



# Postin yleispalvelun nettokustannusten laskeminen

Infotilaisuus 31.1.2012  
Mari Minkkinen



## Taustaa

- Uusi postilaki voimaan 1.6.2011.
- Postilaki sisältää uutta sääntelyä yleispalvelun rahoituksen turvaamiseksi.
- Yleispalvelun tarjoajalle korvataan se osa yleispalvelun nettokustannuksista, joka muodostaa tälle kohtuuttoman taloudellisen rasitteen.
- Nettokustannusten laskeminen on Viestintäviraston tehtävä.

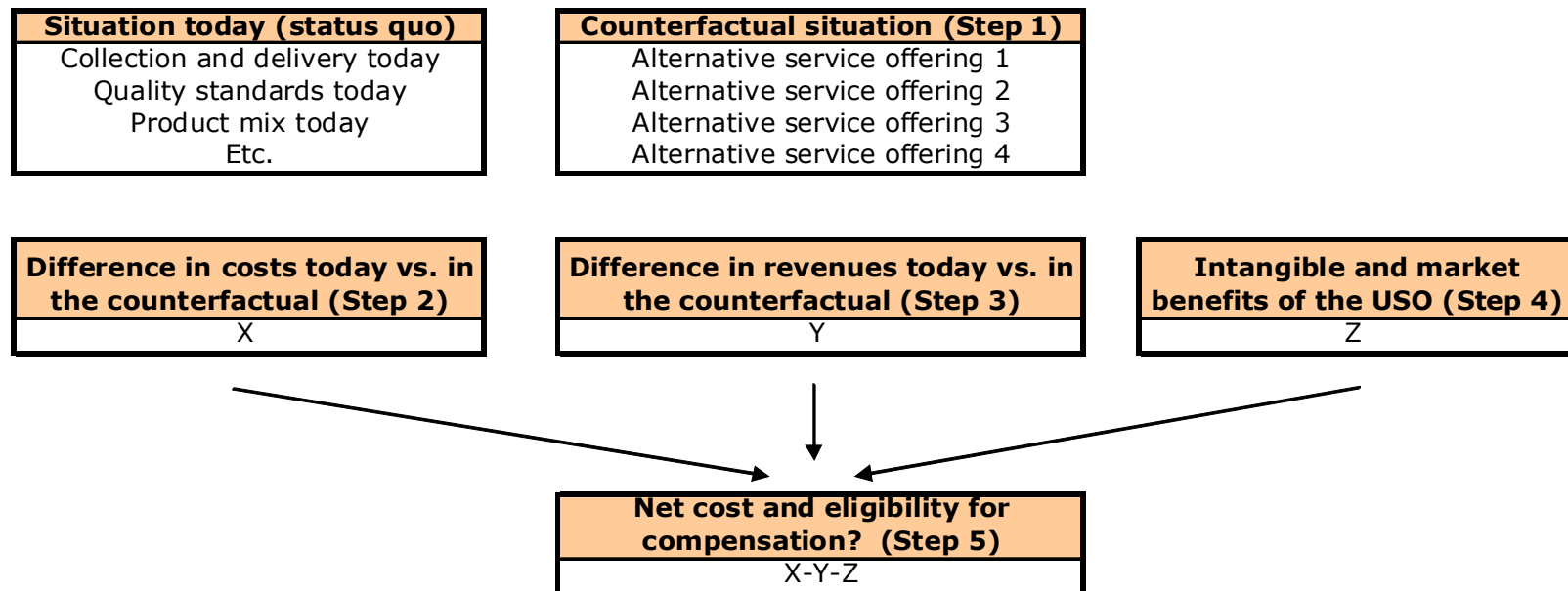
# Yleispalvelun nettokustannusten laskeminen

- Ajatus taustalla:
  - Yleispalveluvelvoitteet rajoittavat yleispalvelun tarjoajan toimintaa.
  - Velvoitteiden mukainen toiminta ei välttämättä olisi yrityksen mieluisin strategia, jos se saisi valita.
- Postilaki 32 §: Yleispalvelun nettokustannukset on laskettava niiden nettokustannusten erotuksena, joita yleispalvelun tarjoajalle aiheutuu toisaalta toiminnasta yleispalveluvelvoitteiden piirissä ja toisaalta toiminnasta ilman yleispalveluvelvoitteita.
  - Postidirektiivi: *..the difference between the net cost for a designated universal service provider of operating with the universal service obligations and the same postal service provider operating without the universal service obligations*
- Yleispalvelun nettokustannus = tuloksessa tapahtuva muutos yleispalveluvelvoitteiden seurauksena
  - verrataan tulosta yleispalveluvelvoitteiden kanssa tulokseen ilman yleispalveluvelvoitteita
- Haaste: tulos ilman yleispalveluvelvoitteita

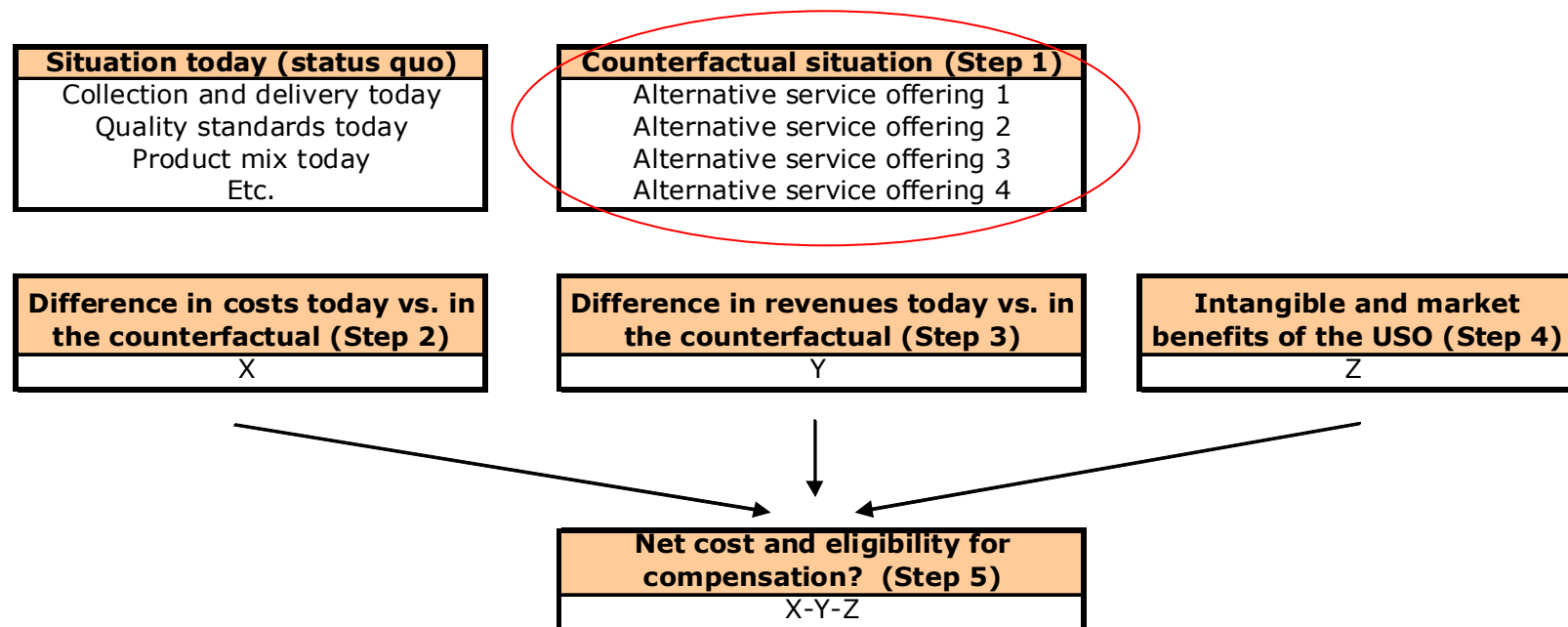
## Oikean laskentamenetelmän tunnistaminen

- Menetelmän tulee täyttää seuraavat kriteerit (direktiivi, postilaki, alan parhaat käytännöt):
    - direktiivin mukaisen nettokustannusten määritelmän huomioiminen (kustannukset, jotka nimetty yleispalvelun tarjoaja olisi välttänyt, jollei sillä olisi yleispalveluvelvoitteita)
    - yksilöidystä palveluista aiheutuvien suorien kustannusvaikutusten huomioiminen
    - tiettyjen käyttäjäryhmien palvelemisesta aiheutuvien suorien kustannusvaikutusten huomioiminen
    - tulovaikutusten huomioiminen, epäsuorat vaikutukset mukaan lukien
    - aineettomien ja markkinahyötyjen huomioiminen
    - kustannustehokkuus-kannustimien huomioiminen
    - sen huomioiminen, että yleispalvelun tarjoajalla on oikeus kohtuulliseen tulokseen
- Commercial approach –menetelmä täyttää em. kriteerit

## Commercial approach –menetelmän eri vaiheet (1-5)



# Commercial approach –menetelmän eri vaiheet (1)





## Vaihe 1: Mitä yleispalvelun tarjoaja tekisi ilman yleispalveluvelvoitteita?

- Tehtävä 1: Tunnistetaan, mitä nykyiset velvoitteet edellyttävät yleispalvelun tarjoajaa tekemään.
  - Tehtävä 2: Arvioidaan, mitkä nykyisistä velvoitteista tosiasiallisesti rajoittavat yleispalvelun tarjoajan toimintaa. Muuttaisiko yleispalvelun tarjoaja toimintaansa?
    - jokaista velvoitetta tarkastellaan yksitellen
  - Jos yleispalvelun tarjoaja ilmoittaa muuttavansa toimintaansa, tarkastellaan:
    - Tarjoaako yleispalvelun tarjoaja tällä hetkellä vapaaehtoisesti enemmän kuin yleispalveluvelvoitteet edellyttävät?
    - Tarjoavatko kilpailijat enemmän kuin yleispalveluvelvoitteet edellyttävät yleispalvelun tarjoajalta?
    - Tarjoavatko muiden maiden postitoimijat enemmän kuin yleispalveluvelvoitteet edellyttävät Suomessa?
    - Mitä rajoitteita yleispalvelun tarjoajalle jäisi joka tapauksessa yleispalveluvelvoitteiden poistuttua esim. kilpailulainsäädännön perusteella?
    - Säännellyn palvelun hyötyjen ja haittojen kvalitatiivinen tarkastelu
- saattaa edellyttää myös vaiheiden 2 ja 3 läpikäymistä



## Vaihe 1: Mitä yleispalvelun tarjoaja tekisi ilman yleispalveluvelvoitteita?

- Tehtävä 3: Määritetään vaihtoehtoinen, hypoteettinen toimintamalli niiden velvoitteiden kohdalla, jotka on todettu rajoittaviksi.
  - jatkossa tarkastellaan vain rajoittavia yleispalveluvelvoitteita
- Esityksessä esimerkiksi valittu 5-päiväinen jakelu

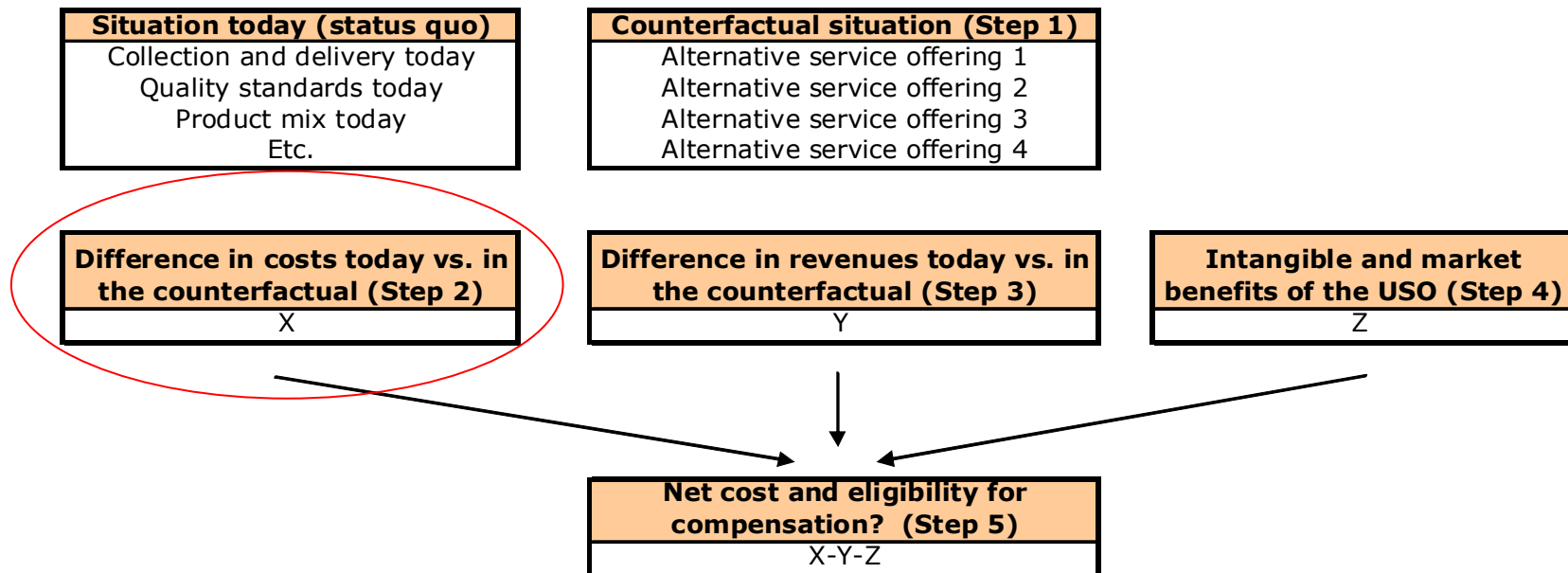
## Esimerkki: 5-päiväinen jakelu

- 5-päiväinen jakelu saattaa olla rasite yleispalvelun tarjoajalle, sillä kirjeiden volyymit laskevat.
- Tehtävä 2: Arvioidaan, rajoittaako 5-päiväinen jakelu tosiasiallisesti yleispalvelun tarjoajan toimintaa.
  - Tarjoaako yleispalvelun tarjoaja tällä hetkellä vapaaehtoisesti jakelua useampana kuin 5 päivänä viikossa?
  - Tarjoavatko vertailukelpoiset kilpailijat jakelua useampana kuin 5 päivänä viikossa?
  - Tarjoavatko muiden maiden postitoimijat jakelua ainakin 5 päivänä viikossa vaikka niiden ei tarvitsisi?
  - Pitäisikö yleispalvelun tarjoajan tarjota 5-päiväistä jakelua myös ilman yleispalveluvelvoitteita (esim. toimiluvan perusteella)?
  - 5-päiväisen jakelun hyötyjen ja haittojen kvalitatiivinen tarkastelu

## Esimerkki: 5-päiväinen jakelu

- Tehtävä 3: Määritetään vaihtoehtoinen strategia 5-päiväiselle jakelulle
  - Perusteltu arvio ensin yleispalvelun tarjoajalta, miten sen muuttaisi jakelutiheyttä ilman yleispalveluvelvoitteita.
  - Verrataan vastauksia muiden maiden postitoimijoiden toimintaan.
  - Haastatellaan yleispalvelun tarjoajan kilpailijoita. Onko ehdotettu vaihtoehtoinen toimintamalli uskottava?
- *Mahdollinen vaihtoehtoinen strategia: yleispalvelun tarjoaja vähentää jakelupäiviä 50 %.*

## Commercial approach –menetelmän eri vaiheet (2)



## Vaihe 2: Kuinka paljon kustannuksia yleispalvelun tarjoaja säästäisi ilman yleispalveluvelvoitteita?

- Jotkut kustannukset voivat nousta yleispalvelun tarjoajan muuttaessa toimintaansa, kun taas suurimman osan kustannuksista odotetaan laskevan.
- Tehtävä 1: Tunnistetaan hypoteettisen tilanteen kustannusvaikutukset (nykytilanteeseen verrattuna).
  - Tarkastellaan jokaista tuotantoprosessin vaihetta erikseen.
  - Kustannusvaikutuksen tulee olla todennäköinen, jolloin toimintamallin muutoksen on aiheutettava todellisia muutoksia yleispalvelun tarjoajan fyysisissä toiminnoissa.
  - Lisäksi kustannusvaikutuksen on oltava merkittävä, jotta sitä tarvitsee analysoida pidemmälle.
- Tehtävä 2: Arvioidaan merkittävien kustannusvaikutusten määrä euromääräisesti jokaisen toiminnon kohdalla.



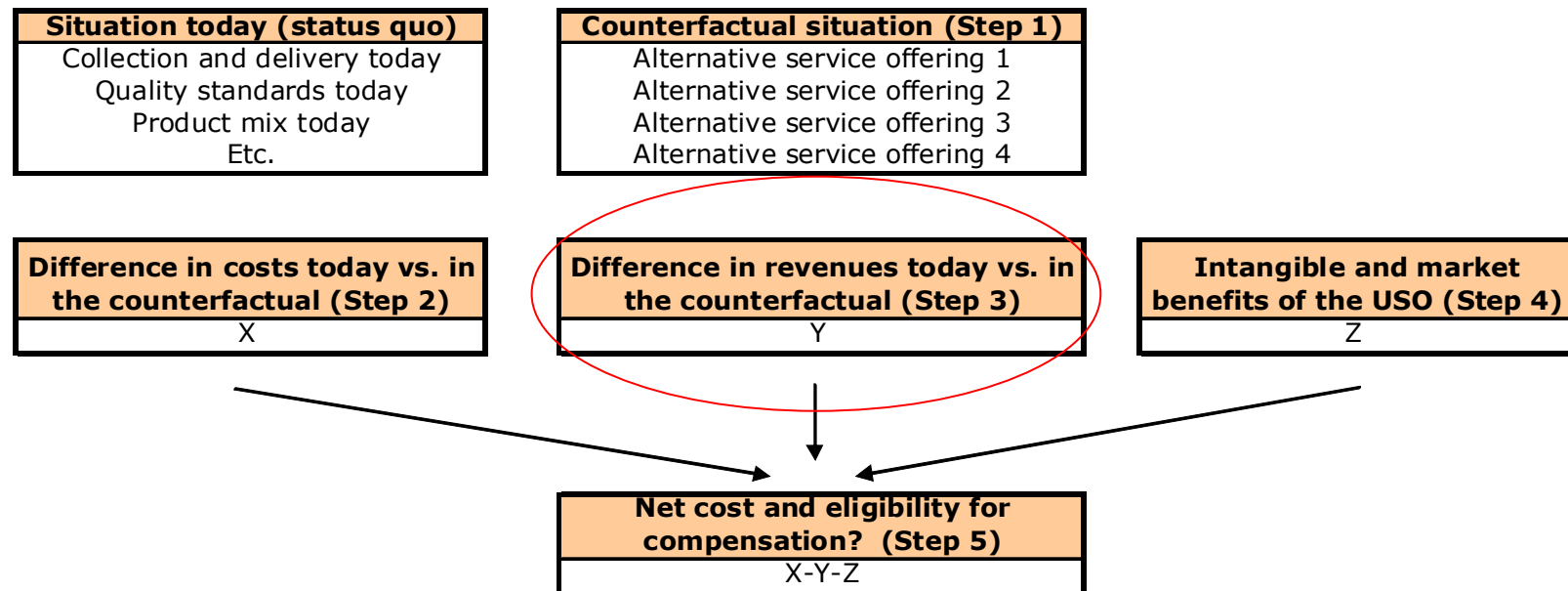
## Esimerkki: 5-päiväinen jakelu

- Mahdollinen vaihtoehtoinen strategia: yleispalvelun tarjoaja vähentää jakelupäiviä 50 %.
- Tehtävä 1: Tunnistetaan hypoteettisen tilanteen kustannusvaikutukset
  - Tarkastellaan, mitä fyysisiä muutoksia jokaiseen tuotantoprosessin vaiheeseen tehdään. Onko kustannusvaikutus todennäköinen?
  - Tarkastellaan, vaikuttaako muutos vuositasolla siihen, kuinka monena päivänä tiettyä toimintoa suoritetaan sekä vaikuttaako muutos päivittäin käsiteltävien lähetysten volyymeihin. Onko kustannusvaikutus merkittävä?

## Esimerkki: 5-päiväinen jakelu

- Tehtävä 2: Arvioidaan kustannusvaikutusten määrä.
  - Kustannussäästöt ja kustannusten lisäykset arvioidaan erikseen.
  - Arvio ensin yleispalvelun tarjoajalta perustelujen kanssa.
  - Tarkastellaan, onko arvio uskottava kilpailijoiden ja muiden maiden postitoimijoiden haastatteluihin sekä julkisiin tietoihin ja tutkimuksiin perustuen.
  
- *Esimerkki tuotantoprosessin jakelu-vaiheesta:*
  - *Kustannussäästö: kustannukset säätyvät niiltä päiviltä, jolloin jakelureittiä ei kuljeta.*
  - *Lisäkustannus: kustannukset lisääntyvät muina päivinä (reitit kulkemiseen kuluu enemmän aikaa, tarve ylimääräisiin pysähdyksiin lisääntyy)*

## Commercial approach –menetelmän eri vaiheet (3)



## Vaihe 3: Kuinka paljon tuloja yleispalvelun tarjoaja menettäisi ilman yleispalveluvelvoitteita?

- Tulot voivat muuttua uudessa toimintamallissa joko suorien tai epäsuorien vaikutusten seurauksena.
  - Suorat tulovaikutukset: tietyn palvelun tarjontaan tehdään muutoksia, ja ko. palvelusta saadut tulot muuttuvat.
  - Epäsuorat tulovaikutukset: muidenkin tuotteiden tuloissa tapahtuu muutoksia uuden strategian seurauksena (esim. asiakkaat vaihtavat kokonaan muihin viestinnän välineisiin).
- Tehtävä 1: Tunnistetaan vaihtoehtoisen strategian mukaiset tulovaikutukset.
  - Tarkastellaan yksitellen yleispalvelun tarjoajan tarjoamia tuoteryhmiä (kirjeet, joukkokirjeet, aikakauslehdet, sanomalehdet, osoitteettomat lähetykset, paketit, muut tuotteet) ja niiden kysyntää.
  - Jotta kyseistä tuotetta tulisi tarkastella pidemmälle, tulee tulovaikutusten olla todennäköisiä ja merkittäviä. Arvioitavia asioita ovat mm. se, ovatko kyseisen palvelun asiakkaat riippuvaisia nykyisestä palvelun tasosta ja onko asiakkailla vaihtoehtoja yleispalvelun tarjoajan palvelulle.
- Tehtävä 2: Arvioidaan tulovaikutusten suuruus euromääräisesti.

## Esimerkki: 5-päiväinen jakelu

- Tehtävä 1: Tunnistetaan vaihtoehtoisen strategian mukaiset tulovaikutukset.
  - Suoria tulovaikutuksia ei ole (kaikki lähetykset toimitetaan perille, mutta alemmalla jakelutiheydellä).
  - Kaikki tulovaikutukset ovat epäsuoria ja johtuvat kysynnän muutoksista.
  - Tarkastellaan, ovatko ko. tulokategorian asiakkaat riippuvaisia 5-päiväisestä jakelusta sekä onko asiakkailla muita vaihtoehtoja yleispalvelun tarjoajan sijasta. Onko tulovaikutus todennäköinen?
  - Tunnistetaan suurimmat asiakkaat. Tarkastellaan vuosittaisia tulo- ja volyymitietoja asiakasryhmittäin. Onko tulovaikutus merkittävä?
  
- *Esimerkki mahdollisesta vaikutuksesta:*
  - *Jotkut kuluttajat, pk-yritykset ja suuret yritysasiakkaat saattavat vaihtaa sähköisiin vaihtoehtoihin sekä lehtien kustantajat ja pakettien lähettäjät yleispalvelun tarjoajan kilpailijoihin.*



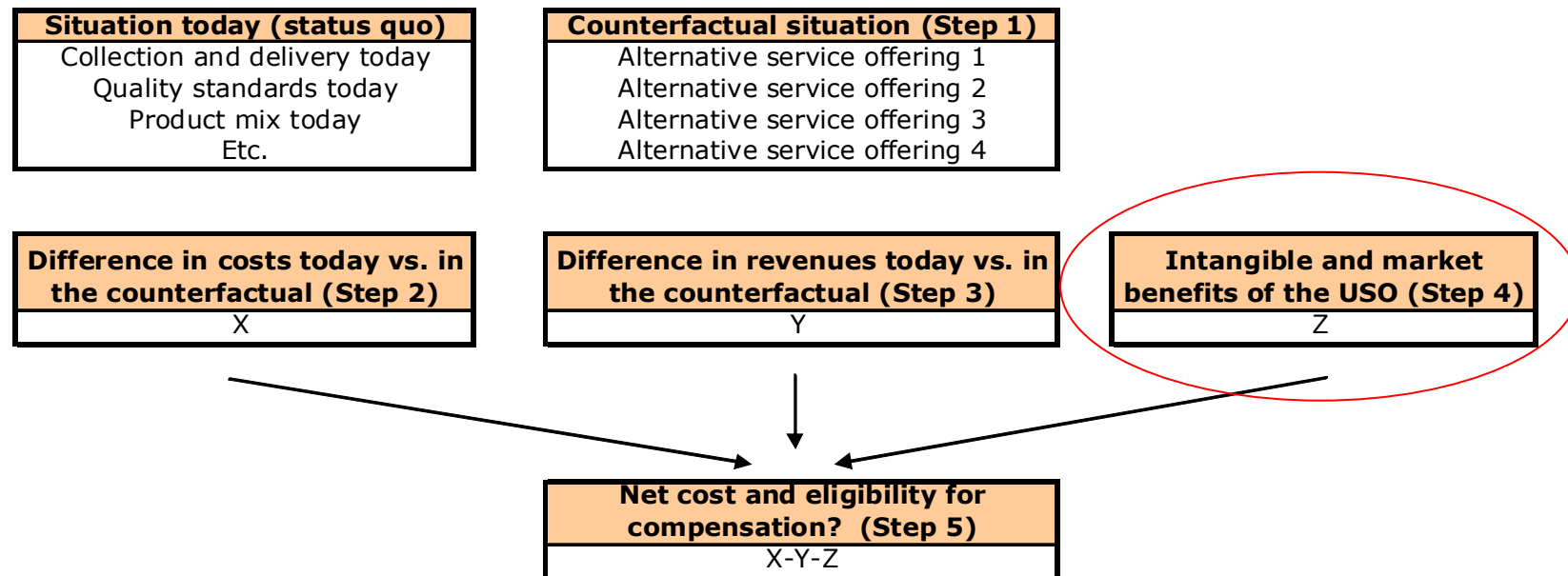
## Esimerkki: 5-päiväinen jakelu

- Tehtävä 2: Arvioidaan tulovaikutusten suuruus euromääräisesti.
  - Perusteltu arvio ensin yleispalvelun tarjoajalta.
  - Tarkastellaan arviota verrattuna kysynnän muutokseen.
  - Tarkastellaan, onko arvio uskottava kilpailijoiden, muiden maiden postitoimijoiden ja suurten yritysasiakkaiden haastatteluihin sekä aiempiin postimarkkinatutkimuksiin perustuen.

## Yhteenveto: vaiheet 1-3

- Vaihe 1: rajoittavien yleispalveluvelvoitteiden tunnistaminen, vaihtoehtoisen toimintamallin määrittäminen rajoittavien velvoitteiden kohdalla
- Vaihe 2: kustannussäästöjen määrittäminen
- Vaihe 3: tulonmenetyksen määrittäminen
- Vaiheiden 2 ja 3 mukainen nettokustannus ("net incremental cost")
  - jos  $< 0$ , ei nettokustannusta (kustannussäästöt  $<$  tulonmenetykset)
  - jos  $> 0$ , jatketaan vaiheeseen 4 (kustannussäästöt  $>$  tulonmenetykset)

## Commercial approach –menetelmän eri vaiheet (4)



## Vaihe 4: Mitä markkina- ja aineettomia hyötyjä yleispalveluelvoitteesta syntyy?

- Hyötyjen tarkastelussa erotetaan seuraavat eri vaiheet:
  1. potentiaalisten aineettomien ja markkinahyötyjen tunnistaminen
    - arvonlisäverottomuus, erityiset markkinointioikeudet, asiakkaiden mieltymys valita palvelun tarjoajaksi yleispalvelun tarjoaja, koroton laina käyttämättömistä postimerkeistä, osoiterekisteritietojen hallinta, vapautus tullimääräyksistä, pysäköintihelpotukset, yksinoikeus käyttää postimerkeissä "Suomi"-tunnusta
  2. Suomen yleispalvelun tarjoajalle yleispalveluelvoitteesta syntyvien hyötyjen tunnistaminen
  3. hyötyjen arvostaminen
- Vain ne hyödyt, jotka aiheutuvat yleispalveluelvoitteesta otetaan tässä vaiheessa mukaan tarkasteluun.

## Vaihe 4: Mitä markkina- ja aineettomia hyötyjä yleispalveluvelvoitteesta syntyy?

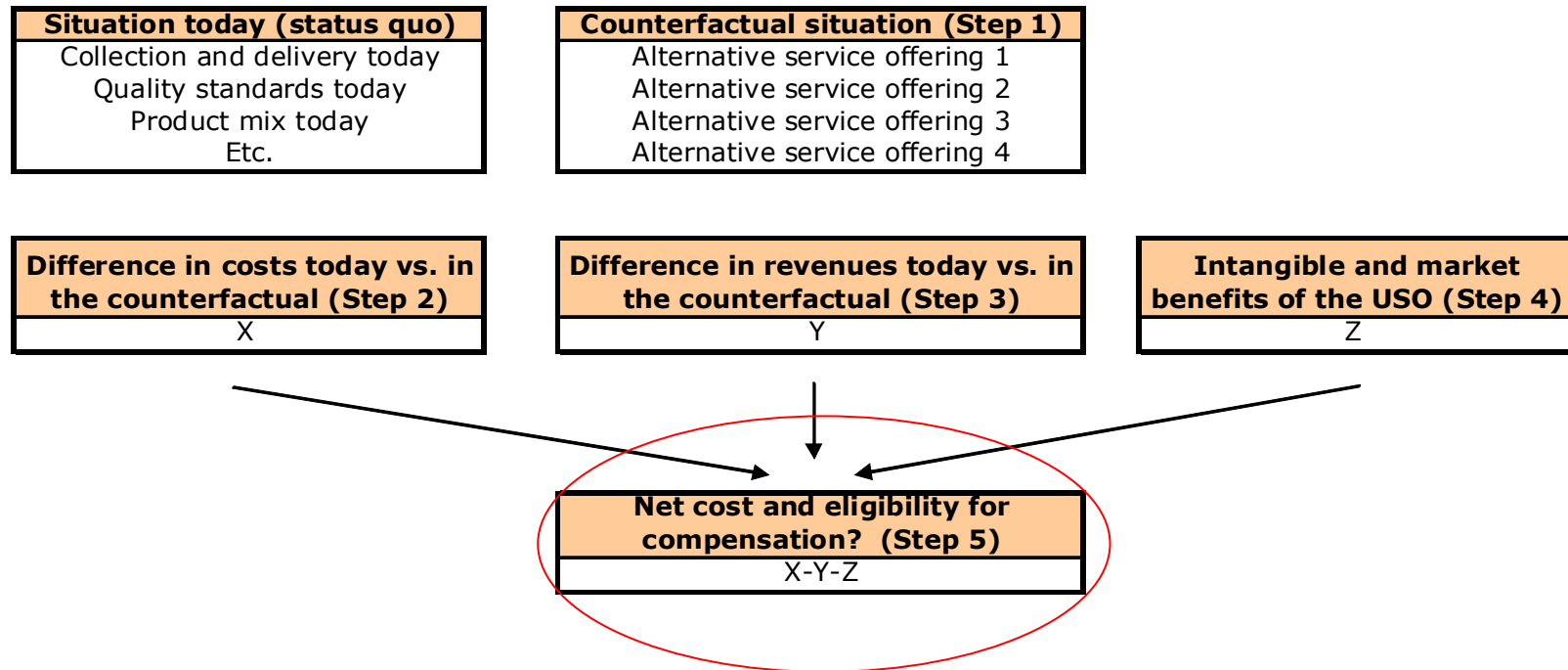
- Suomen yleispalvelun tarjoajalle yleispalveluvelvoitteesta syntyviksi hyödyiksi on raportissa ehdotettu:
  - yleispalvelutuotteiden arvonlisäverottomuus
  - asiakkaiden mieltymys valita palvelun tarjoajaksi juuri yleispalvelun tarjoaja (mahdollinen hyöty)
  - vapautus tullimääräyksistä (mahdollinen hyöty)
- Hyötyjen arvostamisessa edetään yksi hyöty kerrallaan. Jos yleispalvelutuotteiden arvonlisäverottomuudesta syntyvä hyöty ylittää vaiheiden 2 ja 3 perusteella lasketun nettokustannuksen, ei muita hyötyjä tarvitse enää arvostaa.



## Hyötyjen arvostaminen - yleispalvelutuotteiden arvonlisäverottomuus

- arvonlisävero, jonka yleispalvelun tarjoaja joutuisi maksamaan hypoteettisessa tilanteessa – ostoihin sisältyvän vähennyskelvottoman arvonlisäveron määrä nykyisessä tilanteessa
  - VAT foregone – irrecoverable VAT on inputs

## Commercial approach –menetelmän eri vaiheet (5)



## Vaihe 5: Onko yleispalvelun tarjoaja oikeutettu korvauksiin?

- Tehtävä 1: Lasketaan vaiheiden 2-4 mukainen nettokustannus (kustannussäästöt, tulomenetykset, hyödyt).
  - Jos tulos  $> 0$ , jatketaan seuraaviin vaiheisiin.
- Tehtävä 2: Huomioidaan kannustimet kustannustehokkuuteen.
  - Vain tehokkaan tarjoajan kustannukset saadaan sisällyttää nettokustannukseen.
  - Kustannustehokkuutta arvioidaan vertaamalla yleispalvelun tarjoajan toimintaa muihin postitoimijoihin, muiden maiden yleispalvelun tarjoajiin sekä muihin vertailukelpoisiin toimialoihin (esim. logistiikka ja teleala). Indikaattoreina käytetään joukkoa erilaisia tehokkuuden tunnuslukuja (esim. tulot/työntekijä, volyymi/työntekijä, automaatiotaso, volyymi/lajittelu keskus), omistusrakennetta, innovoinnintasoa ja hintatasoa.
  - Jos tehottomuutta havaitaan, määritetään suhdeluku (esim. kuinka monta prosenttia tehottomampi yleispalvelun tarjoaja on keskimääräiseen yleispalvelun tarjoajaan verrattuna), jolla aiemmin laskettua nettokustannusta oikaistaan.

## Vaihe 5: Onko yleispalvelun tarjoaja oikeutettu korvauksiin?

- Tehtävä 3: Sen huomioiminen, että yleispalvelun tarjoajalla on oikeus kohtuulliseen tulokseen.
  - Yleispalvelun tarjoajan oikeus kohtuulliseen tulokseen on otettu huomioon vaiheissa 2 ja 3, sillä yleispalvelun tarjoajan mahdollisuus muuttaa hintojaan hypoteettisessa tilanteessa on osana laskentaa.
- Tehtävä 4: Kohtuuttoman taloudellisen rasitteen arvioiminen.
  - Alle 2 % nettokustannusta kokonaisliikevaihdosta ei ole katsottu jossain maissa kohtuuttomaksi (esim. Ruotsi).

## Prosessi (postilaki 33 ja 34 §)

1. Yleispalvelun tarjoaja hakee 33 §:ssä tarkoitettujen kustannusten korvaamista liikenne- ja viestintäministeriöltä
2. Liikenne- ja viestintäministeriö pyytää Viestintävirastoa laskemaan yleispalvelun nettokustannukset, jos yleispalvelun tarjoaja osoittaa todennäköiseksi, että yleispalvelun tarjonta muodostaa sille kohtuuttoman taloudellisen rasitteen.
3. Viestintävirasto laskee yleispalvelun nettokustannukset
4. Liikenne- ja viestintäministeriö päättää kustannusten korvaamisesta



# Viestintävirasto

– Viestinnän kehityksen turvaaja –

[www.viestintavirasto.fi](http://www.viestintavirasto.fi)