

EDUSKUNNAN
HALLINTOVALIOKUNTA

Helsingissä

9 päivänä kesäkuuta 1993

Lausunto n:o 3

Liikennevaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 14 päivänä toukokuuta 1993 hallituksen esityksen n:o 50 laiksi Posti- ja telelaitoksen muuttamisesta osakeyhtiöksi liikennevaliokuntaan valmistelevalle käsittelyä samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa liikennevaliokunnalle.

Asian johdosta ovat valiokunnassa olleet kuultavina kansliapäällikkö Juhani Korpela liikenneministeriöstä, ylijohtaja Pekka Ojala valtiovarainministeriöstä, eduskunnan oikeusasiamies Jacob Söderman, pääjohtaja Pekka Vennamo ja varatoimitusjohtaja Pekka Luukkainen Posti- ja telelaitoksesta, tutkimussihteeri Matti Nissinen ja liittohallituksen jäsen, ylipostimies Teuvo Pykönen Postiliitosta, puheenjohtaja Pirjo Tammilehto Teleliitosta ja puheenjohtaja Paula Höök Postivirkamiesliitosta.

Hallituksen esitys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Posti- ja telelaitoksen muuttamisesta osakeyhtiöksi. Lailla valtioneuvosto oikeutettaisiin luovuttamaan valtion liikelaitoksena toimivan Posti- ja telelaitoksen liiketoiminta ja sen hallinnassa oleva omaisuus perustettavalle osakeyhtiölle, jonka toimialana olisi posti- ja teletoiminta sekä muu niiden yhteyteen soveltuva liiketoiminta. Osa omaisuudesta siirrettäisiin eläkesääntöön. Yhtiö jatkaisi Posti- ja telelaitoksen toimintaa siten, että posti- ja teletoimintaa varten perustettaisiin tytäryhtiöt, minkä lisäksi konserniin voisi kuulua muita tytäri- ja osakkuusyhtiöitä. Posti- ja telelaitoksen palveluksessa 31 päivänä joulukuuta 1993 oleva henkilöstö siirtyisi perustetun yhtiön palvelukseen.

Esitys liittyy samanaikaisesti annettuun hallituksen esitykseen postitoimintalaiksi.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1994 alusta.

Valiokunnan kannanotot

Valiokunta toteaa, että Posti- ja telelaitos on muuttunut vuoden 1990 alusta valtion virastosta uusimuotoiseksi liikelaitokseksi. Liikelaitos uudistuksen jälkeen Posti- ja telelaitoksen toimintaympäristö ja olosuhteet ovat olennaisesti muuttuneet. Liikelaitos uudistuksen valmistelun aikaan tietoliikennealan työnjako ja kilpailuasemat olivat melko vakiintuneet. Kilpailu on kuitenkin voimakkaasti lisääntynyt aiheuttaen vaatimuksia muuttaa vanhoja toimintamalleja ja rakenteita. Valtioneuvoston 17 päivänä syyskuuta 1992 tekemä päätös uusien teletoimintalupien myöntämisestä avaa lähes kokonaan teletoiminnan kilpailun alaiseksi. Postitoiminnan osalta tilanne on kansainvälisestikin ajatellen poikkeuksellinen, sillä Posti- ja telelaitoksella ei ole nykyisinkään postitoimintaa koskevia yksinoikeuksia. Myös talouden ja tekniikan kehitys sekä kansainväliset kilpailua edistävät ratkaisut, kuten Euroopan talousalueesta tehty sopimus, vaikuttavat samaan suuntaan sekä posti- että teletoiminnassa.

Posti- ja telelaitoksen toimintaa ohjataan nykyisin Posti- ja telelaitoksesta annetun lain (748/89), teletoimintalain (183/87) ja valtion liikelaitoksista annetun lain (627/87) nojalla. Lisäksi on syytä todeta, että postiliikenneasetus (629/80), joka on kumottu heinäkuun 1991 alusta lukien. Asetus sisälsi pääasiassa laitoksen palveluehtoja sekä eräitä laitoksen oikeuksia ja valtuuksia koskevia säännöksiä. Mainittu asetus katsottiin voitavan kumota sillä perusteella, että laitos toimi jo tuolloin postitoiminnan osalta avoimessa kilpailutilanteessa muun muassa kuriiriliikkeiden kanssa, joiden toimintaa ei koskenut mikään erityinen postilainsäädäntö. Asetukseen sisältyi myös eräitä Posti- ja telelaitoksen ja postin saajan suhteita sääteleviä säännöksiä.

Voimassa olevan Posti- ja telelaitoksesta annetun lain mukaan laitoksen on huolehdittava

posti- ja teletoiminnan tarkoituksenmukaisesta kehittämisestä ja palvelutarjonnasta asiakkaiden ja koko yhteiskunnan tarpeita vastaavasti erityisesti siten, että laitoksen tehtäviin kuuluvat peruspalvelut ovat koko maassa yleisesti saatavissa tasapuolisin ehdoin. Mainitussa laissa säädetään lisäksi muun muassa laitokselle määrätyn merkittävän tehtävän, jota ei ole tulostavoitteita asetettaessa otettu huomioon, rahoittamisesta ja hoitamisesta.

Valiokunta toteaa, että esityksellä kumottaisiin Posti- ja telelaitoksesta annettu laki, mikä merkitsisi sitä, että postitoiminnan osalta ei enää olisi lainkaan palvelujen laajuuteen, laatuun ja saatavuuteen liittyviä säädettyjä velvoitteita. Käsittelyssä olevaan esitykseen liittyvällä ehdotetulla postitoimintalailla on kuitenkin tarkoitus säätää postitoiminnan harjoittajan velvollisuuksista ja kansalaisten oikeuksista.

Postiliikenneasetuksen kumoamiseen liittyen Posti- ja telelaitoksen hallitus päätti postinjakeluun liittyvistä toimitusehdoista muun muassa siten, että postin jakelu toteutetaan kaikissa omakoti- ja rivitaloissa laatikkojakeluna. Toimintusehtojen mukaan postinjakelu voidaan keskeyttää, jollei asiakas noudata postilaitoksen antamaa jakelutapaa, postilaatikon sijoittelua ja muita postilaatikkaa koskevia ohjeita. Laitoksen yksipuolista menettelyä on ainakin eduskunnan oikeusasiamies pitänyt virheellisenä.

Valiokunta katsoo Posti- ja telelaitoksen toiminta- ja kilpailukyvyyn turvaamisen muuttuneissa olosuhteissa puoltavan yhtiöittämistä hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla. Sanottu koskee myös postitoimintaa, sillä posti on jo nykyään avoimessa kilpailutilanteessa lähes kaikilla päätoimialoilla. Vielä nykyään postitoiminta koetaan markkinaosuuksiltaan vahvaksi. Osakeyhtiömallissa toteutuu liikelaitosmallia paremmin kilpailusta johtuvan toimintavapauden tarve. Samalla on mahdollista päästä eroon liikelaitosmallin heikkouksista, jotka vaikeuttavat laitoksen kilpailuedellytyksiä. Mainittuja heikkouksia ovat muun muassa investointien ja lainanoton rajoitukset sekä kytkentä valtion budjetti- ja suunnittelumenettelyyn.

Uudistus on tarkoitus toteuttaa yhden konsernin mallin mukaan siten, että liikelaitoksesta

muodostetaan ensin yksi osakeyhtiö, joka valtioneuvoston antamien ohjeiden puitteissa päättäisi konsernin sisäisen rakenteen kehittämisestä. Osakeyhtiö muuttuisi emoyhtiöksi, jonka alaisuuteen perustettaisiin postitoimintaa ja teletoimintaa harjoittavat tytäryhtiöt ja muita tarpeellisia yhtiöitä. Omistajan asettamien tavoitteiden toteuttamisesta huolehtisi emoyhtiö. Se huolehtisi myös toimintaedellytysten ja rakenteiden kehittämisestä liiketoimintoja varten sekä konsernin strategioista. Henkilöstöltään suppea yhtymähallinto hoitaisi myös keskitetyn rahoituksen ja työmarkkinatoiminnan.

Yhden konsernin mallin perusteena voidaan pitää muun ohella mittakaavaetujen lisäksi sitä, että posti- ja teletoiminnat palvelevat erityisosaamisellaan osaksi samaa asiakaskuntaa.

Valiokunta toteaa, että teletoiminnan yhtiöittämisen suhteen ei ole valiokunnassa esiintynyt niinkään epäilyksiä, vaikka myös tältä osin on huolehdittava peruspalvelujen yleisestä saatavuudesta tasapuolisin ehdoin koko maassa. Sen sijaan postipalvelujen osalta on suhtauduttu uudistukseen kriittisemmin. Valiokunta katsoo, ettei postitoiminnan yhtiöittämistä tule hyväksyä, ellei postin perinteisesti harjoittaman yleisen postitoiminnan osalta voida turvata postipalvelujen saatavuutta kansalaisten tasa-arvo huomioon ottaen koko maassa yhtäläisin ja tasapuolisin ehdoin. Sanottu merkitsee sitä, että postitoiminnan peruspalvelujen saatavuutta ei saa vaarantaa myöskään haja-asutusalueilla, sekä sitä, että postinsaaajien ja -lähettäjäiden asemasta ja riittävästä oikeusturvasta huolehditaan asianmukaisesti. Valiokunta katsoo, että postitoiminnan osalta uudistuksen hyväksyminen liittyy kiinteästi siihen, minkä sisällön postitoimintalainsäädäntö saa.

Edellä olevan johdosta ja saadun selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotusta tarpeellisenä ja puoltaa sen hyväksymistä valiokunnan esittämin huomautuksin.

Valiokunta esittää kunnioittavasti lausuntonaan,

että liikennevaliokunta laatiessaan mietintöään ottaisi huomioon, mitä tässä lausunnossa on esitetty.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Väistö, varapuheenjohtaja Varpasuo, jäsenet R. Aho,

Enestam, Järvilahti, Korva, Laakkonen, Liikkonen, Markkula, Pulliainen, Saario, Ukkola, Urpilainen ja Vähänäkki sekä varajäsen Ihmäki.

Eriävä mielipide

Hallituksen esitys laiksi Posti- ja telelaitoksen muuttamisesta osakeyhtiöksi merkitsee sitä, että vuodesta 1990 valtion liikelaitoksena toiminut Posti- ja telelaitos osakeyhtiöitetään 1.1.1994 lukien. Valiokunnan käsittelyssä oleva lakiesitys (HE 50) on osa kokonaisjärjestelyä, johon kuuluu myös hallituksen esitys postitoimintalainsäädännöksi (HE 49). Tämä järjestely saattaa valtion välittömässä ja eduskunnan välillisessä ohjauksella tähän asti toimineen postilaitoksen kaupalliseksi liikeyritykseksi ja sen kanssa osittain kilpailevaa postitoimintaa harjoittavat muut yksityiset postitoimintaa harjoittavat valtion myöntämien toimilupien alaiseksi.

Hallituksen pyrkimykset postilaitoksen kehittämiseksi ovat perusteiltaan monilta osin ristiriitaisia. Onkin pelättävissä, että esitetty postin yhtiöittäminen voisi vaarantaa sen yhteiskunnallisen palvelutehtävän toteuttamisen, jota posti tällä hetkellä täyttää tuomalla postilähetysten lisäksi monet pankki- ja muut palvelut pitkien etäisyyksien päähän. Näillä oheispalveluillaan posti on merkittävä tekijä haja-asutusalueiden asukkaille. Tällaisen toiminnan ylläpitäminen osakeyhtiöityksessä ja puhtaasti liiketaloudelliselta pohjalta järjestetyssä yhtiössä voi olla pidemmällä tähtäyksellä erittäin hankalaa. Samalla on esitetty arvioita, että näitä palvelutehtäviä, joita posti syrjäseuduilla nykyisin vielä suorittaa, ei tulla myöskään kannattamattomina hoitamaan postiyhtiön kilpailijoiden toimesta.

Esityksessä valittu yhtiöittämismalli, jonka mukaan emoyhtiön alaisuudessa toimii kaksi osakeyhtiötä, Posti Oy ja Tele Oy, ei ole ainoa käytettävissä oleva vaihtoehto. Esityksen valmistelussa ei ole riittävästi selvitetty, miten postitoiminnan eri tehtävät voitaisiin hoitaa tarkoituksenmukaisimmassa muodossa, jotta ratkaisussa otettaisiin kyllin tasapuolisesti huomioon toisaalta postin asiakkaiden ja henkilökunnan tarpeet ja toisaalta laitoksen kilpailuedellytykset.

Käsityksemme mukaan posti liikelaitoksena voisi jatkaa toimintaansa ilman, että Posti- ja telelaitoksen jakamisesta seuraisi laitoksen suuruus- ja kilpailuedun menetystä. Postin toiminta liikelaitoksena on mahdollista myös esitetyin

postitoimintalain puitteissa. Saamamme tiedon mukaan postin ja telen toiminta on jo tällä hetkellä monelta osin eriytettyä. Nykymuodossaan myöskään laitosten talousenhoidossa ei ole sallittu ristiinsubventointia eli toisen laitoksen osan voitollisen tuloksen käyttämistä toisen osan tappion peittämiseen. Tältä pohjalta postin ja telen toimintaa voidaan tarkastella erilaisin perustein.

Yhtiöittämishankkeen hyväksyttävyyttä heikentää myös se, että enemmistö postilaitoksen henkilökunnasta vastustaa Posti- ja telelaitoksen muuttamista osakeyhtiöksi. Nähdäksemme laitoksen henkilökunnan huoli omasta tulevaisuudesta on aiheellinen. Ammattijärjestö, joka edustaa noin kahta kolmasosaa laitoksen henkilöstöstä, ei ole allekirjoittanut siirtymävaiheen aiesopimusta palvelussuhteen ehdoista.

Posti on toiminut liikelaitoksena vuodesta 1990 lähtien varsin tuloksellisesti. Liikelaitoksen vuoden 1992 tilinpäätös oli noin 280 miljoonaa markkaa voitollinen. Liikenneministeriön mukaan posti on kyennyt merkittävästi tehostamaan kustannustehokkuuttaan ja se on säilyttänyt vahvan kilpailuaseman myös yleisesti vaikeassa taloudellisessa tilanteessa. Hallituksen esityksessä Posti- ja telelaitoksen muuttamista osakeyhtiöksi on perusteltu sillä, että nykyinen liikelaitoslaki rajoittaa investointeja ja lainanottoa sekä asettaa kiinteän omaisuuden luovutusrajoituksia. Käsityksemme mukaan näitä ongelmia voidaan ratkoa myös muuttamatta nykyistä liikelaitosta osakeyhtiöksi.

Vaikka postitoiminnan ylläpitäminen tietyllä paikkakunnalla olisi koko alueen talouden ja väestön toiminnan kannalta hyödyllistä, postitoiminta voidaan tällaiselta alueelta lakkauttaa uuden Posti Oy:n toimesta vedoten vähäiseen postiliikenteeseen. Tämän vuoksi eduskunnan ohjauksella luopuminen on erittäin perusteltu syy vastustaa hallituksen valitsemia postitoiminnan osakeyhtiöittämismallia.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hylättäisiin.

Helsingissä 9 päivänä kesäkuuta 1993

Kari Urpilainen
Matti Vähänäkki

Raila Aho
Pirkko Laakkonen

Erkki Pulliainen
Tuulikki Ukkola

