?webaction=view.acceptCookies] 20.02.2018
19. Euroopa üldhuviteenuste kvaliteediraamistik Komisjoni teatis Euroopa parlamendile, nõukogule, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele. KOM(2011) 900 lõplik. Brüssel 20.01.2011, 14 lk. URL:
[http://ec.europa.eu/services_general_interest/docs/comm_quality_framework_et.pdf] 31.03.2018.
20. European Commission. ERGP Report on the benchmarking of the universal service tariffs, 2014, lk. 10-11 URL:

- [http://ec.europa.eu/internal_market/ergp/docs/documentation/2014/ergp-14-23-report-on-benchmarking-the-universal-service-tariffs-fin_en.pdf]
21. European Regulators Group for Postal Services (ERGP) Report on end-to-end competition and access in European postal markets (2014). URL: [<http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/14345/attachments/1/translations>] 22.04.2018
 22. Eurostat. Domestic postal services (USP) - access points (2004-2011) URL: [http://ec.europa.eu/eurostat/tgm_grow/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=post_ps_ac&language=ne] 11.08.2016
 23. Funding universal service obligations in the postal sector. Oxera Consulting Ltd (2007). Prepared for La Poste, De Post-La Poste, Hellenic Post, Poste Italiane, P and T Luxembourg, Correos, Magyar Posta, Cyprus Post, Poczta Polska.
 24. **Gautier, A.; Paolini, D.** (2010). Universal service financing in competitive postal markets: One size does not fit all. CREPP Working Papers 1004, Centre de Recherche en Economie Publique et de la Population (CREPP) (Research Center on Public and Population Economics) HEC-Management School, University of Liège.
 25. **Geradin, D.; Humpe, C.** The Liberalization of Postal Services in the European Union. Kluwer Law International, 2002. pp. 91-119
 26. Green paper on the development of the single market for postal services. Euroopa Komisjon. 01.12.1992
 27. **Idiegbeyan-Ose, J.; Akpoghome, T.** (2009). Information as an effective tool in rural development, *Int. J. Lib. Info. Sci.*, 1(3): lk. 022-028.
 28. **Ilzkovitz, F.; Dierx, A.**; Ex-post economic evaluation of competition policy enforcement. Euroopa Komisjon. 2015, URL: [http://ec.europa.eu/competition/publications/reports/expost_evaluation_competition_policy_en.pdf]
 29. Inforegister. [<https://www.inforegister.ee/>]
 30. ITA Consulting & Wik Consult. The Evolution of the European Postal Market since 1997. Final Report. 2009. lk 15-17
 31. **Jaag, C.** (2010). Compensating the Net Cost of Universal Postal Services. Working Papers 0017, Swiss Economics.

32. **Jaag, C.** (2013). Price Regulation and the Financing of Universal Services in Network Industries. Working Papers 0039, Swiss Economics.
33. **Jaag, C.** (2014). Postal-Sector Policy: From Monopoly to Regulated Competition and Beyond. Working Papers 0045, Swiss Economics.
34. **Jaag, C.; Trinkner, U.** (2012). Defining and financing an intermodal USO. Working Papers 0035, Swiss Economics.
35. Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja Nõukogule postiteenuste direktiivi kohaldamise kohta (direktiiv 97/67/EÜ, muudetud direktiividega 2002/39/EÜ ja 2008/6/EÜ). Vastu võetud Euroopa Komisjonis 17. novembril 2015. a – EUR-Lex art. 207. URL: [<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:52015DC0568>]
36. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Euroopa digitaalse ühtse turu strateegia. 2017. COM(2015) 192 (lõplik) URL: [https://ec.europa.eu/commission/priorities/digital-single-market_en] 22.04.2018
37. Konkurentsiameti regulatsiooniteenistuse energeetika- ja postiosakonna vanemanalüütiku ametijuhend. Konkurentsiameti peadirektor, 22.02.2018 [http://www.konkurentsiamet.ee/public/ametijuhendid/Lisa_2_EPO_vanemanal_tiku_ametijuhend_1519371613_55.pdf]
38. **Kujačić, M.; Šarac, D.; Marković, D.; Jovanović, B.** (2011). Providing universal postal service in developing countries. African Journal of Business Management, 5(4), lk. 1158-1165. DOI:10.5897/AJBM10.488
39. Letter Post Manual. International Bureau of the Universal Postal Union. Berne 2013 lk 41 URL: [<https://d3sxcnf88t2499.cloudfront.net/media/1257/actinfourvolumesletterpostmanualen.pdf>] 22.04.2018
40. Meist, Konkurentsiamet. [<http://www.konkurentsiamet.ee/index.php?id=14155>] 15.05.2018
41. Ministeeriumi tutvustus, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. [<https://www.mkm.ee/et/ministeerium-kontaktid/ministeeriumi-tutvustus>]
42. Mis on universaalteenus? Dolceta. URL: [<http://www.dolceta.eu/eesti/Mod6/Mis-on-universaalteenus.html>] 18.11.2012.

43. **Niederprüm, A.; Dieke, A.; K.; Junk, P.; Lucidi, S.; Schäfer, R.; Schwab, R.** Developments in the Dutch Postal Market. WIK-Consult GmbH. (2011)
URL: [<http://www.wik.org/fileadmin/Studien/2011/developments-in-the-dutch-postal-market.pdf>] lk 17
44. Oxford Economics The Economic Impact of Express Carriers in Europe, 2011.
URL: [http://www.euroexpress.org/uploads/ELibrary/EEA_RA2011_LR.pdf]
22.04.2018
45. Post Nord (2015). Annual and Sustainability Report. URL:
[<https://www.postnord.com/contentassets/a36e245c50224a2fbe9c3b6cbb47cf8e/postnord-s-2015-annual-and-sustainability-report.pdf>] 22.04.2018
46. Postiseadus. Vastu võetud Riigikogus 06. aprillis 2006. a. – Riigi Teataja I osa, 2006, nr 18, art. 142 URL: [<https://www.riigiteataja.ee/akt/13318701>]
01.07.2006
47. Postiseaduse muutmise seadus. Vastu võetud Riigikogus. 4. detsembril 2008. a. – Riigi Teataja I osa, 2008, nr 53, art. 297 URL:
[<https://www.riigiteataja.ee/akt/13091513>] 01.01.2009
48. Postiteenuste tähtsus ja nende muutuv roll. EUR-Lex, Euroopa Ühenduste Komisjon. 2006, Brüssel URL: [<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A52006DC0595>]
49. Postiteenuste valdkonna toimunud arengute ja esilekerkinud probleemide ning Konkurentsiameti tegevuse kohta nimetatud valdkonnas 2012. aastal Konkurentsiameti aruanne, 2013, Tallinn.
50. Postiteenuste valdkonna toimunud arengute ja esilekerkinud probleemide ning Konkurentsiameti tegevuse kohta nimetatud valdkonnas 2013. aastal Konkurentsiameti aruanne, 2014, Tallinn.
51. Postiteenuste valdkonna toimunud arengute ja esilekerkinud probleemide ning Konkurentsiameti tegevuse kohta nimetatud valdkonnas 2014. aastal Konkurentsiameti aruanne, 2015, Tallinn.
52. Postiteenuste valdkonna toimunud arengute ja esilekerkinud probleemide ning Konkurentsiameti tegevuse kohta nimetatud valdkonnas 2015. aastal Konkurentsiameti aruanne, 2016, Tallinn.
53. Postiteenuste valdkonnas toimunud arengute ja esilekerkinud probleemide ning Konkurentsiameti tegevuse kohta nimetatud valdkonnas 2016. aastal. Konkurentsiameti aruanne, 2017, Tallinn.

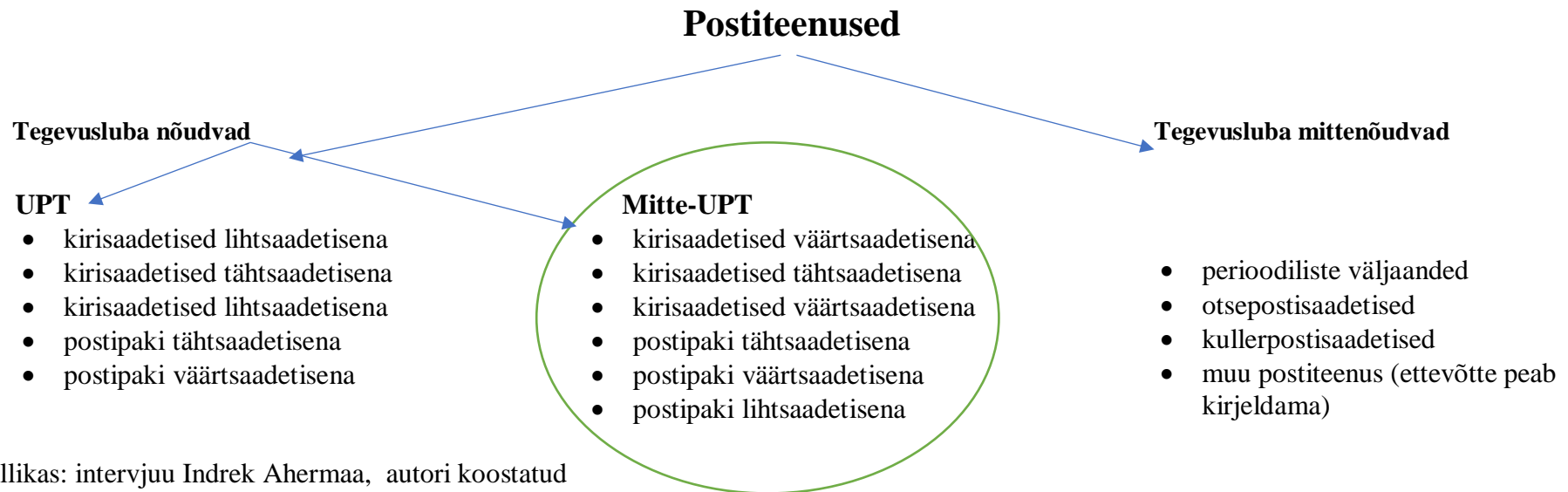
54. **Reilent, Elena.** (MKMi sideosakonna nõunik). Autori intervjuu. Autori üleskirjutatud 03.04.2018
55. **Sepp, J.; Eerma D.;** Competition policy in infrastructure specific sectors in Estonian case: Entwining of natural monopoly and universal services. University of Tartu. 2012
56. **Sepp, J.; Ernits, R.;** The Liberalisation of the postal service market in Estonia and its effect on competition. University of Tartu. 2012.
57. Services of General Economic Interest: Opinion Prepared by the State Aid Group of EAGCP. 2006, 8 p. URL: [http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/sgei.pdf] 18.11.2018
58. Services of General Interest in the EU. EurActiv Agenda. URL: [http://www.euractiv.com/sustainability/services-general-interest-eu-linksdossier-500147] 8.01.2018.
59. Struktuurifondide vahelised seosed ja üldist (majandus)huvi pakkuvate teenuste osutamine ning piiriüleste teenuste osutamise potentsiaal. Uurimus. Liidu sisepoliitika peadirektoraat, 2010, 9 p. [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/pe438616_xm_/pe438616_xm_et.pdf] 14.05.2018.
60. TNT Express (2012), 4Q 2011 Analysts presentation: 2011 Highlights and Strategy update, 21, 2012. aasta veebruar.
61. **Trubint, N.; Bojović, N.** (2006). A contribution to Serbian PTT rural retail development strategy. Manage., 11: lk. 18-23.
62. Üldhuviteenused. Üldhuviteenuste määratlus. Euroopa Komisjon, 2018 [https://ec.europa.eu/info/topics/single-market/services-general-interest_et]
63. Universaalse postiteenuse osutaja kulude hindamise meetoodika. Konkurentsiamet, Tallinn 2015 URL: [http://www.konkurentsiamet.ee/public/UPT_metoodika_2015.pdf] 31.03.2018
64. Universal Postal Union, Number of ordinary parcels, domestic service and number of ordinary parcels, international service – dispatch estimate for EU27. Andmed hõlmavad ainult Ülemaailmsesse Postiliitu kuuluvate määratud ettevõtjate andmeid. URL: [http://www.upu.int/en/resources/postal-statistics/about-postalstatistics.html]9 22.04.2018

65. Uus hoog euroopa avalikele teenustele. Õiguskindluse, kohaliku autonoomia ja kodanike õiguste tagamine. Euroopa Parlamendi PSE fraktsioon. Brüssel, November 2006, 40lk URL:

[http://www.socialistsanddemocrats.eu/sites/default/files/1917_ET_public_services_et_february_2007_0.pdf]

LISAD

Lisa 1. Millistelt teenustelt kogutakse fondi raha ja millistele teenustele seda makstakse³



Allikas: intervjuu Indrek Ahermaa, autori koostatud

³ Rohelise ringi sees olevate teenuste mahult kogutakse makset (postipakkide makse määr on kogu aeg olnud 0 eurot) ja selle raha eest kaetakse UPT ebamõistlikult koormavaid kulusid.

Lisa 2. Postiteenuse osutajate liigid ja osutavad ettevõtjad aastal 2016

Postiteenus	Firma nimi
Universaalne postiteenus	AS Eesti Post
Kirisaadetise edastamine liht-, täht- ja väärtisaadetisena	AS Eesti Post ja AS Express Post
Postipaki edastamine liht-, täht- ja väärtisaadetisena	AS Eesti Post
Kullerpostiteenus (53 ettevõtetest on 25 aktiivsed)	OÜ A-Kuller & Partnerid, Express Post, Eesti Post, USS Security Eesti AS, LKF Kuller OÜ, AS DPD Eesti, OÜ EKLT, TNT Express Worldwide Eesti AS, DHL Estonia AS, Cargobus OÜ, Autopost Terminal OÜ, Aberg Express OÜ, AKR-GRUPP OÜ, Euroxkuller OÜ, FIE Kristjan Vares, DK LOGISTICS OÜ, Venipak Eesti OÜ, OSC Transport OÜ, Federal Express Corporation Eesti filiaal OÜ, Rohekuller OÜ, Itella, Balti Logistika AS, Eesmaa OÜ, Top Services OÜ ja Jet Express OÜ, Top Services OÜ
Otsepostiteenus (10 ettevõtet ja 3 on aktiivsed)	AS Eesti Post, AS Express Post ja Direct Post OÜ
Perioodilise väljaande edastamine (8 ettevõtet ja 3 on aktiivsed)	AS Eesti Post, AS Express Post ja Direct Post OÜ
Muud postiteenused (10 ettevõtet ja 1 on aktiivne)	AS Eesti Post

Allikas: Konkurentsiamet, Postiside aruanne 2016. aastast (autori koostatud)

Lisa 3. Tehtud hüvitise taotlused Omnivast 2012-2016. aastatel

UPT hüvitis 2012. aastal			
Ebamõistlikult koormavad kulud (edaspidi EKK) (Eesti Post taotluse kohasel)	4 518 351 eurot		
UPT makse suurus	4 239 168,15 eurot		
Netomakse summa	279 182,85 eurot		
Reaalsed UPT ebamõistlikult koormavad kulud	4 333 425,13 eurot		
UPT makse suurus	4 239 168,15 eurot		
Lõplik makstud hüvitis: 94 256,98 eurot			
UPT hüvitis 2013. aastal			
I-III kvartali EKK kokku	1 453 166,80 eurot		
UPT makse	2 705 891,36 eurot		
Netomakse summa fondis	1 252 724,56 eurot		
IV kvartal	71 338,68 eurot		
UPT makse	955 816,56 eurot		
I-III kvartali täiendav summa	757 653,00 eurot		
Kokku makstud hüvitis	1 379 549,44 eurot		
UPT hüvitis 2014. aastal			
I-III kvartali EKK kokku	4 242 509,3 eurot		
UPT teenuse makse	1 688 476,80 eurot		
I-III kvartali makstava hüvitise summa	2 555 032,50 eurot		
IV kvartal	ei esitanud		
UPT hüvitis 2015. aastal			
I kvartal	II kvartal	III kvartal	IV kvartal
427 594,41 eurot	628 207,39 eurot	586 368,94 eurot	ei esitanud
UPT makse 1 451 236,56 eurot			
Auditeeritud hüvitis: 1 299 356,09 eurot (reaalsed ebamõistlikud koormavad kulud)			
Netomakse summa fondis 151 880,47 eurot			
I-III kvartali EKK (taotluse kohaselt) 1 642 170,74 eurot			
Üleliigne hüvitis: 342 814,65 eurot (tagastatud tagasi hüvitisfondi)			
UPT hüvitis 2016. aastal			
I kvartal	II kvartal	III kvartal	IV kvartal
540 975,03 eurot	726 858,05 eurot	630 134,40 eurot	ei taotlenud
UPT makse 1 296 797,36 eurot			
Auditeeritud hüvitis: 1 234 164,15 eurot			
Netomakse summa fondis 62 633 eurot			
I-III kvartali EKK (taotluse kohaselt) 1 897 967,48 eurot			
Üleliigne hüvitis: 663 803,33 eurot (tagastatud tagasi hüvitisfondi)			

Allikas: (Postiside aruanded, autori arvutused)

Lisa 4. Osutatud postiteenuste mahud Eesti ja rahvusvahelise piires 2012-2016 aastatel (tükki)

	2012	2013	2014	2015	2016
UPT mahud*	5 153 962	4 644 248	4 446 012	3 762 943	3 254 277
Edastatud kirjade mahud	5 098 049	4 433 946	4 221 021	3 583 537	3 108 812
Edastatud pakkide mahud	55 913	210 302	224 991	179 406	145 465
Edastatud kullerpostisaadetised, siseriiklik	3 958 478	4 422 259	5 314 744	5 798 623	6 754 306
Edastatud perioodilised väljaanded	**	**	**	**	**
Edastatud otsepostisaadetised	2 111 131	2 225 696	**	**	**
<i>* UPT mahud = lihtkiri+tähtkiri+väärtkiri+tähtpakk+väärtpakk</i>					
<i>** Konfidentsiaalne</i>					

Allikas: (Konkurentsiameti postiside aruanded, autori arvutused)

	2012	2013	2014	2015	2016
UPT mahud*	5 388 674	5 685 241	8 232 350	7 518 652	8 265 584
Edastatud kirjade mahud	5 226 597	5 492 191	8 013 182	7 282 035	8 014 899
Edastatud pakkide mahud	162 077	193 050	219 168	236 617	250 685
Edastatud kullerpostisaadetised sisse ja välja kokku	1 650 687	1 936 642	2 046 703	2 304 783	2 806 928
<i>*UPT mahud = lihtkiri+tähtkiri+väärtkiri+tähtpakk+väärtpakk</i>					

Allikas: (Konkurentsiameti postiside aruanded, autori arvutused)

Lisa 5. Intervjuu Konkurentsiameti vanemanalüütiku Indrek Ahermaaga.

Intervjuusid toimusid vaba vestluse vormis 01.märtsil, 23.märtsil ja 03.aprillis 2018. aastal, Konkurentsiametis, Majandus-ja Kommunikatsiooniministeriumis ja Omniva kontorites Tallinnas. Tegelik intervjuu oli pikem ning autor kasutas seda üldiseks andmete kogumiseks. Toodud on olulisim osa intervjuudest.

1. Millistele teenustele oleks UPT pakkumist vaja ja kas seda saaks vältida?

Indrek Ahermaa (IA): Kindlasti on vaja UPT-d kirisaadetiste edastamiseks justnimelt üleriigiliselt. Vabaturuteenusena ei ole tõenäoline, et mõni ettevõtja sooviks osutada teenust üle riigi. Postipakkidega on mõnevõrra lihtsam, kuna praeguseks hetkeks on tarbijal võimalik kasutada pakiautomaatide vahendusel pakkide edastamise teenust, mida pakuvad lisaks Eesti Postile ka SmartPost ja DPD.

2. Kas teie arvates peaks universaalse postiteenuse osutamise kvaliteedinõudeid langetama või hoopis on vaja tõsta?

IA: Pigem tuleks neid langetada, kuna UPT mahud on viimase kümne aastaga oluliselt langenud ja UPT kasutajad pigem ei vaja teenust olemasolevate kvaliteedinõuetega. Pean silmas eelkõige, et teenuse kasutaja eelistaks pigem odavamat D+3 kirjateenust. Praegu osutatakse vaid D+1 kvaliteediga teenust, mis tähendab, et lihtkiri peab jõudma saajani postitamisele järgneval tööpäeval. Tänapäeval on aga mitmeid elektroonilisi alternatiive ja kirjad ei pea liikuma nii kiiresti. Mahtude langusega on seotud ka kirjastide arv, mida UPT osutaja peab omama üle eesti. Päevakorral on olnud ka küsimus, kas on vaja endises mahus postkontoreid, kui neid on võimalik asendada näiteks pakiautomaatidega või pakkuda teenust läbi autoga kirjakandja.

3. Millal võivad tekkida situatsiooni, kus lisarahastust ei nõuda?

IA: Kui UPT taskukohane tasu katab ära teenuse osutamiseks vajalikud põhjendatud kulud ja lubab UPT osutajal teenida mõistlikku kasumit. Võttes arvesse postiteenuse hooajalisust (jõulude paiku on mahud oluliselt suuremad), siis Eesti Post on viimastel aastatel taotlenud hüvitist I – III kvartali eest, kuid IV kvartali eest mitte, sest selles kvartalis on UPT olnud kasumis.

4. Kui toetusraha siiski nõutakse, siis kust lisakulude katmiseks (perioodiliste väljaandete) raha täpsemalt tuleb, missugusest riigieelarve osast?

IA: Perioodika rahastamine on täiesti eraldiseisev teema. Perioodika ei kuulu UPT hulka ja seetõttu ei saa selle teenuse kahjumit katta UPT fondi arvelt. Perioodika osutamiseks maapiirkonnas maksab riik dotatsiooni otse riigieelarvest. Viimastel aastatel on toetuse suurus olnud 1,26 mln eurot aastas.

5. Eesti Postiseaduses on kirjas, et tekkinud kohustusest ebamõistlikud koormavaid kulusid on võimalik rahastada hüvitisfondiga. Kuidas mehhanism töötab ja kas ta on efektiivne?

IA: Postiseaduses on kirjas, et UPT hüvitis makstakse fondi arvelt, kuhu kogutakse makseid osalejate käibe või saadetiste arvu põhjal. Antud juhul on otsustatud koguda makset saadetiste arvu alusel. Eelistatud oleks muidugi, et tarbija ise maksaks teenuse hinna kinni. Eesti olusid arvestades (pindala, rahvaarv, teenuste mahud) võib kulupõhine hind kujuneda tarbija jaoks liiga kõrgeks, kuid ei pruugi. Viimastel aastatel on otsitud võimalusi fondi kaotamiseks ja naasmiseks UPT kulupõhiste tasude juurde, mis oleks samal ajal ka taskukohased.

6. Mis alusel kujunevad teenuste hinnad? Kas tarbijad oleksid nõus universaalteenusest rohkem maksma?

IA: UPT hinnad (taskukohased tasud) kooskõlastab valdkonna eest vastutav minister määrusega Konkurentsiameti ettepanekul. Kui taskukohase tasu mõiste toodi postiseadusse 2009. aastal, siis tegi Konkurentsiamet ministrile ettepaneku nimetada kehtivad kulupõhised UPT tasud taskukohasteks tasudeks. Hiljem on Konkurentsiamet teinud ministrile ettepanekuid taskukohase tasu muutmiseks, lähtudes Eesti keskmise brutopalgaga muutusest. Taskukohase tasu tõus on jäänud keskmise brutopalgaga tõusuga samasse suurusjärku.

7. Mis Teie arvate kulupõhise meetodist? Kas tuleb seda meetodi kasutusele ka Eestis?

IA: See oli UPT puhul kasutusel kuni 2009. aastani ja soov on selle skeemi juurde tagasi pöörduda.

8. Kuidas jaguneb UPT kulude katmine tarbijate (teenuse hinna) ja hüvitise vahel (ligikaudseid hinnangud protsentides)?

IA: UPT kasutaja tasub teenuse hinnast suurusjärgus 9/10 ja fondi vahenditest tuleb Eesti Postile juurde maksta ligikaudu 1/10.

9. Kuidas Teie hindaksite olemasoleva rahastamise meetodid (riigi dotatsiooni ja hüvitisfondi) nende kriteeriumite abil (kumb on efektiivne, jms) (kriteeriumid: efektiivsus (majanduslik), aus konkurents (ei ole konkurentsi moonutust), sotsiaalne õiglus (maksevõime) kooskõla riigiabi eeskirjadega (mittediskrimineeriv), läbipaistvus, praktilisus (lihtne kasutuses), proportsionaalsus (sihikindel), täpne).

IA: Konkurentsi vaates on muidugi õiglane ja hea, kui teenust osutatakse kulupõhise hinnaga. See võib aga tähendada, et mõne UPT hulka kuuluva teenuse hind kujuneks sedavõrd kõrgeks, et see ei oleks enam taskukohane. Samas tuleb aga silmas pidada, et postiteenused ei ole oma kulu poolest võrreldavad elanike kuludega näiteks soojusenergiale või elektrienergiale. Statistika põhjal kulub ühel elanikul aastas UPT peale keskmiselt umbes 10 eurot ehk alla ühe euro kuus. See tähendab, et tegelikult ei mõjutaks ka tuntav hinnatõus tarbija igapäevaseid kulusid olulisel määral.

10. Kui UPT makse ei ole piisavalt kogutud, millest vahenditest makstakse Eesti Posti hüvitisi? (nt selline juhtum oli 2012. ja 2014. aastatel kui UPT makse oli vähem kui ebamõistlikult koormavaid kulusid tekkinud). Eesti Postiseaduse kohaselt sain aru, et hüvitatakse UPT osutajale kulud üksnes ulatuses, milles kasutajalt võetav tasu ei võimalda UPT osutamise kohustuse täitmisega seotud põhjendatud kulude katmist ja mõistliku kasumi saamist. Kas sain õigesti aru, et hüvitamine toimub riigieelarvest?

IA: Riigieelarvest hüvitamist ei toimu. Kõik, mis postiseaduses kirjas, räägib fondist ja sellest maksete tegemisest, mitte riigieelarvest tegemisest. Kuigi jah, see fond kajastub riigieelarves, aga raha tuleb sinna ainult UPT maksetest ja raha saab kasutada ainult UPT hüvitisteks. Seega see on riigieelarves täiesti eraldiseisev üksus.

Konkurentsiameti ülesanne on jälgida, et fondist raha puudu ei tuleks. Kui on näha, et fond ei pruugi lähiajal enam katta hüvitamise vajadust, saab Konkurentsiamet teha valdkonna eest vastutavale ministrile ettepaneku UPT taskukohaste tasude tõstmiseks või UPT makse määra tõstmiseks, mis toovad fondi raha juurde. Teie poolt viidatud aastatel (2012 ja 2014) ei olnud fondis puudujääki, sest kasutada oli ka eelnevate aastate ülejääk. Jooksev aasta võis olla miinuses, kuid kohustused sai katta eelnevatest perioodidest üle jäänud rahaga. Ainuke Teie poolt viidatud olukord (raha fondis vähem, kui vaja välja maksta) oli kohe selle süsteemi loomise esimesel aastal (2009). Siis kaeti puudujääk järgneva perioodi laekumiste arvelt. Aluse selleks annab määruse „Universaalse postiteenuse osutamise kohustuse täitmisega seotud kulude hüvitamise kord“ § 5 lõige 3: Kui väljamakstava hüvitise suurus ületab kasutamata jäänud maksete ja eelmise aruandekvartali eest riigieelarvesse laekunud universaalse postiteenuse maksete summat, makstakse puuduv osa välja järgneva aruandekvartali eest laekunud universaalse postiteenuse makse arvel.

Lisa 6. Intervjuu MKMi sideosakonna nõuniku Elena Reilentiga.

1. Mis alusel kujunevad teenuste hinnad? Kas tarbijad oleksid nõus universaalteenuse eest rohkem maksma?

Elena Reilent (ER): Postiseaduse kohaselt tuleb osutada UPT (universaalse postiteenuse) kogumisse kuuluvaid teenuseid taskukohase tasu eest.

2. Miks peab minister kehtestama taskukohast tasu?

ER: Selleks, et tagada UPT taskukohasuse Eesti elanikele. UPT, kui üldist majandushuvi pakkuva teenuse (MSüS § 5 lg 3, KonKS § 31 lg 32) tagamine on kasutajatele oluline.

3. Kuidas Teie hindaksite olemasoleva rahastamise meetodid (riigi dotatsiooni ja hüvitisfondi) nende kriteeriumite abil (kumb on efektiivne, jms) (kriteeriumid: efektiivsus (majanduslik), aus konkurents (ei ole konkurentsiga moonutatud), sotsiaalne õiglus (maksevõime) kooskõla riigiabi eeskirjadega (mittediskrimineeriv), läbipaistvus, praktilisus (lihtne kasutuses), proportsionaalsus (sihikindel), täpne)

ER: Hüvitisfond on oma eesmärgi täitnud. Kui ebamõistlikult koormavad kulud tekkivad, Konkurentsiamet kontrollib nimetatud kulude põhjendatust ja otsustab kulude hüvitamise ulatuse (täpne mehhanism on sätestatud Postiseaduse 4. ptk 2. jagu).

4. Mis on teie arvamus kulupõhise meetodist?

ER: Viimastel aastatel on otsitud võimalusi fondi kaotamiseks ja naasmiseks UPT kulupõhiste tasude juurde, mis oleks samal ajal ka taskukohased. Ideaalses turuolukorras võiks taskukohane tasu katta UPT osutamiseks tehtavad põhjendatud kulutused, et vältida võimaliku turumoonutust. UPT tasude kulupõhiseks tasudeks muutumine kaotab probleemi, mille kohaselt teenuse osutamisest saadav tulu ei kata kulusid, kuid kulupõhine tasu võib kujuneda liiga kõrgeks tarbija jaoks.

5. Millised ettepanekuid võite jagada?

ER: Ideaalis võiks taskukohane tasu katta UPT osutamiseks tehtavad põhjendatud kulutused, et vältida turumoonutust, kus teatud osa UPT kuludest ei kaeta mitte teenuse kasutajatelt võetavate tasudega, vaid hoopis UPT-ga sarnaste postiteenuste (tegevusloa alusel kirisaadetiste ja postipakkide edastamine) osutamiselt kogutava maksega.

Viimati muudeti UPT taskukohaseid tasusid 01.01.2016, alates sellest ajast on tõusnud nii UPT kasutajate sissetulekud, kui ka UPT osutamise kulud, eelkõige tööjõu- ja kütusekulude näol, mis moodustavad suurima osa UPT kuludest. See on põhjus UPT taskukohaste tasude muutmiseks tulevikus. UPT tasude taskukohasuse hindamisel tuleb arvestada Eesti keskmise brutokuupalaga ja vaadelda ka, kui suur vajadus on Eesti elanikel UPT järele ning kui suure osa igapäevastest kulutustest moodustab UPT. Selleks tuleb teada UPT mahte ja Eesti rahvaarvu.

Lisa 7. Intervjuu Omniva postiäri valdkonna juhi Mari Allesega.

1. Millistele teenustele oleks UPT pakkumist vaja ja kas seda saaks vältida?

Mari Allese (MA): UPT teenused – on sellised teenused, mis nõuavad universaalse postiteenuse tegevusluba (kirjad ja pakid). Luba antakse ühele isikule iga viie aasta tagant. UPT loa omanikul on vastavalt postiseadusele kohustus osutada ka finantsteenused (pensionide väljamaksmine ja maksete vahendus) ja perioodika kojukannet. Finantsteenused kuuluvad loa koosseisu, kuid rahastatakse ainult kirju- ja pakke. (Margiga kirjad).

2. Kas teie arvates peaks universaalse postiteenuse osutamise kvaliteedinõudeid langetama või hoopis on vaja tõsta?

MA: Kirjade kvaliteedinõuete kohaselt peab 90% kirjadest jõudma saajani ühe päevaga (D+1). Omniva on juba aastaid taotlenud et kiri ei peaks olema ühe päevaga kättetoimetatud. Selle 90% sisse kuulub palju õnnitluskaarte ja tervitusi välismaalt. Interneti ühendus lubab edastada sõnumeid palju kiiremini, seega õnnitluskaart ei pea enam ühe päevaga kohal olema. Kui vaadata naaberriike, Skandinaavia, Läti, Leedu – siis neil on kõigil olemas valik: saada kiri ühe päevaga ja kolme või viie päevaga. Siis on teenus odavam osutajale ning tarbijal on valik kui kiiresti on vaja saajani sõnum kätte toimetada. Kui tarbijal on vaja kiiremat kättetoimetamise viisi, võib ta valida kullerteenuse mis on ka kallim. Eesti ei aktsepteeritud sellist muudatust. See muudatus on vajalik, sest kirjateenus on ajas nii palju muutunud ja kvaliteedinõuded ei vasta enam tänapäeva reaalsusele. Seetõttu peaks kirja kättetoimetamise kvaliteedinõudeid langetama.

3. Kas Eestis peabki nii palju postkontorite olema?

MA: Hoitakse neid sellepärast lahti et seadus nõuab. Tegelikult on pakiautomaat peamine saatmise võimalus, mis klient praegu kasutab

4. Millist lisakulude selgitamise meetodikat rakendatakse Eestis taotluse koostamisel ning esitatud taotluste kohta otsuste langetamisel? Kas annaksite enda poolset hinnanguid ja muutmissettepanekuid?

MA: UPT teenused on margiga saadetud kirjad ja ärikliendi kirjad on margita kirjad nagu näiteks Eesti Energia arved, jms.. UPT kirjade kulude katmiseks on loodud fond: kõikide ärikirjade pealt makstakse 0.08 senti fondi. Fondist maksatakse UPT teenuse osutajale aasta lõpus UPT kirjade kahjumi katmiseks .Kahjum UPT kirjateenusest on tavaliselt 1.5 kuni 2 mln aastas,. Lihtsalt öeldes, toimub praegu protsess nimetusega „Ühest taskust teise taskusse“.

5. Kuidas rahastamise mehhanism Eestis töötab ehk hüvitisfond?

MA: UPT teenused - margiga saadetud kirjad ja ärikliendi kirjad, nagu Eesti Energia, jms. arveid. Kirjade kulude katmiseks on loodud fond: kõik ärikirjad – arvete pealt makstakse 0.08 senti fondi sisse. Fondist aasta lõpus maksatakse eraklientide kirja peale. Kahjum kirjateenusest on tavaliselt 1.5 kuni 2 miljonit eurot aastas, mille kattakse äriklientide kirjade tükki saadetest. Lihtsalt öeldes, toimub praegu protsess nimetusega „Ühest taskust teise taskusse, mis tegelikult ei ole mingisugune rahastamine. Et pakkuda efektiivsem viis osutajatele oma kulude jagamiseks tahetakse rakendada uue kulumudeli analüüsi.

6. Kuidas Teie hindaksite olemasoleva rahastamise meetodid (riigi dotatsiooni ja hüvitisfondi) nende kriteeriumite abil (kumb on efektiivne, jms) (kriteeriumid: efektiivsus (majanduslik), aus konkurents (ei ole konkurents moonutust), sotsiaalne õiglus (maksevõime) kooskõla riigiabi eeskirjadega (mittediskrimineeriv), läbipaistvus, praktilisus (lihtne kasutuses), proportsionaalsus (sihikindel), täpne)

MA: Kumb on efektiivne, siis kindlasti riigi dotatsioon. Ideaalis oleks palju efektiivsem kui riik doteeriks Omnivat kindla raha summaga, et tehtud kahjum oleks kaetud.

7. Kuidas on see teie tegevust mõjutanud, et riigi ettevõtte Omniva maksab hinna kujundamise juures postiteenuse maksu samal alusel nagu erasektori ettevõtted. Kas on mõistlik, et UPT hüvitise saaja on ka ise postiteenuse maksja?

MA: Turu vaates on aus, et mõlemad ettevõtted maksavad fondi sisse (Eesti Post ja Express Post). Makse fondile sõltub tükikide kandmisest: näiteks Express Post kannab 1 mlj ja Eesti Post 10 mlj, järelikult Eesti Post maksab fondi sisse rohkem. Kui oleks rahastamise alternatiiv, siis hüvitisfondi üldse ei kasutaks.

8. Millised ettepanekuid postiteenuse pakkumisega võite jagada?

MA: Ideaalis oleks hea, kui teenustel on turupõhine hind ehk ei vaja üldse dotatsiooni. Sel juhul kliendid maksavad selle kinni sõltuvalt kui kallis teenus nad ostavad. Iga aastas tuleb riigist mingi kindla raha summa nii palju, et kahjum oleks kaetud. Sellega kaasneb palju mõttetut tegevusi, bürokraatiat ja majandamist ning kasu ei ole. Pigem oleks kasulik kui riigil on konkreetne raha summa, millega ta kindla teenuse toetab ning samal ajal teenusehind oleks mõistlik tarbijatele.

SUMMARY

UNIVERSAL SERVICES SUPPLY AND FINANCING ON EXAMPLE OF POSTAL SERVICES

Maria Podõmahhina

The last decades of the postal sector have brought irreversible changes that have arisen from both technology and policy developments. Postal services are often regarded as a universal service, which makes the physical and financial accessibility. In Estonia the universal services are defined, letter post up to 2 kg and parcel up to 20 kg. The supply of universal postal service can be explained by two main reasons: economic and social. The economic reason is represented by redistribution of wealth. The social cause is to increase the coherence of people, namely, the most important social cause is the elimination of social isolation.

Postal services play an important role in the European Union's single market. The postal sector is a highly economic and socially important structure that develops with the communication, advertising and transport (logistic) markets. Gross domestic product (GDP), e-commerce and employment are the several examples that draw the importance of postal service.

Present thesis concentrates on the supply of universal postal service and financing the universal service obligation in the European Union and Estonia. The aim of this research is to choose the most suitable financing mechanism for universal postal sector. To reach that aim the following tasks were set up:

- Differentiate the universal service among the others postal services, then define the necessity of providing it,

- Describe the history of postal market regulation,
- Define the scope and quality of the universal service supply in the European Union and Estonia,
- To clarify the financing of services in the European Union and Estonia and find possible alternatives,
- To study the Estonian universal service practice through interviews with representatives of relevant companies and government agencies,
- Bring out the strengths and weaknesses of different models of financing of universal postal services and possible developments.

In chapter 1.1 author explains why postal sector is important to preserve and the way to differentiate the universal postal service from the basic one. Author brings different explanation of used terminology and key points of postal sector. Chapter 1.2 explains the history of postal sector regulation, making the stress on the sector liberalisation process in the European Union and Estonia. Chapter 1.3 describes the universal obligation scope and how the universal obligation should be prescribed to the provider. Then, author explain the reason what comes out if the provider has universal obligation and the possible way of financing it.

Second part of the thesis is based on supply practise of universal postal services and emerged problems with it. For the bringing the practise of universal supply author used numeric statistic from Eurostat and European Commission reports. Chapter 2.1 author describes the supply practise after market liberalisation and existing ways of universal obligation financing in the European Union. Chapter 2.2 explains the present situation of the postal market in Estonia, where opens the issue of universal provider challenges the funding mechanism. Last, author bring the possible alternative way of universal obligation financing, which could be a new solution of existing situation. To prove or decline the new solution author is using an interview method. The interviews scheme is structured with prepared questions.

The first half of the interview was related to the general scope of universal postal services. The second half concerned the assessment of the funding mechanism and the launch of proposals. The first question was based on the need for a universal postal service and, if so, which service would have the necessary universality. Author have received the common sense of the interviewees, according to which universal services

should be maintained. At the request of the specialists, letter-items should only be considered as universal postal service in the future.

The next issue was the universal postal service quality requirements. First, Omniva organisation as the provider of universal postal services stated that the requirements should be lowered. Other interviewees agreed that such regulatory adjustments would be necessary for the volume of existing drops hippeing mail. In addition, the D+3 letter services offered to consumers would be appropriate for consumers, which may be slower and cheaper at the same time.

Also, during the interview author asked the experts to evaluate the implemented financing mechanism in Estonia, namely the compensation fund. Based on the interview, it can be concluded that there is a disagreement over the compensation fund. Two interviewees insist that the compensation fund did not fulfil the purpose of financing. Such a result is a real problem for the universal postal service financing mechanism. The logic of current financing mechanism could be named “from one pocket to another”, that has nothing common with financing principles.

The liberalisation of postal market did not bring enough competition to it. The access to the postal service decreased. According to statistics the number of post offices and mailboxes has drop over time. Only one competitor appeared on the universal postal market since market liberalisation (Express Post). However, the competition increased only within 4 years in the express postal service (post, that is delivered with courier). In addition, between 2012 and 2016, all types of universal postal services have been reduced in volumes (mail and parcels), which also affected the employment in the postal sector. On the contract, the public intervention has brought positive effect in the maintenance of the service quality and provision of affordable service.

The possible solutions to the current scenario would be raising the prices for the consumers, reducing the quality (also the cost) or the state budget would support the financing of universal postal obligation. Author sees the possible solution the raising of prices, because the minimum gross wage in the Estonia is growing. Author believes that there is a lot of potential to follow up this thesis. First, there is potential to analyse the amount of cost the universal obligation is bringing and the right ways of estimation

them. Second, according the comprehensive calculation choose the most appropriate financing model for the small market, as Estonian market is.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, _____ **Maria Podõmahhina** _____,
(*autori nimi*)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

___UNIVERSAALTEENUSE PAKKUMINE JA RAHASTAMINE EESTIS
POSTITEENUSTE NÄITEL _____,
(*lõputöö pealkiri*)

mille juhendaja on _____ **Jüri Sepp** _____,
(*juhendaja nimi*)

1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tartus, **21.05.2018**