

Postiteenuse korraldus

*Millised on universaalse postiteenuse ja perioodika
kojukande probleemid?*

Postiteenuse korraldus

Millised on universaalse postiteenuse ja perioodika kojukande probleemid?

Kokkuvõtte auditeerimise tulemustest

Universaalne postiteenus on adresseeritud postisaadetiste – riigisisese ja rahvusvahelise liht-, täht- ja väärtkirjad kuni 2 kg; postipakid täht- ja väärtsaadetisena kuni 20 kg – järjepidev, kvaliteetne ja taskukohase tasu eest edastamine kogu riigi territooriumil.

Universaalse postiteenuse osutamisel tuleb arvestada kohustustega, mille Eesti on võtnud ülemaailmse posti-konventsiooniga liitudes.

Eestis peab universaalse teenuse osutaja oma postivõrgu kaudu edastama ka perioodikaväljaandeid.

Allikas: postiseadus

Liitudes ülemaailmse postikonventsiooniga, võttis riik kohustuse tagada, et kõigil kasutajatel ehk klientidel on võimalus kasutada **universaalset postiteenust**, mis hõlmab kvaliteetsete põhiliste postiteenuste püsivat pakkumist vastuvõetava hinnaga kogu Eesti territooriumi piires.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi vastutusalas on hoolimata ohtrast eeltööst tegemata otsused, millega tagatakse Eesti inimeste vajadustele ja riigi võimalustele vastava universaalse postiteenuse osutamine. Teenuse praegune korraldus ei arvesta teenusemahtude ja tarbijakäitumise muutustega, on tarbetult kulukas ja kahjulik ning ei ole aastaid taganud kvaliteedinõuete täitmist.

Ka Konkurentsiameti ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hinnangul on praegune postivõrgu korraldus kulukas, ei taga teenuste optimaalset kättesaadavust kliendile ega võimalda tänapäevaste lahenduste kasutamist. Ministeerium on postiteenuse korralduse ajakohastamiseks 2021. aasta lõpus algatanud ja plaanimas mitmeid vajalikke muudatusi.

Viimase 10 aasta areng:



Postiteenuste valdkonnas on tegemata otsused, mis võimaldaksid leida tasakaalu senisel kujul postiteenuseid vajavate inimeste ning paindlikumaid lahendusi eelistavate inimeste vajaduste vahel.

Postiteenuse kasutajate vajadused ja toimimine on suuresti muutunud, mille tulemusena on paberkirjade saatmine ja postkontori kasutamine oluliselt kahanenud. Samal ajal on ministri määrusega sätestatud postivõrgu nõuded (postkontorite arv, paiknemine ning lahtiolekuage) suuresti jäänud muutumatuks. 13 aastat tagasi vastu võetud postiseadus on taganud küll põhiliste postiteenuste kättesaadavuse, kuid on samal ajal ka takistuseks sobivamate ja tänapäevasemate lahenduste pakkumisel.

Ka vähe kasutatava postkontori sulgemine võib kogukondades valuliku reaktsiooni tekitada, sest kardetakse, et teenuse kättesaadavus muutub halvemaks. Enamik postiteenuse kasutajaid eelistab piiratud lahtiolekuajaga postkontori asemel saata ja saada pakke pakiautomaadist, kuid maapiirkondades asuvad pakiautomaadid postiteenuse kasutajatest keskmiselt kaugemal kui postkontorid, mille võrgustikku reguleeritakse.

Juba 2014. aastal tegi Eesti Posti, Konkurentsiameti ja ministeeriumi töörühm ettepaneku lisada universaalse postiteenuse juurdepääsupunktina määrusesse ka iseteeninduspunkt, mis võimaldaks teenust osutada pakiautomaatide vahendusel. Ka 2016. aastal väljatöötamisel olnud postiseaduse eelnõus oli lisaks postkontorite arvu vähendamisele kirjas võimalus pakkuda universaalset postiteenust pakiautomaatide vahendusel.

Universaalse postiteenuse osutamise tegevusloa nõuded aastatel 2019–2024:

- 215 postiasutust, avatud 5 päeval nädalas, iga päev 2 tundi;
- maapiirkondades, kus postiasutus jääb kaugemale kui 5 km, on võimalik kirjakandja koju kutsuda;
- 1453 kirjakasti;
- pensionide ja toetuste väljamaksmine postivõrgu vahendusel;
- rahasiirde teenuse osutamine (ehk rahaülekannete tegemine) postivõrgu vahendusel;
- perioodiliste väljaannete edastamine üle Eesti 6 päeval nädalas 1 kord päevas.

Praegu kehtiv regulatsioon määrab vaikimisi paki vastuvõtmise ja väljastamise kohaks saaja elu- või asukoha lähima postkontori.

Kirjade kättetoimetamise kiirus on olnud aastaid alla seaduses nõutud taseme. Postiseaduse nõue toimetada 90% kirju kätte postitamisele järgneval tööpäeval oli aastatel 2012–2019 täitmata. 2020. aasta kevadel langetati kehtestatud reeglite piires kirjade kojukande kiirust, misjärel suudeti sügisel pakkuda seadusele vastavat teenust.

Eesti Posti universaalse postiteenuse kulud on ületanud aastate jooksul miljonite eurode võrra tulusid. Universaalse postiteenuse rahastamise süsteem ei toimi. Universaalse postiteenuse osutaja määrab Konkurentsiamet konkursiga, kuid see on formaalne, sest kahjumliku teenuse osutamise konkursi ei motiveeri osalema teisi ettevõtteid ja ka konkursi ebaõnnestumisel jääks universaalse postiteenuse osutamise kohustus senisele osutajale Eesti Postile.

Universaalse postiteenuse osutamine postiseaduse tingimustes on tähendanud ettevõtte jaoks kahjumi teenimist, millest on informeeritud ka valdkonna eest vastutavaid ministreid. Eesti Posti kulud universaalse postiteenuse osutamisel ületasid aastatel 2010–2019 tulusid kokku 31 miljoni euro võrra, perioodi 2021–2025 kahjumiks prognoositakse 16,6 miljonit eurot. Kahjumi tekkimise põhjusteks on postivõrgule seatud nõuetest tulenevad kulud, kahanev nõudlus teenuse järele, alla teenuse omahinna sätestatud müügihind ja hinna muutmise viivitused.

Universaalse postiteenuse rahastamise süsteemis on suure halduskoormusega aeganõudev protsess, kus Eesti Post küsib ülemääraselt koormavate kulude kompensatsiooni fondist, kuhu koguneb raha suures osas Eesti Posti enda sissemaksetest vabaturu teenuste osutamise pealt.

Visiooni puudumine universaalse postiteenuse pakkumise tuleviku kohta on pärssinud tegemast otsuseid, mis võimaldaksid teenuse muuta kasutajate vajadustele vastavaks ja majanduslikult jätkusuutlikuks. Üheski arengukavas või muus strateegiadokumendis pole käsitletud postside valdkonna strateegilisi eesmärke ega nende saavutamise meetmeid.

Kuigi Eesti Post tõstab igal aastal perioodika kojukande hinda ja riik doteerib maapiirkondades kojukannet, ei kata see maapiirkondade kojukande kulusid, sest tellijate arv on vähenenud ja kulud kasvanud. Seetõttu on teenuse hinnatõus paratamatu, kuid sealjuures ei tohiks ajakirjanduse kojutellimine muutuda luksusteenuks. Riigieelarves perioodika kojukandeteenusele dotatsiooni määramine peaks põhinema tulu-kuluanalüüsil ja arvesse tuleks võtta ka dotatsiooni regionaalpoliitilist mõju.

- Hiljemalt enne 2024. aastal toimuva universaalse postiteenuse osutamise konkursi väljakuulutamist tuleb kujundada kaasaegseid võimalusi ning muutunud vajadusi arvestav universaalse postiteenuse osutamise korraldus. Selleks peaks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium pikemas vaates välja selgitama, milliseid teenuseid inimesed vajavad, ning tegema otsused praeguse süsteemi korrastamiseks.

Mida universaalse postiteenuse nõuete muutmisel ja perioodika kojukande jätkusuutlikkuse tagamisel arvestada?

Ettevõtlus- ja infotehnoloogiaminister tõdes oma vastuses, et posti regulatsioon vajab ajakohastamist, muutes teenuse osutamise paindlikumaks ja arvestades uusi tehnoloogilisi lahendusi. Seetõttu on Riigikontrolli sissevaade teemasse kasulik ja aitab muu hulgas teha ära otsused, mis võimaldaksid muuta universaalse postiteenuse osutamise majanduslikult kestlikuks ja arvestada teenuse kasutajate tulevikuvajadusi.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on alustanud universaalse postiteenuse ajakohastamisel ametis oleva valitsuse ajal mitmete oluliste tegevustega, mida ka Riigikontroll välja on toonud.

- **Postivõrgu nõuded peaksid võimaldama paindlikkust** selleks, et universaalse postiteenuse osutamiseks oleks võimalik vähekoormatud ja piiratud lahtiolekuajaga postkontorid ning postipunktid osaliselt asendada pakiautomaatidega. Regulatsiooni muutmise eel ja ka hiljem tuleks korraldada uuringud, et selgitada välja, mis on need muud teenused, mille osutamiseks peab postkontor tingimata kohal olema, ja millised on võimalused nende asendamiseks alternatiivse lahendusega.

Ettevõtlus- ja infotehnoloogiaminister märkis, et töös on majandus- ja kommunikatsiooniministri määruse „Nõuded universaalse postiteenuse osutamiseks kasutatavatele juurdepääsupunktidele ja nende paiknemisele“ nõuete paindlikumaks muutmise. Selleks et kindlustada postiteenuse kasutajate ootustele vastav tänapäevane postiteenus, on oluline tagada teenuse kättesaadavus ning selle kvaliteet kõikide seda võimaldavate paindlike tehnoloogiliste lahenduste kaudu. Määruse eelnõu on novembri lõpus saadetud eelnõude infosüsteemi kaudu kooskõlastamisele.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis on koostamisel ka postiseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus ning plaanis on see järgmise aasta esimeses kvartalis EISis laiemale kooskõlastusringile saata.

- **Kirja ja postipaki saatmise hind peaks katma võimalikult suure osa seotud kuludest.** Kulupõhisuse põhimõte, mida on toonitatud ka Euroopa Liidu postidirektiivis, annaks võimaluse universaalse postiteenuse fond ära kaotada. Kirja ja postipaki saatmise hinna määramine ei peaks olema ministri ülesanne. Kontroll universaalse postiteenuse kulupõhise hinnakujunduse üle ja selle kooskõlastamine peaks olema Konkurentsiameti pädevuses.
- Arvestades, et vähemalt praegu ja lähitulevikus on pabermeedia piisavalt oluline, sest suur hulk inimesi ei kasuta interneti, **tuleks koostöös väljaandjatega leida kompromiss perioodika kojukande üleriigiliseks toimimiseks – dotatsiooni suurendamise või kandepäevade vähendamise teel.**

Ettevõtlus- ja infotehnoloogiaminister viitas, et kavas on perioodika kojukande dotatsiooni suurendada 2022. aastal. Ettepanek suurendada riigi toetust 1,778 miljonilt eurolt 4,53 miljoni euroni (st 2,75 miljoni euro võrra) on edastatud 2022. aasta riigieelarve menetlemise käigus Rahandusministeeriumi kaudu Riigikogule.

Konkurentsiameti hinnangul on aruanne koostatud põhjalikult ja ülevaatlikult, avab hästi universaalset postiteenust ja sellega seotud teemasid ning juhib tähelepanu sektorit puudutavatele kitsaskohtadele.

Eesti Post leidis, et postiteenuse turg on viimase aastakümne jooksul palju muutunud ja kliendid ootavad teistsuguseid, mugavamaid ja paindlikumaid lahendusi, mida kahjuks ei võimalda praegused postiteenuseid reguleerivad õigusaktid. Postiteenuste sektor vajab reformimist, uuendamist, et pakkuda klientidele paremaid teenuseid ning muuta teenused kättesaadavamaks.

Sisukord

Universaalse postiteenuse ja perioodika kojukande roll on kahanenud	6
Eesti postiturg on konkurentsile avatud 2009. aastast	6
Infoühiskonna areng on muutnud tarbija toimimist ja vajadust postiteenuste järele	6
Riigiasutuste ja omavalitsuste hinnangul on postiteenus oluline, kuid vajadus selle järele väheneb	8
Universaalse postiteenuse osutajal on kohustus pakkuda mitmeid muid kahaneva nõudlusega postiteenuseid	10
Paberperioodika trükiarv väheneb, kuid digiväljaannete tellimused kasvavad	11
Universaalse postiteenuse regulatsioonis on puudusi – pole paindlikkust tänapäevaste lahenduste kasutamiseks ning rahastamismudel ei toimi	12
Riigil on rahvusvaheline kohustus tagada universaalse postiteenuse toimimine	12
Universaalse postiteenuse kvaliteet, tingimused, tulud ja nõuete kaudu ka kulud on määratud kindlaks õigusaktidega	12
Postikorralduse kitsaskohad ja nende õgvendamise võimalused	22
Riigil puudub visioon universaalse postiteenuse pakkumise tuleviku kohta	22
Universaalse postiteenuse kulude kokkuhoiduks on erinevaid võimalusi	23
Perioodika kojukande jätkusuutlikkus sõltub riigi panusest	27
Ülevaate iseloomustus	30
Riigikontrolli varasemaid auditeid postiteenuste valdkonnas	32
Auditeeritute vastus Riigikontrolli ülevaate kohta	33
Lisa A. Kokkuvõtte ministriumide vastustest Riigikontrollile	35
Lisa B. Paberväljaannetega info edastamine on oluline eelkõige puuduva digivõimekusega inimestele	36
Lisa C. Pensionide ja toetuste kojukande, menetlusdokumentide edastamise ja rahasiirete maht on kahanemas	37
Lisa D. Kuigi elektrooniline infovahetus on suurenenud, ei ole postikulud riigieelarves oluliselt vähenenud	39
Lisa E. Maapiirkondade perioodika kojukande dotatsiooni suurendatakse harva	40
Lisa F. Euroopa Komisjoni konsultatsioon postiteenuste direktiivi hindamiseks	41
Lisa G. KPMG analüüside järelduste kokkuvõtte Eesti Posti kulumudeli kohta	42
Lisa H. Postkontorite, postipunktide ja pakiautomaatide paiknemine	43
Lisa I. Universaalse postiteenuse ulatus Euroopa Liidu riikides varieerub	45
Lisa J. 2020. aastal universaalse postiteenuse taskukohase tasu tõstmisele eelnenu protsess oli pikaajaline	46

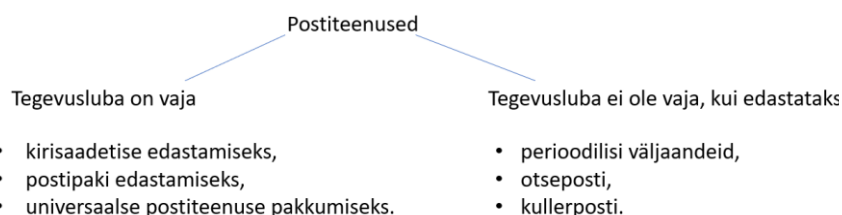
Universaalse postiteenuse ja perioodika kojukande roll on kahanenud

Postiteenus on adresseeritud postisaadetiste edastamine.

Eesti postiturg on konkurentsile avatud 2009. aastast

1. Avatud turg tähendab, et **postiteenuseid** võivad pakkuda kõik ettevõtted. Postiteenused jagunevad tegevusluba nõudvateks ja mittenõudvateks (vt joonis 1). Perioodiliste väljaannete, otse- ja kullerposti edastamiseks tegevusluba vaja ei ole.

Joonis 1. Postiteenuste turu olemus



Allikas: Riigikontroll postiseaduse põhjal



AS Eesti Post

on 100% Eesti riigi omanduses oleva Omniva kontserni emaettevõtte, kellele kuuluvad tütarettevõtetena Eestis Maksekeskuse AS, Finbite OÜ, Leedus Omniva LT UAB ja Lätis Omniva SIA. Samuti kuulub kontserni sidusettevõtte Post11 OÜ.

Konkurentsiamet on väljastanud Eesti Postile universaalse postiteenuse osutamise loa, mis kehtib viis aastat (perioodil 09.10.2019–08.10.2024).

2. Konkurentsiametilt tuleb tegevusluba taotleda universaalsete postiteenuste osutamiseks, sh kirisaadetiste ja postipakkide edastamiseks. Universaalne postiteenus on postiteenuste¹ järjepidev, kvaliteetne ja taskukohase tasu eest osutamine kogu Eesti Vabariigi territooriumi.

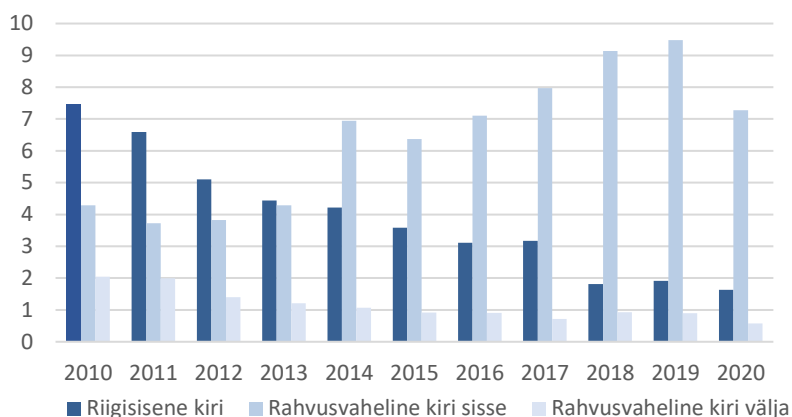
3. Universaalse postiteenuse osutajaks Eestis on konkursi teel määratud AS Eesti Post (Eesti Post). Postiteenuse osutamise luba on ka ASil Express Post (Express Post), kes tegeleb muu hulgas samuti riigisiseste kirjade edastamisega.

Infoühiskonna areng on muutnud tarbija toimimist ja vajadust postiteenuste järele

4. 2020. aastal edastati universaalse postiteenusena 9,7 miljonit saadetist, millest lõviosa, 6,9 miljonit, olid sissetulnud rahvusvahelised kirjad (sh maksikirjad, millest *ca* 2/3 olid e-kaubanduse kaudu saadetud kirjad) ja vaid 1,6 miljonit riigisiseseid kirjad. Universaalse postiteenuse kogumaht on viimase kümne aastaga vähenenud 30%, seejuures on erinevate teenuste osutamine muutunud vastassuunaliselt. Joonistel 2a ja 2b on esitatud kirjade ja pakkide edastamise dünaamika aastatel 2010–2020.

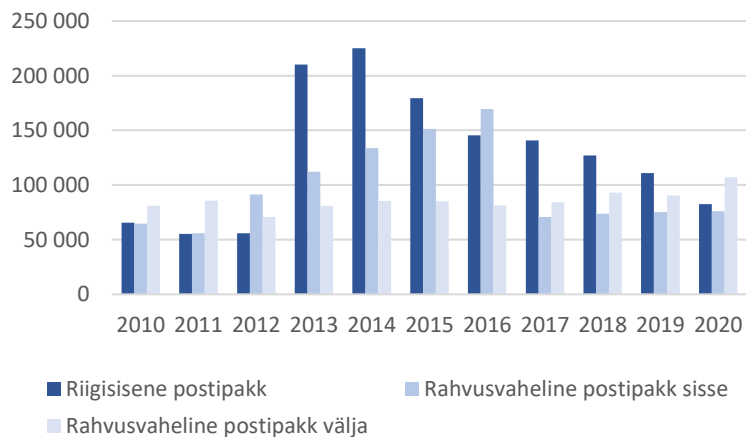
¹ Riigisiseseid ja rahvusvahelised postiteenused: kirisaadetise edastamine liht-, täht- ja väärtisaadetisena kaaluga kuni 2 kilogrammi; postipaki edastamine täht- ja väärtisaadetisena kaaluga kuni 20 kilogrammi.

Joonis 2a. Universaalse postiteenusena edastatud kirjade arv aastatel 2010–2020 (miljonites tükides)



Allikas: Riigikontroll Konkurentsiameti andmete põhjal

Joonis 2b. Universaalse postiteenusena edastatud pakkide arv² aastatel 2010–2020 (tükides)

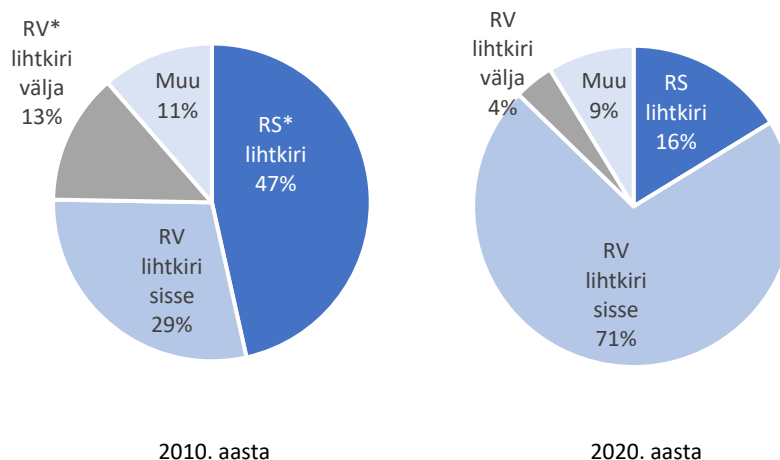


Allikas: Riigikontroll Konkurentsiameti andmete põhjal

5. Riigisiseste kirjade arv on viimase kümne aastaga langenud 75%. Samal ajal on Eestisse sissetulevate kirjade arv kahekordistunud. Kui 2010. aastal moodustasid sisse tulnud rahvusvahelised lihtkirjad universaalse postiteenusena mahust 29%, siis 2020. aastal juba 71%. Seevastu on riigisiseste lihtkirjade osakaal teenuse kogumahust vähenenud 47%lt 16%ni (vt ka joonis 3). Samuti on vähenenud riigisiseste pakkide saatmine universaalse postiteenusena, kuna pakiedastusteenust pakuvad arvukad logistika ja kullerteenuse ettevõtted ning tarbija eelistab paki kätte saada pakiautomaadist (vt pakiautomaatide võrgustiku arengu kohta ka p-d 78–81).

² 2013. aastast alates on mõjutanud pakkide saatmise arvu riigisisese kirjateenuse tingimuste muudatused, mille kohaselt tuli edaspidi suurema määrduga saadetisi käsitleda pakiteenusena.

Joonis 3. Universaalse postiteenusena osutatavate teenuste osakaalu muutus aastatel 2010–2020



* RV – rahvusvaheline; RS – riigisisene

Allikas: Riigikontroll Konkurentsiameti andmete põhjal

6. E-kaubandust vahendavad logistikateenused (pakiautomaadid ja kullerteenus) on olnud viimase kümne aasta jooksul tiheda konkurentsi ja kasvava turuga. Pandeemia tõttu kaupluste sulgemine ja kontaktide vähendamine on kiirendanud e-kaubanduse kasvu veelgi. Eesti inimesed tellisid 2020. aastal pakiautomaatidesse (ettevõtetelt eraisikutele) enam kui 9 miljonit riigisisest pakki, mis on 4 miljonit pakki rohkem kui 2019. aastal. Pakiautomaadi teenusele lisandub veel kullerteenus, ent kulleri kohaletoodud pakid moodustavad saadetud pakkide hulgast ca 25–30% (seega eelistab ca 70% kliente paki kätte saada pakiautomaadist, mitte kullerilt).

Riigiasutuste ja omavalitsuste hinnangul on postiteenus oluline, kuid vajadus selle järele väheneb

7. Riigikontroll palus ministriumidel ning Eesti Valdade ja Linnade Liidul³ hinnata postiteenuste sotsiaalset, regionaalset ja majanduslikku olulisust. Ministriumid ja omavalitsused kinnitasid, et universaalsed postiteenused on regionaalsest, sotsiaalsest ja majanduslikust aspektist olulised, kuid e-teenuste kasutamine kasvab ning selle võrra vajadus postiteenuste järele langeb. (Ministriumide vastuste kohta vt ka lisa A.)

8. Ministriumid ja nende allasutused töid välja, et universaalne postiteenus on jätkuvalt oluline, et võimaldada isikutel kontakteeruda ja vahetada infot täidesaatva riigivõimu asutustega. Posti teel tuleb jagada teavet eelkõige isikutele, kelle poole ei saa pöörduda elektrooniliste kanalite kaudu (vanemaealised, puuduvate digioskustega inimesed, inimesed, kellel ei ole ligipääsu internetile)⁴. Näiteks kasutavad posti teel teavitamist raamatukogud, kelle klientidest paljudel ei ole oskust ega võimalust kasutada digikanaleid. Internetiühenduseta isikutena, kes ei saa

³ Eesti Valdade ja Linnade Liit vahendas Riigikontrollile Elva, Viru Nigula, Muhu, Haljala, Hiiumaa, Loksa, Vinni, Rapla valla arvamused.

⁴ Eestis on ca 23 000 puuduva digivõimekusega inimest (vt lisa B).

elektronilisi kirju saata ja vajavad seetõttu postiteenust, töö Justitsministeerium välja vandid.

9. Rõhutati, et oluline on säilitada kiire, tõhus ja ühtlase kvaliteediga postiteenus ja seda nii üleriigiliselt kui ka rahvusvaheliselt. Mitmed seadused kohustavad saatma kliendile teavet posti teel, sh tähtsult ja väljastusteatega. Riigiasutused kasutavad postiteenuseid menetlusdokumentide, ametitõendite, tunnistuste jms edastamiseks. Näiteks mõjutab posti teel menetlusdokumentide nõuetekohane, õigeaegne kätetoimetamine õiguse mõistmise protsessi. Justitsministeerium on käivitanud kohtu menetlusdokumentide kätetoimetamisega seotud projekti, et analüüsida nende dokumentide elektrooniliste kanalite teel edastamise võimalust nii tehnilisest kui ka õiguslikust küljest. Esialgne seisukoht on, et menetlusteade edastamine elektroonilisel teel oleks mõistlik, lõplik otsus on alles kujundamisel.

10. Omavalitsuste hinnangul on regionaalpoliitiliselt oluline tagada võimalus saada postipakke kätte mõistlikus kauguses elukohast ning tellida neid pakiautomaati. Pakiautomaatide tihedam võrk on oluline eelkõige väikeettevõtluks, aga ka maale kolivatele noortele, aidates kokku hoida aega ja transpordikulusid.

11. Riigihalduse ministri hinnangul tuleks universaalse postiteenuse võrgu kavandamisel lähtuda kindlasti maakonnaplaneeringuga määratud keskuste võrgustikust. Minister tegi lisaks ettepaneku korraldada maakondade sihtrühmade uuring, et analüüsida postiteenuse praegust korraldust ja tulevikuvajadusi täpsemalt.

12. Põllumajandus- ja Toiduamet ning Põllumajandusuuringute Keskus, kes kasutavad kuller- ja pakiautomaaditeenust laboriproovide saatmisel, tõid välja, et nende klientide jaoks on pakiautomaatide võrgustik oluline.

13. Paljudes väikestes ja hajaasustusega kohtades puudub sularaha väljavõtmise võimalus, mistõttu on pensionide kojukanne väga oluline. See on oluline ka liikumisraskustega inimestele. Teisalt teadvustati, et pensionide kojukannet kasutatakse järjest vähem ja turule on tulnud alternatiivsed lahendused sularaha saamiseks (nt pakuvad Coopi kauplused sularaha väljavõtmise võimalust).

14. Mitmed riigiasutused tõid regionaalselt ja sotsiaalselt olulisena välja ajakirjanduse leviku ja uudiste kättesaadavuse. Eraldi märgiti ära, et paberperioodika on oluline raamatukogude külastajatele ja vangiudele ning internetiühenduseta isikutele.

15. Samuti on postiteenus oluline inimestele massteavituste edastamisel või konkreetsele sihtrühmale asutuste teabe edastamisel. Siseministeerium lisas, et internetiühenduseta inimeste kiireks teavitamiseks jäävad alati ka raadio ja televisioon ning ka meedia paberväljaanded.

16. Riigikontrollile omavalitsuste edastatud vastuste kohaselt:

- soovitakse, et postiteenuse kättesaadavus elanikele säiliks; postkontori olemasolu peetakse sealjuures oluliseks, kuid mõistetakse vajadust ebaefektiivsed postkontorid sulgeda;

- ollakse valmis kasutama kõiki alternatiivseid lahendusi (nt postipunktid kauplustes ja raamatukogudes, teenuse koju tellimise võimalus, pakiautomaat);
- on postiteenuste tagamisel väga oluline laiendada pakiautomaatide võrgustikku väiksema elanike arvuga keskustesse ja ka hajaasustusega piirkondadesse. Aktuaalse probleemina toodi välja pakiautomaatide ülekoormatus (ka väiksemates asulates);
- soovitakse postkontorite lahtiolekuaegadesse rohkem paindlikkust, näiteks peeti oluliseks, et postkontorid oleksid mõnel päeval nädalas avatud ka tööpäevavälistel kellaegadel või nädalavahetustel.

17. Riigikontroll vaatas ka, millised on riigiasutuste ja omavalitsuste kulud postiteenustele. 2020. aastal kulus omavalitsustel postiteenustele kokku 1,2 miljonit ja riigiasutustel 3,2 eurot miljonit eurot⁵. Infoühiskonna areng on küll kahandanud avalikus sektoris paberinfo saatmise mahtu ja seeläbi pidurdanud postikulude kasvu, kuid postiteenuse hinnatõusu tõttu ei ole postikulud märkimisväärselt kahanenud.

Universaalse postiteenuse osutajal on kohustus pakkuda mitmeid muid kahaneva nõudlusega postiteenuseid

18. Lisaks tegevusloaga sätestatud kirja- ja pakiedastusteenusele peab universaalse postiteenuse osutaja postiseaduse kohaselt osutama järgmisi teenuseid:

- üle-eestiline perioodika kojukanne kuuel päeval nädalas;
- pensionide ja toetuste kojukanne;
- menetluskulude edastamine;
- rahasiirete tegemine (ettevõtete esitatud arvete tasumine nii sularahas kui ka kaardimaksega).

19. Viimase kümne aasta jooksul on pensionide ja toetuste kojukanne vähenenud neli korda; menetluskulude edastamine on vähenenud 40% võrra. Ülevaate pensionide ja toetuste ning menetluskulude edastamise kahanemisest leiab lisast C ning riigieelarves olevatest postikuludest, millest lõivosa moodustavad kohtute menetluskulude edastamise kulud, lisast D.

20. Universaalse postiteenuse osutamise jaotusvõrku kasutatakse ka otsepostituste ja ärikirjade edastamisel. See võimaldab kulusid jagada, kuid ka nende teenuste maht on kahaneva trendiga.

„Küsimus on, kuidas kasutada ainult universaalse postiteenuse vaates liiga suurt taristut paremini, sest vähendamine pole võimalik. Kas oleks võimalik midagi juurde pookida, mis tõstaks teenuse väärtust? Kasumi teenimine lisanduvate teenuste eest ei oleks esmatähtis, kuna kogukond saaks vajalikke teenuseid. Näiteks sotsiaalhoolekande lisamine postiljoni, kes nagunii sõidab külast külasse, ülesannete hulka.“

Allikas: endine vastutav minister Riigikontrollile

⁵ Umbes poole sellest moodustas Justiitsministeeriumi haldusala (kohtu menetlusteade kättetoimetamine).

Teadmiseks, et

Eesti suuruselt neljas päevaleht Äripäev loobus 2020. aasta kevadel paberil päevalehe väljaandmisest ja hakkas välja andma paberil nädalalehte. Põhjuseks kulude kokkuhoiu vajadus, tellimuste vähenemine ja reklaami liikumine digikanalitesse.

2021. aastal käivitas Äripäev kohalike meediaveebide projekti, mille eesmärk on edastada kohalikke uudiseid virtuaalses keskkonnas. Projekti edukus võib vähendada paberil maakonnalehtede tellimuste arvu.

„Lehtede kojukandel on lisaks vaba ajakirjanduse toetamisele ka sotsiaal-majanduslik mõju. Riik ei tohi anda omalt poolt hoogu olukorrale, kus peamiseks infoallikateks saavad sotsiaalmeedia kontrollimata postitused või niinimetatud alternatiivsed uudiste portaalid.“

Allikas: riigihalduse minister vastuskirjas Riigikontrollile

Perioodiline väljaanne on trükkis, mida antakse välja vähemalt üks kord kvartalis, mida saab tellida ning mille toob kohale postiteenuse osutaja.

Teadmiseks, et

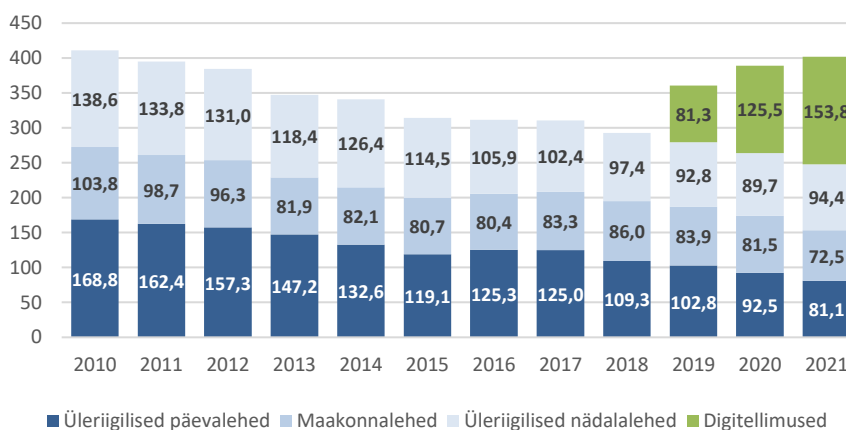
kojukandeteenuse tingimuste järgi peaks väljaanded tellijani jõudma järgmiselt:

- Express Post toob väljaanded tellija postkasti esmaspäevast reedeni hiljemalt kell 07.00 ja laupäevast pühapäevani hiljemalt kell 07.30;
- Eesti Posti toob väljaanded postkasti kuuel päeval nädalas hiljemalt kell 16.

Paberperioodika trükiarv väheneb, kuid digiväljaannete tellimused kasvavad

21. Üleriigiliste päevalehtede keskmised tiraažid langesid aastatel 2010–2020 ligi poole võrra. Üleriigiliste nädalalehtede ja maakonnalehtede tiraaži vähenemine on olnud mõnevõrra väiksem, vastavalt 40% ja 30%. Keskmiselt on igal aastal päevalehtede trükiarv langenud ca 6% aastas, nädalalehtedel 4% ja maakonnalehtedel 3% (vt joonis 4).

Joonis 4. Paberperioodika ja digitellimuste⁶ keskmine arv (tuhandetes tükkides) aastatel 2010–2021



Allikas: Riigikontroll Eesti Meediaettevõtete Liidu andmete põhjal

22. **Perioodiliste väljaannete** kojukanne on vabaturu teenus, kuid maapiirkondades turg ei toimi, mistõttu on seadusega pandud üleriigiliste perioodiliste väljaannete edastamise kohustus kogu riigi territooriumil universaalse postiteenuse osutajale. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium doteerib maapiirkondades kojukandeteenust (vt lisa E). Eesti Post annab laekuva toetuse edasi perioodiliste väljaannete kirjastajatele või nende esindajatele teenuse osutamise arve soodustuse näol. Suuremates linnades ja suurema rahvastikutihedusega valdades pakub perioodika kojukande teenust Express Post.

23. Kokkuvõtteks

- Infoühiskonna areng on kahandanud postiteenuse kui kommunikatsiooniteenuse (kirjad, ajalehed-ajakirjad) nõudlust, kuid suurendanud postiteenuse kui logistikateenuse (pakkide saatmine, e-kaubandus) nõudlust.
- Puuduva digioskusega ja internetiühenduseta inimeste jaoks on kirjade ja ajakirjade kojukanne jätkuvalt olulised teenused.
- Enamik teenuseid, mida osutatakse universaalse postiteenusena, on jätkuvas languses, mis tähendab, et ühe ühiku edastamine muutub teenuse osutajale järjest kallimaks.

⁶ Digitellimuste statistikat hakati koguma 2019. aasta septembrist. 2021. aasta aprilli andmed.

- Perioodika kojukande maht on vähenemas, kuid lähima kümne aasta jooksul on väljaannete kojukanne siiski oluline kvaliteetse ajakirjanduse leviku tagamisel.

Universaalse postiteenuse regulatsioonis on puudusi – pole paindlikkust tänapäevaste lahenduste kasutamiseks ning rahastamismudel ei toimi

Riigil on rahvusvaheline kohustus tagada universaalse postiteenuse toimimine

Teadmiseks, et

Ülemaailmne Postiliit (UPU, Universal Postal Union)

- asutati 1874. aastal, samas allkirjastati ka ülemaailmne postikonventsioon;
- on maailma vanimate rahvusvaheliste organisatsioonide seas vanuselt teine.

Eesti on Ülemaailmse Postiliidu liige 1922. aastast, pärast Nõukogude okupatsiooni lõppu taastati liikmelisus 1992. aastal.

24. Liitudes ülemaailmse postikonventsiooniga⁷, on Eesti Vabariik võtnud kohustuse tagada, et kõigil kasutajatel on õigus kasutada universaalset postiteenust, mis hõlmab kvaliteetsete põhiliste postiteenuste püsivat pakkumist vastuvõetava hinnaga kogu territooriumi piires. Ülemaailmse postikonventsiooni alusel kehtestavad riigid oma sisemised õigusaktid.

25. Euroopa Liidus (EL) reguleerib postiteenuste siseturu arengut ja teenuse kvaliteeti postidirektiiv⁸, mille kohaselt peavad liikmesriigid tagama kindlaksmääratud kvaliteediga postiteenuse pideva osutamise oma territooriumi igas punktis kõikidele kasutajatele sobiva hinnaga. Postidirektiivi viimane (postituru avamist sätestanud) versioon pärineb 2008. aastast ehk enam kui kümne aasta tagusest ajast. 2020. aastal korraldas Euroopa Komisjon konsultatsiooni, et hinnata postidirektiivi muutmise vajadust. Konsultatsiooni aruanne avalikustati 8. novembril 2021 (vt lisa F).

26. Rahvusvaheliste postipakkide teenuste hindade läbipaistvamaks ja kogu ELis hõlpsamini võrreldavaks muutmiseks võeti 2018. aastal vastu pakimäärus⁹, mille kohaselt koondab ja avalikustab Euroopa Komisjon postipakkide rahvusvahelise kättetoimetamise teenuste tariifid. Selle info põhjal hindavad liikmesriikide reguleerivad asutused, kas universaalse postiteenuse rahvusvaheliste tariifide seas on tasusid, mis on põhjendamatu kõrge. Euroopa Komisjoni kodulehel¹⁰ avalikustatud raportite seas on ka Eesti Konkurentsiameti hinnangud Eesti Posti rahvusvaheliste tariifide kohta.

Universaalse postiteenuse kvaliteet, tingimused, tulud ja nõuete kaudu ka kulud on määratud kindlaks õigusaktidega

27. Eestis on postiteenuste osutamine reguleeritud postiseaduse¹¹ ja selle alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse ning vastava ministri määrustega.

⁷ [Ülemaailmne postikonventsioon](#), vastu võetud 06.10.2016.

⁸ [Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 97/67/EÜ](#), 15. detsember 1997, ühenduse postiteenuste siseturu arengut ja teenuse kvaliteedi parandamist käsitlevate ühiseeskirjade kohta, EÜT L 15, 21.01.1998. Direktiivi on mitmeid kordi muudetud, viimati 2008. aastal, mil avati postiteenuste turg konkurentsile.

⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2018/644, 18. aprill 2018, postipakkide piiriülese kättetoimetamise teenuste kohta.

¹⁰ [Assessment of cross-border single-piece parcel tariffs](#)

¹¹ [Postiseadus](#), vastu võetud 06.04.2006, RT I 2006, 18, 142.

Praegu kehtiv regulatsioon pärineb suuremas osas¹² 2009. aastast. Postiseaduse alusel kehtestatud universaalse postiteenuse ja perioodika kojukande korraldusest on antud ülevaade joonisel 5.

Joonis 5. Universaalse postiteenuse korraldus



Allikas: Riigikontroll postiseaduse põhjal

Universaalse postiteenuse osutaja konkurs on formaalne

28. Universaalse postiteenuse osutaja määrab Konkurentsiamet konkursi¹³ teel. Eesti Post on ainukene organisatsioon, kellel on selle teenuse osutamiseks vajalik taristu, mistõttu on konkurs vaid formaalne. Konkursi läbikukkumise korral on Konkurentsiametil õigus panna teenuse osutamise kohustus kuni viieks aastaks ettevõttele, kellel konkursi korraldamise ajal oli universaalse postiteenuse osutamise tegevusluba ehk Eesti Postile.

29. Otsus osaleda 02.04.2019 Konkurentsiameti välja kuulutatud universaalse postiteenuse osutaja konkursil ei tulnud Eesti Posti juhatusel ja nõukogul kergelt¹⁴, sest teenuse osutamine kehtiva regulatsiooni

¹² 2011. ja 2013. aastal muudeti Vabariigi Valitsuse määrust nr 46 „Universaalse postiteenuse makse määra kehtestamine“ ja langetati universaalse postiteenuse makse määra. 2015. aastal muudeti majandus- ja kommunikatsiooniministri määrust nr 67 „Nõuded universaalse postiteenuse osutamiseks kasutatavatele juurdepääsupunktiidele ja nende paiknemisele“ ja vähendati kirjakastide arvu ja paiknemise nõudeid. 2011., 2014., 2016. ja 2020. aastal muudeti majandus- ja kommunikatsiooniministri määrust nr 8 „Kasutajalt universaalse postiteenuse eest võetav taskukohane tasu“ ja tõsteti taskukohast tasu.

¹³ Avaliku konkursi läbiviimise tingimused on kehtestatud postiseaduse alusel valdkonna eest vastutava ministri määrusega „[Avaliku konkursi läbiviimise tingimused universaalse postiteenuse osutaja määramiseks](#)“. Järgmine konkurs tuleb korraldada 2024. aastal.

¹⁴ Selleks et maandada äriühingu juhatuse ja nõukogu liikmete õiguslikke riske, tellis Eesti Post õigusliku hinnangu advokaadibüroolt RASK. Muu hulgas analüüsiti riigivaraseaduse põhjal Eesti Posti kui riigi osalusega äriühingu juhtorgani liikmete vastutust tehingute puhul, mis on äriühingu jaoks olulise tähtsuse ja tagajärgedega.

tingimustes tähendas ettevõttele kahjumlikku tegutsemist. Vastuolulisest olukorrast informeeriti ka ministrit¹⁵.

30. Tekkinud on olukord, kus Eesti Post osales konkursil, mille tulemusel oli ette teada, et ettevõtte teenib kahjumit. See näitab, et riigivara valitsejana pole Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium tegelikult juhindunud riigivaraseaduse põhimõttest suurendada kasu ja vältida kahju, mis riik võib saada. Postiteenuste regulaatorina on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil võimalus muuta vajalikul moel näiteks postiteenuse nõudeid, kompensatsioonisüsteemi või tasusid.

Taskukohane tasu on ministri määratav margi hind

Taskukohane tasu – fikseeritud tasu, millest rohkem universaalse postiteenuse osutaja teenuse kasutajalt võtta ei või. Taskukohase tasu kindlaksmääramise eesmärk on säilitada postiteenuse kasutajale mõistlik hinnatase üldistes huvides osutatava teenuse eest.

31. Postidirektiivi kohaselt peavad universaalteenuste tasud olema taskukohased kõikidele kasutajatele nende geograafilisest asukohast olenemata. Tasud peavad olema kulupõhised ning motiveerima töhüsa universaalteenuse osutamist, paistma läbi ega tohi diskrimineerida.

32. Postiseaduse kohaselt tuleb universaalset postiteenust osutada **taskukohase tasu** eest, lühikeses ja pikas perspektiivis kuluefektiivselt, konkurentsi kahjustamata, kuid taskukohase tasu suurust ei ole seaduses seotud kuludega.

33. Postiseaduse järgi määrab taskukohase tasu suuruse valdkonna eest vastutav minister oma määrusega, lähtudes Konkurentsiameti ettepanekust¹⁶. Konkurentsiamet keskendub tasu tõstmist kaaludes selle mõjule keskmisele tarbijale – võrdleb plaanitavat hinnatõusu keskmise palga tõusuga. Konkurentsiameti ettepanekutes on välja toodud ka universaalse postiteenuse tulude prognoos ja kulude katmise vajadus, kuid puudub analüüs või info, kuivõrd ettepanekus olevad taskukohased tasud katavad teenuse osutamise kulusid.

34. Praegu kehtivad riigisisese taskukohased tasud on ära toodud tabelis 1. Riigisisese lihtkirja edastamise tasu muutumisest saab ülevaate jooniselt 6.

35. 2020. aastal taskukohase tasu tõstmise raames¹⁷ muudeti senine ühe päevaga kättetoimetatav kiri (D+1-kiri¹⁸) kõrgema hinnaga ekspreskirjaks, mis jõuab saaja postkasti järgneval tööpäeval, juhul kui ekspreskiri postitatakse kirjakasti või postiasutuse kaudu tööpäeval enne hilisemat tühjendusaega. Lisandus madalama hinnaga kiri, mille puhul jõuab kiri saaja postkasti kolme tööpäeva jooksul, juhul kui kiri postitatakse kirjakasti või postiasutuse kaudu enne hilisemat tühjendusaega (kirjade kättetoimetamise kiiruse kontrolli kohta vt p-d 57–59).

36. Tarbija eelistab odavamalt ja aeglasemat kirja saatmist, kolme päevaga kättetoimetatavate kirjade osakaal on 98% kõigist saadetud kirjadest.

Tabel 1. Taskukohased tasud riigisiseste kirjadele (kehtivad alates 2020)

Kirja liik	Edastamise tasu
Kiri	0,90 €
Ekspreskiri	1,50 €
Tähitud kiri	4,00 €
Maksikiri	1,75–4,35 € vastavalt kaalule
Ekspres maksikiri	2,35–4,95 € vastavalt kaalule
Tähitud maksikiri	4,15–6,10 € vastavalt kaalule

Allikas: Eesti Post

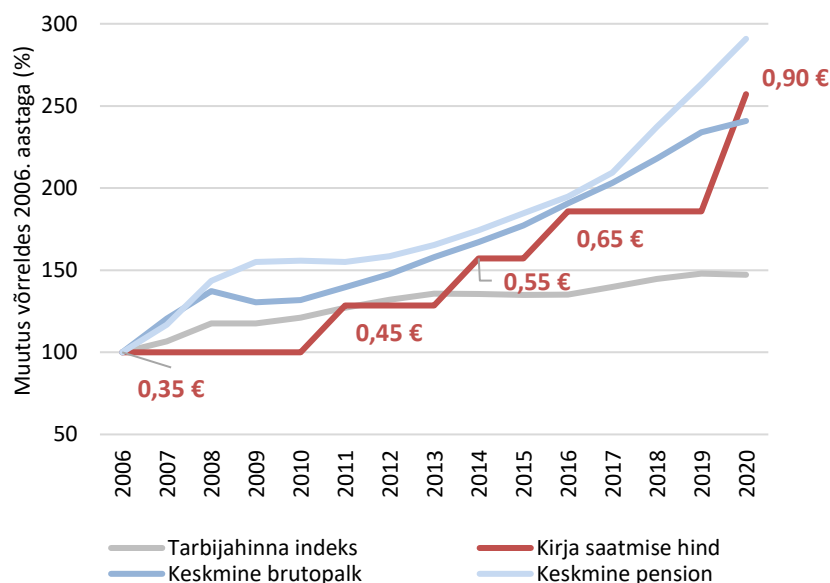
¹⁵ Vastuseks Eesti Posti infole tunnistas minister, et lähitulevikus on vaja komplekssemad muudatusi, ja lisas, et ettepanekute koostamisega on 2018. aasta jaanuaris koostöös Konkurentsiameti ja Eesti Postiga juba alustatud.

¹⁶ Praktikas tugineb Konkurentsiamet ministrile taskukohaste tasude määruse muutmise ettepanekut tehes Eesti Posti taotlusele.

¹⁷ Majandus- ja kommunikatsiooniministri 24.04.2020. a määrus nr 11 „[Majandus- ja kommunikatsiooniministri 10.02.2009. a määruse nr 8 „Kasutajalt universaalse postiteenuse eest võetav taskukohane tasu“ muutmise](#)“.

¹⁸ D (ingl *day*) – postitamisele järgnev kirjakasti tühjendamise päev.

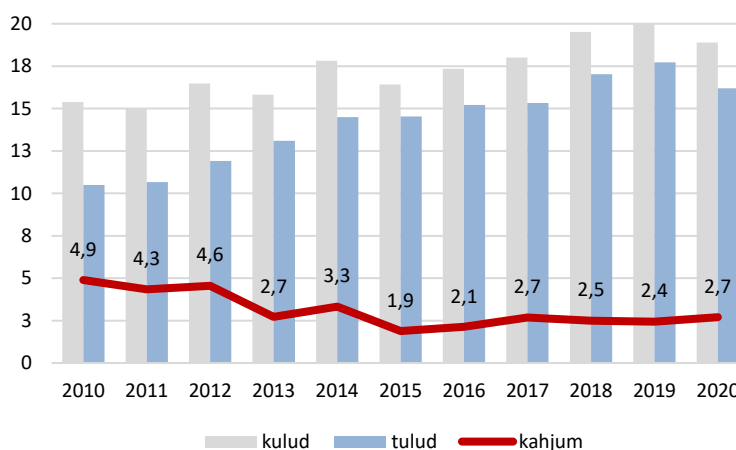
Joonis 6. Riigisisese kirja saatmise hinna muutus aastatel 2006–2020 võrrelduna keskmise brutopalka, pensioni ja tarbijahinna indeksi muutusega (2006 = 100)



Allikas: Riigikontroll Konkurentsiameti andmete põhjal

37. Kirjade saatmise hind ehk taskukohane tasu on aastaid jäänud alla teenuse omahinna, samuti on olnud kahjumlik pakkide edastamine (vt joonis 7). 21.06.2019. aasta pakkumuses universaalse postiteenuse osutaja konkursil tõi Eesti Post välja, et kehtivate õigusaktide alusel kujuneks perioodil 2020–2024 (viie aasta jooksul) hinnanguliseks teenuse osutamise kahjumiks 33,3 miljonit eurot¹⁹. Eesti Posti hinnangul on kolme päevaga kättetoimetatava kirja kulupõhine hind 1,07 eurot.

Joonis 7. Universaalse postiteenuse tulud, kulud ja kahjum aastatel 2010–2020 (miljonites eurodes)



Allikas: Eesti Post

¹⁹ Universaalse postiteenuse osutajale pandud lisakohustuse – perioodika kojukande teenuse osutamise – kahjumiks prognoositi 20,9 miljonit eurot.

Välisriigist tulevate saadetiste kohaletoimetamise eest saadav tasu sõltub riigisisest margihinnast

Universaalse postiteenuse fond ei täida oma eesmärki

Universaalse postiteenuse ebamõistlikult koormavad kulud = (põhjendatud tegevuskulud + põhivara kulum + mõistlik kasum) – müügitulu.

Allikas: majandus- ja kommunikatsiooniministri 06.03.2009. a määrus nr 21 „Universaalse postiteenuse osutamise kohustuse täitmisega seotud kulude hüvitamise kord“

Universaalse postiteenuse makse määrad:

- 1) lihtsaadetisena edastatav kirisaadetis 0,08 eurot;
- 2) täht- või väärtsaadetisena edastatav kirisaadetis 0,40 eurot;
- 3) postipakk 0 eurot.

Allikas: Vabariigi Valitsuse 05.03.2009. a määrus nr 46 „Universaalse postiteenuse makse määra kehtestamine“

38. Lõppmaksed (*terminal due*²⁰) on tasud, mida postisaadetist teise riiki saatev postiettevõtte maksab sihtriigi postiettevõttele saadetise töötlemise ja kohaletoimetamise eest. Lõppmaksed arvutatakse Ülemaailmse Postiliidu reeglite alusel. Lõppmaksde summa sõltub suures osas sihtriigi riigisisese lihtkirja tariifist. Kuna taskukohane tasu oli aastatel 2016–2020 samal tasemel, ei saanud Eesti Post kulude kasvust hoolimata küsida välisriikidest tulevate saadetiste kohaletoimetamise eest õiglast, kulusid katvat tasu, mistõttu sisuliselt doteeriti välismaiseid kaupmehi.²¹

39. Nagu öeldud, ei ole majandus- ja kommunikatsiooniministri määrusega kehtestatud taskukohane tasu katnud universaalse postiteenuse osutamiseks tehtavaid kulusid²² (vt joonis 7). Tekkiva kahjumi ehk ebamõistlikult koormavate kulude hüvitamiseks saab Eesti Post taotleda Konkurentsiametilt kompensatsiooni universaalse postiteenuse fondist.

40. Universaalse postiteenuse fondi kogutakse postiseaduse kohaselt makseid tegevusloa alusel edastatavate kirisaadetiste ja postipakkide pealt (vt joonis 1). Seega teevad fondi makseid kirjade edastamise pealt Eesti Post ja Express Post. Kui fondi maksuma ei peaks, siis võiks nende summade võrra Eesti Posti kasum ärikirjade pealt suurem olla.

41. **Universaalse postiteenuse makse määra** kehtestab valitsus²³ vastutava ministri ettepanekul, kes omakorda võtab aluseks Konkurentsiameti vastava ettepaneku. Konkurentsiamet peab ettepaneku tegemisel arvesse võtma postiteenuste turu trende, Eesti Posti ebamõistlikult koormavate kulude prognoosi ja fondis oleva jäägi suurust.²⁴

42. Konkurentsiamet on seisukohal, et universaalse postiteenuse makse määra suurendamine moonutab maksustatavate teenuste turgu, mistõttu soovitakse makse määra hoida võimalikult väiksena. Ka Eesti Post peab oluliseks, et makse oleks võimalikult väike. Nii langetas valitsus 2014. aastal makse määrasid, kuna fondi oli kogunenud raha rohkem, kui Eesti Post ebamõistlikult koormavate kulude kompensatsiooniks taotlenud oli.

43. Kuna kirjade edastamine vähenes, vähenesid ka universaalse postiteenuse fondi tehtavad maksed. Alates 2014. aastast on fondi makstud summa katnud samal aastal Eesti Postile ebamõistlikult koormavate kulude hüvitiseks välja makstud summa vaid kahel aastal. Ülejäänud aastatel on hüvitise maksmiseks kasutatud lisaks sama aasta sissemaksetele ka raha, mis oli fondi kogunenud varasematel aastatel (vt

²⁰ [Lõppmaksete info](#) Ülemaailmse Postiliidu kodulehel.

²¹ 2021. aastal kehtestatud importkäibemaks kõigile Euroopa Liidu välistest riikidest tulevatele pakkidele suurendab rahvusvaheliste pakkide käitlemise kulusid veelgi: kasvanud on halduskoormus ja teha on tulnud täiendavaid investeeringuid.

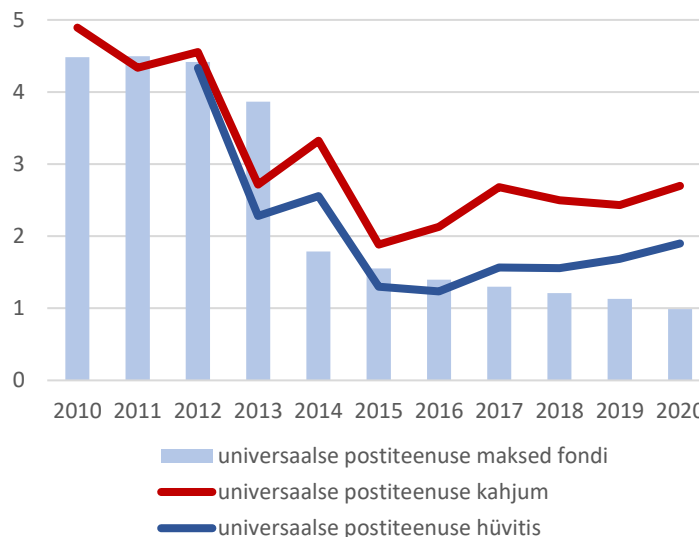
²² 2016. aasta postside aruandes on nenditud, et 2009. aastast, mil praegu kehtiv süsteem kehtestati, on taskukohaste tasude muudatused olnud väiksemad kui sama perioodi universaalse postiteenuse kulude kasv.

²³ Vabariigi Valitsuse 05.03.2009. a määrus nr 46 „[Universaalse postiteenuse makse määra kehtestamine](#)“.

²⁴ Universaalse postiteenuse maksete kasutamise ülevaade ja prognoos järgmiseks kalendriaastaks peab kajastuma Konkurentsiameti iga-aastases postside aruandes. 2014. aastal langetas valitsus, tuginedes Konkurentsiameti ettepanekule, maksete määra. 2015., 2016., 2018. ja 2019. aasta postside aruannetes hindas Konkurentsiamet, et maksete määra muuta ei ole vaja. 2017. aasta postside aruande kohaselt ei olnud Konkurentsiametil aruande valmimise hetkeks võimalik prognoosida, kas ja kui palju on vaja muuta maksete määra 2018. aastal, kuna 2017. aasta universaalse postiteenuse osutamise ebamõistlikult koormavate kulude suurus ei olnud selge.

joonis 8). 2020. aastal muutus universaalse postiteenuse fondi arvestuslik jääk negatiivseks. 2020. aasta lõpus ei olnud fond realselt miinuses, kuna Eesti Post esitas hüvitise taotluse 2021. aastal.

Joonis 8. Sissemaksed universaalse postiteenuse fondi, fondist makstav hüvitis ja Eesti Posti universaalse postiteenuse osutamise kahjum aastatel 2010–2020 (miljonites eurodes)



Allikas: Riigikontroll Eesti Posti ja Konkurentsiameti andmete põhjal

44. Kui universaalse postiteenuse fondis pole piisavalt raha, on võimalik valitsuse määrusega tõsta fondi makse määra või ministri määrusega teenuse osutamise tasu. Postidirektiivi kohaselt on lubatud maksta ebamõistlikult koormavate kulude hüvitist ka riigi vahenditest.

Konkurentsiamet hindab hüvitamisele kuuluvate kulude põhjendatust

„Läbipaistvust oli vähe. Ei olnud aru saada, milline on postiettevõtte kahjum universaalse postiteenuse osutamisest.

Tuleks mõelda, kuidas numbrite poolt läbipaistvamaks saada, et osapooltele oleks selge, mis on selle tegevuse kahjum, millest see tekib, kuidas muutub, millised on valikud.“

Allikas: endine vastutav minister Riigikontrollile

45. Nõuded universaalse postiteenuse osutaja tulu- ja kuluarvestuse kohta teenuste kaupa ja kuluarvestuse tegevuspõhisuse kohta on kehtestatud postiseadusega ning majandus- ja kommunikatsiooniministri määrusega²⁵. Konkurentsiamet hüvitab Eesti Postile ainult kulud, mis tulenevad tegevuslooga sätestatud miinimumkohustusest (vt lk 2), tuginedes kulude põhjendatuse hindamisel enda metoodikale²⁶. Eesti Posti kulumudeli kohaselt arvestatud universaalse postiteenuse osutamisest tulenev raamatupidamislik²⁷ kahjum ei ole automaatne nõue Konkurentsiametile ebamõistlikult koormavate kulude hüvitamiseks. Näiteks läks 2020. aastal postkontorite palgakulust universaalse teenuse kuludena kirja vaid 26%.

46. Lisaks metoodikale on Konkurentsiametil Eesti Posti esitatud universaalse postiteenuse kulude põhjendatuse hindamisel teatud määral ka kaalutusõigus. Sellega kaasneb märkimisväärse halduskoormusega menetlus, mille käigus Eesti Post ja Konkurentsiamet siluvad eriarvamusi²⁸ ja püüavad leida konstruktiivse kompromissi.

²⁵ Majandus- ja kommunikatsiooniministri 06.03.2009. a määrus nr 20 „Universaalse postiteenuse osutaja tulu- ja kuluarvestusele esitatavad nõuded“.

²⁶ [Universaalse postiteenuse osutaja kulude hindamise metoodika](#). Konkurentsiamet, 2015.

²⁷ Näiteks ei kompenseeri Konkurentsiamet teatud raamatupidamislike kontode kulusid (erisoodustuse kontod, muu immateriaalse põhivara amortisatsioon, intressi, viivise ja kohustistasu kulu võetud laenudelt ja valuutakursi kasumid ja kahjumid, tulumaksu kulu).

²⁸ Kui Konkurentsiamet tuvastab ebakõla, siis palutakse Eesti Postilt selgitust. Eesti Post paneb kokku täiendavad andmed ja selgituse, mida Konkurentsiamet uuesti hindab.

47. Tulu- ja kuluarvestuse vastavust postiseadusele ja selle alusel kehtestatud õigusaktidele peab seaduse järgi hindama sõltumatu audiitor.²⁹ 2018. aastal tellis Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium KPMG-lt analüüsi „AS Eesti Post kuluarvestusmudeli analüüs ning uue mudeli loomine“, et saada kindlust universaalse postiteenuse kulude õiglase kajastamise kohta ja leida kulude vähendamise võimalusi (vt ka järelduste kokkuvõte, lisa G). Kuigi analüüsi ülesande püstituses ei ole märgitud, et hinnati tulu- ja kuluarvestuse vastavust õigusaktidele, võib seda analüüsi mõõndustega pidada seaduses nõutud sõltumatu audiitori hinnanguks.

Postivõrk on suurem kui tegevusloas olev postkontorite miinimumarv

Postkontor on püsiv tegevuskoht, kus on tagatud kõigi tegevusloaga hõlmatud postiteenuste osutamine. Postkontorite paiknemine peab tagama nende teenuste takistuseta osutamise kõigile soovijatele võrdsetel tingimustel, olenemata nende elu- või asukohast.

Postipunkt on Eesti Posti koostööpartneri hallatav postkontor, mis osutab Eesti Posti nimel kõiki tegevusloaga hõlmatud postiteenuseid:

kirisaadetise, postipaki vastuvõtmine ja väljastamine, ajakirjade ja -lehtede tellimuste vormistamine, postimaksevahendite (postmargid) ja pakendite müük, maksete vahendus.

Seaduses postipunkti mõistet sätestatud ei ole.

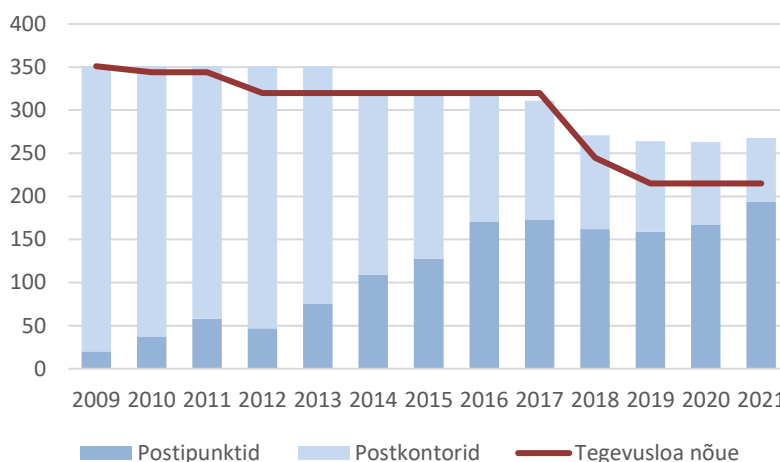
2021. aasta kevadel oli Eesti Postil 75 postkontorit ja 194 postipunkti.

Kirjakast on postiteenuse osutaja kogumisvõrgus olev püsivalt paigaldatud vahend postisaadetiste kogumiseks.

Kirjakast ei või vallas elavast postiteenuse kasutajast olla kaugemal kui 5 km. Linnas ei või kirjakasti keskmine kaugus olla kasutajast rohkem kui 3 km.³⁰

48. Kehtiva regulatsiooni³¹ ja tegevusloa³² kohaselt peab universaalse postiteenuse osutajal olema vähemalt 215 **postkontorit** ja 1453 **kirjakasti** üle Eesti. 2021. aasta märtsi seisuga on Omnival 269 postkontorit ja 1475 kirjakasti (vt ka lisa H). Joonistel 9a ja 9b on antud ülevaade postivõrgu kahanemisest viimase kümne aasta jooksul. 2006. aastast alates on Eesti Post kulude kokkuhoiu eesmärgil asendanud enda postkontoreid postipunktidega, kus Eesti Posti teenuseid pakuvad lepingupartnerid ja mis seaduse mõistes on postkontorid, kuid mida Eesti Post nimetab **postipunktiks**.

Joonis 9a. Eesti Posti postkontorite ja koostööpartnerite postkontorite ehk postipunktide tegelik arv ja tegevusloa nõue³³ aastatel 2009–2021



²⁹ Postiseadus, § 40 (lg 7).

³⁰ Need nõuded kehtivad alates 02.10.2015. Varem pidi määruse järgi olema kirjakasti kaugus kasutajast vallas kuni 2 km ja keskmine kaugus kasutajast linnas 0,5 km.

³¹ Ministri määrus „Nõuded universaalse postiteenuse osutamiseks kasutatavatele juurdepääsupunktidele ja nende paiknemisele“. Iga valla ja linna territooriumil peab olema vähemalt üks universaalset postiteenust osutav postkontor. Täiendavad postkontorid tuleb paigutada valda, kui püsielanikke on üle 2500, ja linna iga järgneva kuni 20 000 püsielaniku kohta.

³² Konkurentsiameti 09.07.2019. a otsus Eesti Postile universaalse tegevusloa andmiseks. Tegevusloa kohaselt on kehtestatud Omniva universaalset postiteenust osutatavate postkontorite miinimumarvuks üle Eesti 215.

³³ 2017. a haldusreformi järel vähenes omavalitsuste arv 213-lt 79-le. 11.10.2018. a langetas Konkurentsiamet postkontorite arvu miinimumnõuet 320-lt 245-le ja 09.11.2019. a 245-lt 215-le.

Teadmiseks, et

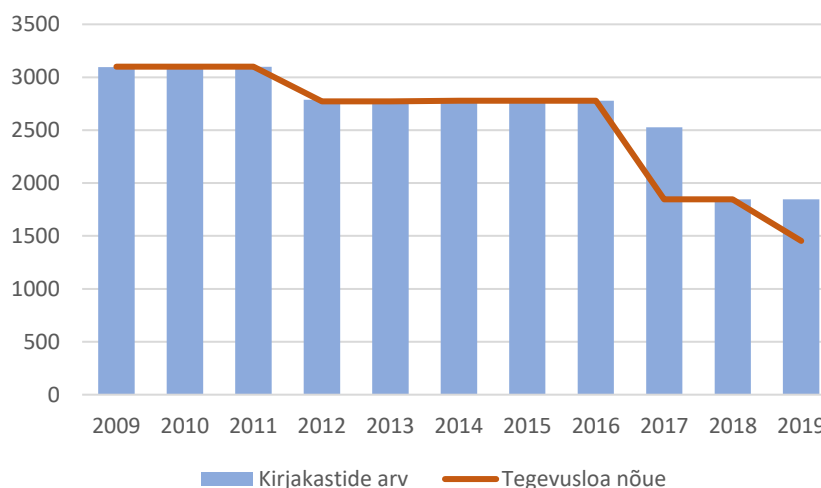
maapiirkonnas (alevis, alevikus või külas) elades on võimalik kasutada mitmeid postiteenuseid, kutsudes kirjakandja endale tasuta koju. Kirjakandja tuleb tasuta koju aga ainult juhul, kui lähim postiasutus asub elukohast kaugemal kui 5 km.

Kui elatakse linnas või kui postiasutus asub lähemal kui 5 km, on kirjakandja koju tellimine tasuta.



Illustratsioon: Eesti Post

Joonis 9b. Kirjakastide tegelik arv ja tegevusloa nõue aastatel 2009–2021



Allikas: Riigikontroll Eesti Posti ja Konkurentsiameti andmete põhjal

49. 2019. aastal välja antud tegevusloaga lubatud postkontorite miinimumarvu kujunemist mõjutas 2017. aastal toimunud omavalitsuste arvu vähendamine. Postkontorite miinimumarvu kokkuleppele eelnesid läbirääkimised, kus Eesti Post esitas Konkurentsiametile detailse info postkontorites osutatud universaalse postiteenuse arvu kohta ja tegevuskava, kus oli kirjeldatud, kuidas kavatsetakse tagada teenuse kättesaadavus õigusaktides nõutud tasemel.

50. Konkurentsiamet analüüsis esitatud andmeid ja tõi välja kõrvaldamist vajavad puudused. Sealjuures võttis Konkurentsiamet arvesse, et maapiirkonnas oli Eesti Posti universaalse postiteenuse kättesaadavuse tagamise täiendavaks meetmeks teenuse osutamine selle kasutaja elu- või asukohas, kui see paikneb lähimast postkontorist üle 5 km kaugusel.

51. Universaalset postiteenust osutav postkontor peab olema avatud vähemalt 5 päeval nädalas ja 2 tundi päevas. 2021. aasta märtsis olid 23 postkontorit 266-st avatud vähem kui 5 päeval nädalas. Eesti Posti selgituste kohaselt puudub tegevusloas nõutud postkontorite miinimumarvu ületavate postkontorite puhul kohustus vastata õigusaktidega kehtestatud nõuetele. Kokkuleppel omavalitsusega on Eesti Post tulnud vastu soovile, et postiasutus on avatud vähematel päevadel, kuid pikemalt, sest pikem lahtioleku aeg sobib rohkematele inimestele kogukonnas.

52. Konkurentsiamet on toonud välja ja ka Riigikontroll tuvastas, et siiski on kohustusliku võrgu osaks olevaid postkontoreid, mis ei olnud avatud vähemalt viiel päeval nädalas ja kaks tundi päevas. Konkurentsiamet tõdeb, et määruse nõuded ei vasta tänapäeva võimalustele ega vajadustele.

53. Postiseaduse nõue tagada postisaadetiste kogumine ja saajale kättetoimetamine kõigil tööpäevadel ja üks kord päevas kogu Eesti territooriumi ulatuses on kooskõlas ELi postidirektiivi nõudega tagada



Postipunkt peab olema avatud viiel päeval nädalas kaks tundi päevas.

Foto: Riigikontroll

Kirjade kättetoimetamise pikem aeg on võimaldanud kulusid kokku hoida

universaalne postiteenus viiel tööpäeval nädalas.³⁴ Lubatud erandid on rahvus- ja riigipühade ajal ning saare puhul, millega puudub regulaarne praami-, laeva- või lennuühendus. Perioodilisi väljaandeid peab teenuse osutaja edastama üle Eesti kuuel päeval nädalas üks kord päevas.

Teadmiseks, et

postiteenuse kvaliteedi näitajad on järgmised:

- postisaadetise kättetoimetamise viis,
- aeg,
- sagedus.

54. 2016. aastal lükkas Konkurentsiamet tagasi Eesti Posti korduvad ettepanekud tõsta universaalse postiteenuse hinda järk-järgult alates aastast 2017 ja pakkuda lisaks ühe päevaga kirjade kättetoimetamise teenusele ka kirjade kohaletoimetamist kuni kolme tööpäeva jooksul, et võimaldada tarbijale saadetiste puhul, millega pole kiire, soodsamat alternatiivi.

55. 2017. aastal tegi Konkurentsiamet siiski Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile ettepaneku lisada ka kirjade aeglasem kandekiirus ehk kolm tööpäeva. Taskukohaste tasude tõstmise määrus, mille kohaselt muutus seni postitamisele järgneval tööpäeval kohale jõudev lihtkiri ekspresskirjaks ja lihtkirja kandekiiruseks sai kolm tööpäeva, jõustus alles 2020. aasta kevadel. Seega kulus universaalse postiteenuse osutajale logistilist paindlikkust ja kulude kokkuhoidu võimaldava muutuse esimesest ettepanekust sätestamiseni aega ligi viis aastat (vt ka lisa J). Sealjuures oli olemas 2018. aastast pärinev KPMG analüüs³⁵ kandekiiruse muutmise majandusliku mõju kohta.

Järelevalvet teeb Konkurentsiamet

56. Järelevalvet universaalse postiteenuse osutaja tegevuse üle teeb Konkurentsiamet, kes kontrollib tegevuslooga määratud teenuste osutamise kvaliteeti, tulu- ja kuluarvestust³⁶, universaalse postiteenuse makse tasumise õigsust. Amet on kontrollinud perioodika kojukannet, lihtkirjade edastamise kvaliteeti ja ka Eesti Posti kulusid. Viimasel paaril aastal on Konkurentsiamet teinud Eesti Postile ettekirjutusi postkontorite asukoha ja arvu kohta, saadetiste lähimas postkontoris mitteväljastamise kohta ja lihtkirja kättetoimetamise aja kohta.

57. Sõltumatu isiku tehtava kvaliteedikontrolli peab tagama universaalse postiteenuse osutaja. Eesti Post tellib kvaliteedikontrolli IPC-lt (International Post Corporation). Teenuse osutamise kvaliteeti on kontrollinud ka Konkurentsiamet. IPC kontrolli tulemused avaldab Eesti Post oma kodulehel³⁷. Üldsõnaliselt on Eesti Posti kodulehel kirjas ka info universaalse postiteenuse osutajale esitatud kaebuste arvu ja nende lahendamise kohta.³⁸

³⁴ Kuigi postidirektiivi järgi tuleb saadetised kätte toimetada kõigil tööpäevadel, ei nõua direktiiv, et see peab toimuma üle riigi. Nii on mitmed riigid kojukandevõrku kulude kokkuhoiu eesmärgil optimeerinud ja pakuvad kojukannet (piirkonniti või kogu riigis) vähem kui viiel tööpäeval nädalas. Allikas: Alex Kalevi Dieke jt. [User Needs in the Postal Sector and Evaluation of the Regulatory Framework](#). Final Report. WIK Consult, Euroopa Komisjon, 2021, lk XXIX, 109, 168.

³⁵ Analüüsis jõuti järeldusele, et 3 tööpäevaga kirja kättetoimetamise kehtestamine võimaldab paindlikumalt planeerida logistilise ressursi kasutamist. Kuid kuna 1 päevaga kättetoimetamine (ekspresskiri) jääb alles ja samuti tuleb jätkata 6 päeval perioodika kojukandega, siis on kulude kokkuhoidu keeruline hinnata. Tähelepanu pöörati, et 3 päevaga kättetoimetamise kehtestamisega suurenevad perioodika kojukande kulud.

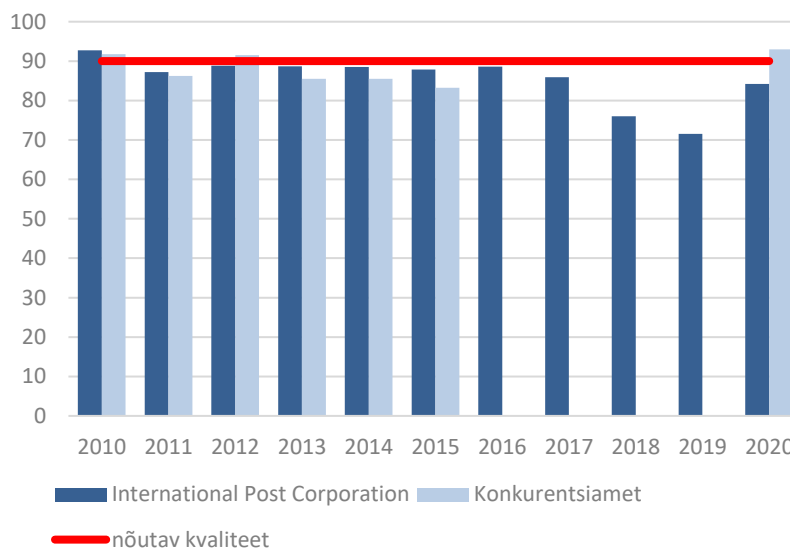
³⁶ Konkurentsiameti tegevust tulu- ja kuluarvestuse kontrollimisel on käsitletud punktides 45–46.

³⁷ [Universaalse postiteenuse kvaliteedistatistika](#) Omniva kodulehel.

³⁸ Universaalse postiteenuse osutaja on kohustatud üks kord aastas koostama ja tegema avalikkusele kättesaadavaks aruande postiteenuse kvaliteedi kontrollimise tulemuste

58. Postiseaduse kohaselt peab lihtsaadetisena edastatavatest kirisaadetistest, mis on üle antud kirjakasti või postkontori kaudu enne kirjakasti hiliseimat tühjendusaega, jõudma tähtaegselt kohale 90%. Joonis 10 näitab, et Eesti Posti lihtkirjade kohaletoimetamise kiirus on olnud aastaid allpool seaduses sätestatud standardit.

Joonis 10. International Post Corporationi ja Konkurentsiameti tehtud kvaliteedikontrollide tulemused aastatel 2010–2020 (% õigel ajal kohale toimetatud saadetistest)



Allikas: Riigikontroll Konkurentsiameti andmete põhjal

59. 2020. aasta I kvartalis IPC tehtud kontrolli kohaselt jõudis riigisisestest lihtkirjadest 84,2% kohale ette nähtud ajaga (ühe tööpäevaga). Eelneva kahe aastaga võrreldes on olukord paranenud, kuid jääb siiski 5,8% võrra allapoole seaduses sätestatud kvaliteedinõuet. Konkurentsiameti 2020. aasta sügisese kontrolli tulemusel leiti, et õigeaegselt toimetati kätte 93% kirjadest (nii ühe kui ka kolme tööpäevaga kättetoimetatavad kirjad). Kontrollpostitusest selgus, et 98% kolme tööpäevaga kättetoimetatavaid kirju viidi kohale kahe tööpäevaga.

60. Kokkuvõtteks

- Aastatel 2013–2020 oli mittetähtaegselt edastatud kirjade osakaal suurem, kui on seadusega lubatud.
- Kirjade ja pakide edastamise taskukohase hinna kehtestamine, lähtudes üksnes keskmise palga muutustest ja arvestamata teenuse omahinda, on tekitanud olukorra, kus teenuse osutamine on kahjumlik.
- Praegune universaalse postiteenuse rahastamise süsteem kujutab endast suure halduskoormusega aeganõudvat protsessi, mille tulemuseks on sisuliselt Eesti Posti raha ühest taskust teise tõstmine.
- Seaduses ei ole sätestatud, kui tihti tuleb lasta sõltumatul audiitoril universaalset postiteenust osutava ettevõtte tulu- ja kuluarvestust

kohta. Aruanne peab sisaldama infot universaalse postiteenuse kohta esitatud kaebuste arvu ja nende lahendamise kohta.

hinnata, mistõttu ei ole riigil kui ettevõtte omanikul olnud kindlust, et universaalse postiteenuse kulud ja tulud on kajastatud objektiivselt.

- Postkontorite ja postipunktide arv ületab 54 võrra universaalse postiteenuse osutaja tegevusloas nõutavat miinimumarvu. Eesti Post on püüdnud mitmel korral vähendada postkontorite arvu, ent valdkonna eest vastutavad ministrid on sulgemised peatanud.

Miinimumarvu ületavate postkontorite puhul ei nõua ega kontrolli Konkurentsiamet seaduses sätestatud nõuete täitmist. Samuti ei arvesta Konkurentsiamet selliste postkontorite tegevusest tekkivaid kulusid ebamõistlikult koormavate kulude hulka, mis võimaldaks nende hüvitamist.

- Nõuded, mis postkontorite lahtiolekuaja kohta on sätestatud ministri määrusega, piiravad tarbija vajadustele ja soovidele paremini vastava lahtiolekuaja võimaldamist. Väiksemates kontorites puudub tihti vajadus olla avatud isegi kaks tundi päevas, pikem lahtiolekuage oleks veelgi ebaratsionaalsem.
- Eesti Post avalikustab universaalse postiteenuse kvaliteedistatistikat, mille ajaline ulatus piirdub ühe aastaga. Kvaliteedistatistika aegrea puudumine ei võimalda saada ülevaadet kvaliteedi muutumisest ajas.

Postikorralduse kitsaskohad ja nende õgvendamise võimalused

Riigil puudub visioon universaalse postiteenuse pakkumise tuleviku kohta

61. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi arengukavade hulgas pole ühtegi kava, milles oleks käsitletud riigi strateegilisi eesmärke ja nende saavutamiseks vajalikke meetmeid postside valdkonnas.

62. Riigi kui omaniku ootused aktsiaseltsile Eesti Post³⁹ on allkirjastanud 08.05.2017. aastal ettevõtlus- ja infotehnoloogiaminister, mistõttu ei ole nende kirjapanemisel arvestatud riigi osaluspoliitika põhimõtetega, mis on pärit 2020. aastast⁴⁰. Näiteks ei ole omaniku ootustes kirjas riigi osaluspoliitika põhimõtetes nõutavat selget alust (nt eriseadus, arengukava), mille põhjal kehtestada avalikust huvist lähtuvaid eesmärke.

63. Omaniku ootuste ja osaluse valitseja eesmärkide kohaselt soovib riik Eesti Posti omamisega teenida osaluselt tulu, kuid lisaks peab Eesti Post oma majandustegevuse tulemusena saadud kasumi kaudu kindlustama üle-eestilise postivõrgu arendamise ja toimimise.

64. Eesti Posti oodatavaks minimaalseks omakapitali hinnaks 2019. aastal oli määratud 9,6%.⁴¹ Universaalse postiteenuse ebamõistlikult koormavate kulude kompenseerimisel oli ettevõttele teenuse osutamisel lubatud kogukapitali tootluse määr 4,59%.⁴² Eesti Post on pööranud

Teadmiseks, et

riigi osaluspoliitika põhimõtete kohaselt tuleb äriühingu eesmärgid sõnastada nii, et need ei oleks üksteisega vastuolus. Majanduslikult ebaratsionaalsed eesmärgid välistatakse või rahastatakse läbipaistvalt ning äriühingu ressursse kasutatakse parimal võimalikul moel.

„Arutelu lahenduste üle, mis ei ole ei lihtsad ega mugavad, on edasi lükatud.

Ministri roll on kahetine, vastutab universaalse postiteenuse ja perioodika kojukande üleriigilise kvaliteetse pakkumise eest, aga ka Eesti Posti omaniku esindajana ettevõtte huvide eest.

Käivitasin tööühma pikema nägemuse ja selgete valikute väljatöötamiseks ning otsuste tegemiseks. Tööd tehti, kuid lõpuni ei jõutud. Ministriks oleku periood sai otsa.“

Allikas: endine vastutav minister
Riigikontrollile

³⁹ [Omaniku ootused aktsiaseltsile Eesti Post.](#)

⁴⁰ [Eesti Vabariigi osaluspoliitika \(äriühingutes osalemise poliitika põhimõtted, 16.01.2020\).](#)

⁴¹ [Riigi osalusega äriühingute ja sihtasutuste koondaruanne 2019. aasta kohta.](#)

⁴² 2020. aastal tõsteti universaalse postiteenuse kogukapitali tootluse määr 4,72%-ni.

tähelepanu, et omanikuootusi tuleks täpsustada, et likvideerida vastuolu universaalse postiteenuse regulatsiooni alusel oodatava kapitalitootlusega.

65. Riigivaraseaduse kohaselt peab riigivara valitseja juhinduma põhimõttest, et toiminguid ja tehinguid tehes suurendatakse kasu ja välditakse kahju, mis riik võib saada. Ka võttes arvesse, et universaalset postiteenust osutatakse avalikust huvist lähtuvalt, jääb osaluse valitsemise eesmärgiks teenida mõistlikku kasumit tagavat tulu. Aktsepteerides olukorda, kus ettevõtte on sunnitud pakkuma teenust alla omahinna, ei ole riigivara valitseja vältinud kahju tekkimist.

66. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Eesti Post on tellinud mitmeid analüüse⁴³, et toetada otsuste tegemist ja maandada otsuste tegemise või tegemata jätmisega kaasnevaid riske. Analüüside tulemused on teadmiseks võetud, kuid konkreetseid otsuseid ei ole järgnenud. Tehtud ei ole uuringuid, milline on tarbijate vajadus universaalse postiteenuse järele.

67. Eesti Posti nõukogu ja üldkoosolek on oma kohtumistel regulaarselt käsitlenud vajadust muuta universaalset postiteenust reguleerivaid õigusakte (teenuse hinnastamine, universaalse postiteenuse makse ja fondi kaotamine, universaalse postiteenuse osutamise ja perioodika kojukande kulupõhisus, postivõrgu ajakohastamine).

68. Juhatuse ja nõukogu antud info on üldkoosolek ehk ministrid võtnud teadmiseks. Ministrid on harva kasutanud oma positsiooni ja rolli, et universaalse postiteenuse regulatsiooniga seotud teemasid väljaspool Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi laiemalt tõstatada.

69. Äriühingu osaluse valitseja iga-aastane aruanne peaks olema osaluse valitseja veebilehel kättesaadav. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi dokumendiregistris on osaluste valitsemise 2020. aasta üldaruanne olemas, kuid kodulehel ei ole need aruanded leitavad.

Universaalse postiteenuse kulude kokkuhoiuks on erinevaid võimalusi

70. Tarbijate käitumine on teinud läbi suure muutuse, samal ajal kui ministri määrusega sätestatud postivõrgu nõuded (postkontorite arv, paiknemine ning lahtioleku ajad), mis suuresti määravad universaalse postiteenuse osutaja kulubaasi, on jäänud muutumatuks. Leevendatud on vaid kirjakastide arvu ja paiknemise nõudeid 2015. aastal. 2016. aasta postiseaduse muutmise eelnõus⁴⁴ hinnati, et postivõrgu nõuete leevendamise korral oleks universaalse postiteenuse osutajal võimalik säästa 1,5 miljonit eurot aastas. KPMG 2018. aasta analüüsi hinnangul oleks postiteenuste võrku optimeerides võimalik säästa 2,5 miljonit eurot.

71. Kantar Emori 2018. aasta Omniva eraklientide rahulolu-uuringu kohaselt võib eeldada, et postiasutuste külastajate osakaal aja jooksul väheneb. Ühelt poolt on see seotud postiasutuste sulgemisega, teiselt

⁴³ ASi EestiPost kuluarvestusmudeli analüüs ning uue mudeli loomine. KPMG, 2018; Kontserni struktureerimise ärianalüüs. KPMG, 2020; TGS Balticu õiguslik arvamus „Perioodiliste väljaannete edastamiseks maapiirkonnas makstava toetuse vastavus konkurents- ja riigiabieskirjadele“, 2017; TGS Balticu õiguslik arvamus „Universaalse postiteenuse ja perioodika kojukandeteenuse kahjumliku müügi vastavus riigiabi- ja konkurentsireeglitele“, 2020.

⁴⁴ Eelnõu töötati välja, kuid valitsuse vahetuse tõttu jäi menetlemine pooleli.

Postivõrgu muutmine tarbija vajadustele vastavaks aitab vähendada kulusid

„Senise võrgustiku muutmine ei ole lihtne, isegi rahva poolt enam kasutatud mitteleidvate kontorite sulgemised ei ole populaarsed. Samas saab nii pakkuda paremat teenust seal, kus on kasutaja tegelikult ja vajadus, kui mitte tegeleda kontoripinna eest maksimisega teenuse kvaliteedi arvelt. **Pigem soovitakse status quo'd säilitada.**“

Allikas: endine vastutav minister
Riigikontrollile

Teadmiseks, et

2020. aastal tehti postiasutustes 3,14 miljonit tehingut, millest 80% olid pakside väljastamised. Tarbija eelistab pakiautomaati ka kullerile — 70% pakidest, mida ei edastata universaalse postiteenusena, saadakse kätte pakiautomaadist.

Allikas: Eesti Post ja Eesti E-Kaubanduse Liit

poolt pakiautomaatide võrgustiku suurenemisega. Kõige selle taga on aga klientide muutunud eelistused seoses pakiteenustega.

72. Eesti Postil on praegu rohkem postkontoreid (sh lepingupartnerite hallatavaid postipunkte), kui tegevusloas ette nähtud miinimumarv. Eesti Post on soovinud postkontorite arvu lubatud miinimumarvuni vähendada, kuid valdkonna eest vastutavate ministrite sekkumine⁴⁵ on seda korduvalt pidurdanud.

73. 2018. aastal otsustas ettevõtlus- ja infotehnoloogiainiister peatada postkontorite sulgemise, märkides, et postivõrgu ümberkujundamine on pikaajaline protsess, mille mõju tuleb eelnevalt igakülgset ja põhjalikult analüüsida.⁴⁶ 2019. aastal asus minister seisukohale, et postivõrk tuleb säilitada olemasolevas mahus ja peatas postkontorite sulgemise. 2020. aasta mais palus äsja ametisse astunud väliskaubandus- ja info-tehnoloogiainiister ametliku kirjaga⁴⁷ Eesti Postil kohe peatada postiasutuste sulgemine, muu hulgas juba algatatud sulgemised, ning teavitas, et kõik postiasutuste sulgemised tuleb eelnevalt kooskõlastada Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga.

74. Otsus säilitada postivõrk suuremas mahus, kui tegevusloa tingimustes nõutud miinimumarv, tähendas Eesti Postile kulusid, mis tuli katta omavahenditest.

75. Juba 2014. aastal tegi Eesti Posti, Konkurentsiameti ja ministeeriumi töörühm ettepaneku lisada universaalse postiteenuse juurdepääsupunktina määrusesse ka iseteeninduspunkt, mis võimaldaks teenust osutada pakiautomaatide vahendusel. Ka 2016. aastal väljatöötamisel olnud postiseaduse eelnõus oli lisaks postkontorite arvu vähendamisele kirjas võimalus pakkuda teenust pakiautomaatide vahendusel. Praegune universaalse postiteenuse regulatsioon määrab paki vastuvõtmise ja väljastamise kohaks saaja elu- või asukoha lähima postkontori.⁴⁸

76. Nii Eesti Post, Konkurentsiamet kui ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on kehtivale postivõrgu regulatsioonile andnud hinnangu, et see on kulukas, ei taga teenuste optimaalset kättesaadavust kliendile ega võimalda tänapäevaste lahenduste kasutamist, mistõttu on algatatud uue määruse väljatöötamine.

77. Kirjakandja tasuta kojukutsumise teenus on postkontorist kaugel elavale tarbijale küll mugav, kuid samas suhteliselt uus ja harjumatu. Teenust on hakatud järjest rohkem kasutama. 2020. aasta detsembris

⁴⁵ Postiseaduse kohaselt on valdkonna eest vastutava ministri pädevuses kehtestada universaalse postiteenuse osutamiseks vajalike juurdepääsupunktide ja nende paiknemise kohta nõuded. Konkurentsiameti tegevusloa tingimuste muutmine ei ole ministri pädevuses.

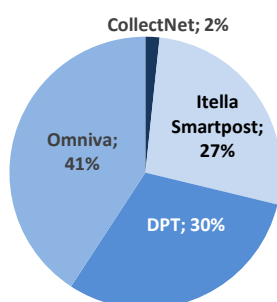
⁴⁶ [Ettevõtlus- ja infotehnoloogiainiistri 22.10.2018. a kiri Eesti Postile nr 14-2/2018/8836.](#)

⁴⁷ [Väliskaubandus- ja infotehnoloogiainiistri 13.05.2020. a kiri Eesti Postile nr 14-2/2020/3094-1.](#)

⁴⁸ Kliendiga kokkuleppel võib paki väljastuskohta muuta. 2020. aasta kevadel, mil paljud postkontorid ja postipunktid olid pandeemia tõttu suletud, jõudis Eesti Post lahenduseni, kus kliendil on võimalus määrata digitaalses iseteeninduskeskkonnas minu.omniva.ee saadetise väljastamise kohaks ka pakiautomaat. Isikutuvastus on lahendatud ID-kaardi ja PIN-koodi küsimisega.

Pakiautomaadid asendavad postkontoreid

Joonis 11. Pakiautomaatide turu suuremate osaliste osakaal pakiautomaatide arvu järgi



Allikas: Riigikontroll ettevõtete info põhjal

„Omniva teab, päris hästi, mida tarbija vajab. Poliitikud ei tea ja neid ka ei huvita. Reageeritakse anekdootlikele üksikjuhtumitele. Ettepanekute tegemisel ja otsustamisel ei kasutata tihti andmeid ja teadmispõhisust.“

Allikas: endine vastutav minister Riigikontrollile

Kirjade kättetoimetamise päevade arvu ja kiirust on mujal Euroopas vähendatud

Euroopa Postiregulaatorite Grupp (ERGP, European Regulators Group for Postal Services)

(pandeemia ajal ja jõulukuul, mil postiteenuste kasutamine on kõrgeimal tasemel) kutsuti postiljoni koju 1755 korral.

78. Eestis on kokku enam kui 660 pakiautomaati (vt ka joonis 11). Eesti Postil oli 2021. aasta veebruari seisuga pakiautomaate kokku 258⁴⁹, neist linnades 203 ning maal vaid 55. Praegu on Eesti Posti pakiautomaat rohkem kui 900 inimesega linnas/asulas, ehk maapiirkondades asub pakiautomaat kasutajatest ca 15–20 km kaugusel (vt ka lisa H). 2021. aastal oli plaan paigaldada pakiautomaadid asulatesse, kus on 700 ja enam inimest. Pakiautomaatide uusi võimalikke asukohti selgitab Eesti Post välja koostöös omavalitsuste ja kohalike kogukondadega. 2021. aastal testis Eesti Post kogukonna postiautomaadi⁵⁰ lahendust, kus väikese, tavalisest lihtsama automaadi said 12 küla. Samal ajal on kasvanud ka isiklike nutipostkastide ja kortermajade nutipakiautomaatide arv.⁵¹

79. 2020. aasta sügisel tegi väliskaubandus- ja infotehnoloogiaminister valitsusele ettepaneku suurendada Eesti Posti aktsiakapitali, et laiendada ulatuslikult pakiautomaatide võrgustikku. Kava kohaselt oleks loodav pakiautomaatide võrk olnud avatud kohalikele ettevõtjatele, omavalitsustele, teistele logistikaettevõtetele ning pakiautomaate oleks kasutatud ka ettevõtte kastidena. Võrgu ümberkorraldusest tulenevaks kulude kokkuhoiduks prognoositi seitsme aasta peale 17 miljonit eurot. Ettepanek ei pärvinud valitsuse toetust.

80. 2020. aasta detsembris esitas pakiautomaatide tootja AS Cleveron KredExile taotluse saada laenu kuni 30 miljonit eurot, et arendada välja ulatuslik kõigi kaupmeeste jaoks avatud CollectNET (toidu-)pakiautomaatide ja kodupakiautomaatide võrgustik, millega laiendatakse kauba kontaktivaba kohaletoimetamise võimalusi. Valitsus laenu andmist ei toetanud ja AS Cleveron loobus projektist.

81. Rahandusministeerium hindas oma vastuses Riigikontrolli päringule, et pakiautomaadid võiksid olla 400 ja enama elanikuga asulates. Eesti Post on arvanud, et postiteenus oleks Eesti inimestele mõistlikult lähedale toodud siis, kui postiautomaat oleks igas vähemalt 150 elanikuga külas või alevis.⁵² See tähendaks üle Eesti lisaks umbes 1000 postiautomaadi paigaldamist.

82. Kirjade kojukandepäevade vähendamine on üks võimalus hoida universaalse postiteenuse kahanevate mahtude tingimustes kulusid kokku. Euroopa Postiregulaatorite Grupi 2016. aasta aruande kohaselt on vajadus ja nõudlus viiepäevase kojukande järele kahanemas.⁵³ Mitmed riigid⁵⁴ on

⁴⁹ Omnivale kuulub ca 41% Eesti pakiautomaatidest, kuid ca 57% pakituru mahust.

⁵⁰ Postiautomaadi kaudu ei saa väljastada pakke, millel on lunatasu, teenustasu või isikutuvastuse nõue. Need pakid väljastatakse kokkuleppel kliendiga kas postikulleri või mõne teise pakiautomaadi kaudu. Samuti ei saa postiautomaadi kaudu pakki tagastada.

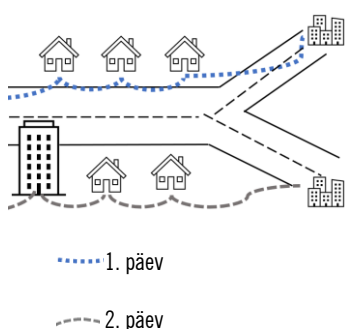
⁵¹ Eestis pakuvad selliseid lahendusi Cleveron ja Parcelsea.

⁵² [Pooled postiautomaadid on juba paigaldatud ja kasutamiseks valmis](#). Omniva uudiste veebileht, 20.01.2020.

⁵³ [ERGP report Universal Services in light of changing postal end users' needs](#). European Regulators Group for Postal Services, 2016, lk 29.

⁵⁴ Näiteks Norra, Uus-Meremaa, Itaalia, Taani, Holland, Island. Allikas: Alex Kalevi Dieke jt. User Needs in the Postal Sector and Evaluation of the Regulatory Framework. Final Report. WIK Consult, Euroopa Komisjon, 2021, lk 228.

Joonis 12. Kirjade kojukanne ülepäeviti



Allikas: Riigikontroll

Taskukohase tasu muutmine kulupõhiseks kaotaks vajaduse universaalse postiteenuse fondi järele

„Puudus teadmine, milline võib olla tarbija/valija reaktsioon hinnatõusule. Hirmu poliitiliselt tundliku, kuid Eesti Posti tulude ja teenuse kestlikkuse seisukohalt olulise universaalse postiteenuse hinnatõusu ja uue kandekiiruse lisamise otsuse eel oli rohkem, kui pidanuks.“

Allikas: endine vastutav minister Riigikontrollile

„Universaalsele postiteenusele tuleb panna aus hind ja pakiäriilt võtta dividendid.“

Allikas: endine vastutav minister Riigikontrollile

Minister peaks nõudma täit selgust, milline on Eesti Posti ja universaalse postiteenuse roll regionaalpoliitikas, millisel alusel rahastame. Kui eeldame, et makstakse kinni universaalse postiteenuse kahjum, siis selle võrra vähendame kasumi ootust ja arvestame sellega.“

Allikas: endine vastutav minister Riigikontrollile

postivõrgu kulude vähendamiseks sätestanud üle päeva kande (vt joonis 12) või kahandanud kandepäevade arvu.

83. Eesti Posti hinnangul oleks praegust universaalse postiteenuse mahte arvestades piisav kolm–neli kandepäeva nädalas, kuid perioodika kojukande ja ekspreskirjade tõttu (kättetoimetamine ühe päevaga) tuleb kanderingid käigus hoida vastavalt kuuel ja viiel päeval nädalas. Kuna Eesti Post peab tagama perioodika kojukande kuuel päeval nädalas üle Eesti, tuleks kandepäevade vähendamine Eesti Posti puhul kõne alla vaid linnades ja asulates, kus Express Post pakub perioodika kojukande teenust.

84. Tänapäeval, kus ettevõtete kirjavahetus on suures osas digitaalne ja ka eraisikud kasutavad kiirete teadete vahetamiseks digikanaleid, on kirja kohaletoimetamise kiiruse olulisus vähenenud. Juba 2016. aastal oli 22 ELi ja Euroopa Majanduspiirkonna riigis juurutatud kirjade ühe päevaga kättetoimetamise lisaks alternatiivne võimalus viia kirjad kohale rohkemate päevade jooksul.⁵⁵ Mitmetes riikides ei kuulu ühe päevaga kättetoimetamine universaalse postiteenuse hulka, nii näiteks edastatakse kirjad Taanis kuni viie päevaga, Soomes kuni nelja⁵⁶, Hispaanias ja Luksemburgis kuni kolme, Rootsis kuni kahe päevaga (vt ka lisa I: „Universaalse postiteenuse ulatus Euroopa Liidu riikides varieerub“).

85. Aastatel 2009–2020 tegi Konkurentsiamet valdkonna eest vastutavale ministrile kokku kuuel korral ettepaneku tõsta taskukohast tasu, kuid määruseni jõuti neist vaid neljal korral: 2011., 2014., 2016. ja 2020. aastal.⁵⁷

86. Universaalse postiteenuse tasude kehtestamine valdkonna eest vastutava ministri määrusega teeb sellest ajamahuka protsessiga poliitilise küsimuse. Vastutava ministri tihe vahetumine oli üks põhjus, miks ajavahemikul 2016–2020 ei suudetud vajalikku taskukohase tasu tõstmise protsessi määruse jõustamiseni viia (vt lisa J: „2020. aastal universaalse postiteenuse taskukohase tasu tõstmisele eelnenud protsess oli pikaajaline“). Olukorra lahendamiseks pakuti juba 2016. aastal seaduse muudatuse eelnõus välja, et universaalse postiteenuse hinnakujundus tuleks anda Konkurentsiameti kontrolli alla. Konkurentsiamet teeb sarnaseid otsuseid ka teiste üldhuviteenuste (nt gaas, elektrivõrk) hindade kohta.

87. Kulused mittearvestava taskukohase tasu tõttu on universaalse postiteenuse osutamine olnud Eesti Postile kahjumlik teenus ehk teenuse müügihind on jäänud alla selle omahinna. Alla omahinna riigisisene tasu tekitas olukorra, kus väljast sissetulevate saadetiste kohaletoimetamise eest ei olnud võimalik küsida välismaistelt postiteenuse osutajatelt õiglast hinda, kuna universaalse postiteenuse reeglite kohaselt on lõppmaksete arvestamise aluseks suures osas just riigisisised tariifid (vt ka lõppmaksed, p 38). Probleemi teravus kasvas koos sissetulevate saadetiste arvuga (vt joonis 2b universaalse postiteenuse mahtude kohta). 2016.–2020. aastal püsisid samal tasemel Eestist välismaale minevate saadetiste

⁵⁵ Samas, lk 111.

⁵⁶ Sealjuures on Soomes kvaliteedinõue: 50% saadetistest peab jõudma kohale neljandal ja 97% viiendal postitamisele järgneval tööpäeval.

⁵⁷ 2017. ja 2019. aastal tehtud ettepanekute alusel universaalse postiteenuse taskukohase tasu määrust ei muudetud.

edastamise müügihinnad, samal ajal kui teiste riikide esitatud lõppmaksed Eestist välismaale lähetatud saadetiste eest tõusid.

88. 2014. aastal Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Konkurentsiameti ning Eesti Posti töörühma tehtud ettepanekus ja ka 2016. aasta postiseaduse eelnõus leiti, et universaalse postiteenuse taskukohane tasu tuleks muuta kulupõhiseks. Teenuse müügihinna kulupõhiseks muutmine eeldaks, et postivõrgu nõuded muudetakse vajaduspõhiseks ja sellega kaasneb eeldatavasti kulude vähendamine, mis aitaks säilitada tasu taskukohasust.⁵⁸

89. Kulupõhine tasu võimaldaks kaotada universaalse postiteenuse fondi, mis on loodud ebamõistlikult koormavate kulude hüvitamiseks ja mille peamiseks sissemaksjaks ning kasusaajaks on Eesti Post.⁵⁹ Ka rahvusvahelistes uuringutes on jõutud järeldusele, et universaalse postiteenuse kompensatsioonifondid on bürokraatlikud, kulukad ja ebaefektiivsed teenuse kulude katmiseks juhul, kui teenuse osutaja on turul dominantnes positsioonis, nii nagu on Eesti Posti puhul.⁶⁰

90. Siiski tuleks sätestada lahendus ka juhuks, kui kulupõhine tasu kujuneb tarbija jaoks liiga kalliks ehk universaalse postiteenuse osutamine muutub kahjumlikuks. Üks võimalik lahendus on pakutud 2008. aasta postidirektiivi muutmise direktiivi põhjenduspunktis 26, kus on kirjas, et vajaduse korral võib liikmesriik otsustada, et kasum, mille universaalteenuse osutaja teenib väljaspool universaalteenuseid, tuleb täielikult või osaliselt loovutada universaalteenuse netokulude katmiseks.

91. Universaalsele postiteenusele seatavate nõudmiste ja teenuse rahastamise süsteemi muutmine peaks olema nii 2024. aastal korraldatava uue teenuseosutaja konkursi kui ka Eesti Posti osalise või täieliku erastamise eelduseks. Rahandusministeeriumi aruande „Riigi osalusega äriühingute ja sihtasutuste koondaruanne 2020. aasta kohta“ kohaselt on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium riigi äriühingute revisjoni raames hinnanud, et analüüsida tuleks Eesti Posti tegevusvormi, osaluse säilitamise vajalikkust ja võimaliku erastamise viise.⁶¹

Perioodika kojukande jätkusuutlikkus sõltub riigi panusest

92. Poliitilisel tasandil (tuginedes meediaseirele ja Riigikontrolli tehtud intervjuudele) võib täheldada konsensust, et perioodika kojukanne ei tohi olla luksusteenus ehk seda tuleb vajaduse korral riigieelarvest toetada.

**Perioodika kojukandega
jätkamine nõuab
kompromisse**

⁵⁸ Inimesed, kellel puudub võimalus või võimekus kasutada info vahetamiseks digitaalseid kanaleid, on tihti ka madala sissetulekuga, mistõttu võib universaalse postiteenuse eest võetava tasu suurus neile oluline olla.

⁵⁹ KPMG „Kontserni struktureerimise ärianalüüsi“ (2020) kohaselt on universaalse postiteenuse fondi haldamisega seonduv netokulu Eesti Postile ca 70 000 eurot aastas.

⁶⁰ [ERGP report Universal Services in light of changing postal end users' needs](#). European Regulators Group for Postal Services, 2016.

⁶¹ [Riigi osalusega äriühingute ja sihtasutuste koondaruanne 2020. aasta kohta](#).

Tabel 2. Perioodika kojukande teenuse hinnatõus (protsentides) aastatel 2014–2021

Aasta	%
2014	3,60
2015	4,30
2016	4,20
2017	5,00
2018	6,00
2019	7,40
2020	11,10
2021	8,7

Allikas: Eesti Post

„Perioodika dotatsioon on riigieelarves, aga **pole pikemaajalist plaani, kokkulepitud nägemust, mis peaks juhtuma.**

Kõigile osapooltele on selge, et kulud tõusevad, lugejate arv jääb väiksemaks, inimesed tahavad hommikul lugeda, mitte järgmisel päeval.“

Allikas: endine vastutav minister Riigikontrollile

Perioodika kojukande kahjumlik müük kätkeb endas riigiabi riski

93. Riigi sihtotstarbeline toetus perioodika kojukandeks maapiirkondades püsis aastatel 2008–2018 tasemel 1,278 miljonit eurot (vt lisa E), samal ajal kui teenuse maht vähenes ja kulud tõusid.⁶² 2019. aastast on dotatsiooni suurus 1,778 miljonit eurot. Kulude katmiseks on Eesti Post tõstnud igal aastal perioodika kojukande hinda (vt tabel 2). Aastatel 2008–2015 kattis dotatsioon perioodika kojukande kulud. 2016. aastast on perioodika kojukanne, vaatamata hinnatõusudele ja toetusele, olnud enam-vähem pidevalt kahjumis (2018. aastal 2,4 miljonit eurot, 2019. aastal 2,9 miljonit eurot), mistõttu ristsubsideerib Eesti Post perioodika kojukannet vabaturu teenustega teenitud kasumi arvelt.

94. Kahjumi vältimiseks ja tulude kasvatamiseks on kaks võimalust, kas Eesti Posti kavandatav hinnatõus (24–35% aastas) või riigieelarvelise dotatsiooni kahekordistamine. Võimalike kokkuhoiukohtadena on nii Eesti Post kui ka meediaettevõtete liit pakkunud perioodika kojukandepäevade vähendamist. Meediaettevõtete liit on pakkunud välja esmaspäevasest kandest loobumise, kuid kulude kokkuhoiu mõttes annaks suurema efekti Eesti Posti pakutud laupäevase kandepäeva ärajätmine, kuna sel päeval universaalse postiteenuse saadeti laiali ei kanta.

95. 2011. aastal kavandati Eesti Posti ja ExpressPosti koondumist, mille eesmärk oli kandevõrkude ühendamise tekkiv sünergia ja kulude kokkuhoid. Toona keelas Konkurentsiamet koondumise, põhjendades seda potentsiaalse konkurentsi kadumisega ja turgu valitseva seisundi tugevnemisega perioodika kojukande, otsepostituse, lihtkirisaadetiste turul. Meediaväljaannete liit on ka hiljem korduvalt pakkunud kokkuhoiu võimalusena välja Eesti Posti ja Express Posti kojukandevõrkude ühitamise.⁶³ Samas pole varahommikuse kojukandega võimalik laiali kanda tähtsustatud kirju, mida tuleb väljastada allkirja vastu. Soomes aga näiteks piirduakse osas piirkondades kulude kokkuhoiu eesmärgil päevas vaid ühe kojukandega: varahommikul viiakse ajalehtedega koos kohale ka muud saadetised.⁶⁴

96. Eesti Post on tellinud mitmeid juriidilisi analüüse, et kindlaks määrata, millised riigiabi- ja konkurentsiõigusest tulenevad riskid kaasnevad perioodiliste väljaannete edastamise teenuse kahjumliku müügiga. Advokaadibüroo TGS Baltic jõudis oma 2017. ja 2020. aastal tehtud analüüsides järeldusele, et Eesti Posti liiga madalad hinnad perioodiliste väljaannete edastamisel maapiirkonnas võivad kujutada endast turgu valitseva seisundi kuritarvitamist ja sellega seoses ka riigiabi riske.⁶⁵ Kaasned võivad õiguslik ja rahaline risk nii Eesti Postile (riigiabi tagasinõue) kui ka riigile endale.

97. Vastuolude kõrvaldamiseks soovitati Eesti Postil maapiirkonnas perioodiliste väljaannete edastamise hinda tõsta või riigi toetust

⁶² Aastatel 2008–2015 kattis perioodika kojukande toetus kulusid (vt lisa E). Alates 2016. aastast ei ole Eesti Posti perioodiliste väljaannete edastamisest saadav tulu katnud teenuse osutamisega seotud keskmisi kogukulusid ei maapiirkonnas ega maapiirkonna suure kahjumi tõttu ka maa- ja linnapiirkonna osas kokku.

⁶³ Viimati 2019. aasta oktoobris.

⁶⁴ [Posti is planning: Day mail to be delivered together with newspapers in four municipalities in Pirkanmaa and Satakunta](#). 13.08.2020.

⁶⁵ Ebaõiglaselt madalate hindade kehtestamise tõttu on turule sisenemise barjäär kõrge ning see on moonutanud konkurentsi olukorda.

suurendada. Üks alternatiivse lahenduse idee on, et perioodilised väljaanded hangitakse avaliku teenusena ning hinna määrab riik.

98. Kokkuvõtteks

- Postside valdkonna arengut, tarbijarühmade vajaduste muutumist ning reageerimiseks vajalikke meetmeid pole analüüsitud ega kajastatud üheski arengukavas. Ministrite tihe vahetumine on muutnud omaniku panuse valdkonna juhtimisel heitlikuks.
- Omaniku ootused Eesti Posti kui kontserni majandustegevuse tulemuslikkusele ei arvesta, et universaalse postiteenuse regulatsiooni alusel arvestatav kapitali tootlus on märkimisväärselt madalam, kui Rahandusministeeriumi poolt oodatav omakapitali tootlus.
- Postivõrgu nõuded kohustavad universaalset postiteenust pakkuma piiratud lahtiolekuaegadega postkontorites ja postipunktides, mis tegutsevad kahjumlikult, ega võimalda neid asendada paki- või postiautomaatidega, mille püsikulud on väiksemad. Ministrite sekkumine äriühingu õigusaktide ja tegevusloa raamesse jäävatesse otsustesse (postkontorite sulgemine) takistab ärilist otsustusvabadust.
- Universaalse postiteenuse hinna kehtestamine ministri määrusega on ajamahukas, poliitiline protsess. Teenuse rahastamise süsteem vajab muudatusi.
- Universaalse postiteenuse rahastamise süsteem ja teenuse kvaliteedi nõuded tuleb üle vaadata enne 2024. aastat, mil toimub uus teenuse osutaja määramise konkurss.
- Riigi makstav dotatsioon ei ole piisav, et katta perioodika kojukande kulusid, mistõttu ristsubsideerib Eesti Post perioodika kojukannet oma vabaturuteenuste kasumi arvelt. Arvestades turu trende, on probleem süvenev.

/allkirjastatud digitaalselt/

Märt Loite
analüüsiosakonna peakontrolör

Ülevaate iseloomustus

Ülevaate eesmärk

Ülevaate eesmärk on leida vastus küsimusele, milline on olnud riigi tegevus universaalse postiteenuse ja perioodika kojukande teenuse üleriigilise jätkusuutlikkuse tagamisel.

Ülevaate ulatus ja käsitlusviis

Riigikontroll andis ülevaate viimaste aastate arengu ning iseäranis digiteerimisega kaasnevate muutuste mõjudest postisektorile nii Eestis kui ka Euroopas ning sellest, kuidas on aja jooksul muutunud universaalse postiteenuse ja perioodika kojukande maht, kvaliteedinõuded ja hinnad, tulud ja kulud. Riigikontroll analüüsis postiseaduse alusel sätestatud universaalse postiteenuse tagamise korraldust, selgitas välja kitsaskohad (nt kahanev turg, tulusid ületavad kulud, rahastamissüsteemi mittetoimimine, otsustusprotsesside ajamahukus ja venimine, aegunud regulatsioon), mis takistavad universaalse postiteenuse ja perioodika kojukande teenuse üle riigi jätkusuutlikku pakkumist, ning pakkus mõned võimalikud lahendused.

Riigikontroll analüüsis ülevaate koostamise käigus asjakohaseid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Konkurentsiameti ning Eesti Posti materjale ja statistilist infot. Selleks et saada ülevaade kehtiva õiguse alusel toimivatest protsessidest, intervjueris Riigikontroll Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kui postipoliitika kujundajat, Konkurentsiametit kui postside valdkonna järelevaatajat ja Eesti Posti kui universaalse postiteenuse osutajat.

Riigikontroll küsis hinnangut universaalse postiteenuse sotsiaalsele, regionaalsele ja majanduslikule olulisusele ministeeriumidelt⁶⁶ ning Eesti Linnade ja Valdade Liidu vahendusel kohalikest omavalitsustelt⁶⁷. Samuti vestles Riigikontroll kolme endise valdkonna eest vastutanud ministriga.

Tabel 3. Intervjueritute nimekiri

Intervjueritav	Ametikoht
Mari Allese	Eesti Posti reguleeritud segmendi juht
Margit Paddo	Eesti Posti juriidilise osakonna juht
Katri Paas-Mohando	Eesti Posti nõustav vandeadvokaat advokaadibüroost TGS Baltic
Elena Reilent	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi sideosakonna nõunik
Tõnu Nirk	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi sideosakonna juhataja
Indrek Ahermaa	Konkurentsiameti energia- ja taristuosakonna vanemanalüütik
Margus Kasepalu	Konkurentsiameti energia- ja taristuosakonna juhataja
Kristen Michal	majandus- ja taristuminister 09.04.2015–23.11.2016
Rene Tammist	ettevõtlus- ja infotehnoloogiaminister 22.08.2018–29.04.2019
Kaimar Karu	väliskaubandus- ja infotehnoloogiaminister 02.11.2019–20.04.2020

⁶⁶ Riigikontroll saatis 11.04.2021 kõigile ministritele kirja, kus paluti hinnata universaalse postiteenuse (sh postiasutuste võrgu) ja perioodika kojukande teenuse olulisust üldhuviteenuse aspektist. Tagasiside andmisel paluti lähtuda ministeeriumi valitsemisala vaatest. Vastused laekusid ajavahemikul 26.04–11.05.2021.

⁶⁷ Riigikontroll saatis 13.04.2021 kirja Eesti Linnade ja Valdade Liitu palvega hinnata universaalse postiteenuse ja perioodika kojukande teenuse olulisust omavalitsuse tasandil. Vastuseks laekusid kaheksa omavalitsuse (Elva, Viru-Nigula, Muhu, Haljala, Hiiumaa, Loksa, Vinni, Rapla valla) hinnangud.

Ülevaate koostamise aeg

Ülevaate koostamise aeg oli märtsist kuni juunini 2021; toiminguid tehti ajavahemikul aprillist kuni maini 2021.

Ülevaate koostamise meeskond

Analüüsiosakonna peakontrolör Märt Loite ja audiitor Liina Lubi.

Kontaktandmed

Ülevaate kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniüksusest
tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Ülevaate elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Ülevaate kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Ülevaate number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 80079.

Riigikontrolli postiaadress on:

Kiriku 2/4

15013 TALLINN

Tel +372 640 0700

riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid postiteenuste valdkonnas

Postiteenuste valdkonnas varasemad auditid puuduvad, kuid omavalitsuste postikulude analüüs sisaldub järgmises auditis:

23.11.2018 – **Omavalitsuste teavitustegevus valdade ja linnade infolehtedes**

Aruanne on kättesaadav Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Auditeeritute vastus Riigikontrolli ülevaate kohta

Riigikontroll edastas ülevaate eelnõu Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile, Konkurentsiametile ja ASile Eesti Post ning palus soovi korral esitada kirjalikud kommentaarid tähelepanekute kohta. Konkurentsiameti juhatuse esimees esitas oma tähelepanekud ülevaate eelnõu kohta 23.11, Eesi Posti juhatuse esimees 03.12 ja ettevõtlus- ja infotehnoloogiainister 07.12.2021.

Auditeeritute vastus ülevaate kohta

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi vastus: Täname Riigikontrolli postiteenuse korralduse analüüsimise ja arvamuse avaldamiseks vastavasulise ülevaate edastamise eest.

Universaalse postiteenuse (UPT) osutamise jätkusutlikkus ning UPT kasutajate ja UPT osutaja huvide kaitse on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile (MKM) olulise tähtsusega teema. Riigil on kohustus tagada UPT osutamine kõikidele kasutajatele järjepidevalt, kvaliteetselt ja taskukohase tasu eest kogu Eesti Vabariigi territooriumil ülemaailmse postikonventsiooni ja Euroopa Liidu postidirektiivi alusel.

Käesoleval ajal kehtiv siseriiklik posti regulatsioon on püsinud sisuliselt muutumatuna 2009. aastast ning see vajab ajakohastamist, kasutades võimalikult paindlikku lähenemist ja samas arvestades uusi tehnoloogilisi lahendusi. Seetõttu on Riigikontrolli sissevaade teemasse kasulik ja see aitab muu hulgas teha ära otsuseid, mis võimaldaksid muuta UPT osutamise majanduslikult kestlikuks, arvestades UPT kasutajate tulevikuvajadusi.

Samas on MKM juba alustanud UPT kaasajastamisel ametisoleva valitsuse ajal järgmiste oluliste tegevustega Teiegi väljatoodud vajalikes suundades:

- 1) Majandus- ja kommunikatsiooniministri määruse „Nõuded universaalse postiteenuse osutamiseks kasutatavatele juurdepääsupunktile ja nende paiknemisele“ nõuete paindlikumaks muutmine. Kindlustamiseks postiteenuse kasutajate ootustele vastav tänapäevane postiteenus, on oluline tagada teenuse kättesaadavus ning selle kvaliteet kõikide seda võimaldavate paindlike tehnoloogiliste lahenduste kaudu. Määruse eelnõu on hetkel EISis kooskõlastamisel.
- 2) Perioodika kojukande dotatsiooni suurendamine 2022. aastaks. Ettepanek suurendada riigi toetust 1,778 miljoni eurolt 4,53 miljoni euroni (st 2,75 miljoni euro võrra) on edastatud 2022. aasta riigieelarve menetlemise käigus Rahandusministeeriumi kaudu Riigikogule.
- 3) Postiseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus on MKMis koostamisel ning plaanis on see järgmise aasta esimeses kvartalis EISis laiemale kooskõlastusringile saata.

Peame õigeks ja teeme ettepaneku, et nende sammude algatamine oleks ka Teie ülevaates ja sealhulgas selle kokkuvõtte sisus, suunitluses ja tonaalsuses kajastatud. S.t MKM ja sealhulgas mina vastutava ministrina oleme Teie ülevaate koostamisega samaaegselt vajalikud muudatused otsast juba algatanud.

Järgnevad detailsemad tähelepanekud Teie ülevaates esitatud seisukohtadele:

1. Riigikontrolli seisukoht (p 25): „Euroopa Liidus (EL) reguleerib postiteenuste siseturu arengut ja teenuse kvaliteeti postidirektiiv, mille viimane (postituru avamist sätestanud) versioon pärineb 2008. aastast ehk enam kui kümne aasta tagusest ajast. 2020. aastal korraldas Euroopa Komisjon konsultatsiooni, et hinnata postidirektiivi muutmise vajadust. Konsultatsioonitulemusi avalikustatud veel ei ole.“

Meie tähelepanek: Postidirektiivi konsultatsioonitulemused on k.a 8. novembri seisuga avalikustatud Eur-Lexi lehel.

2. Riigikontrolli seisukoht (p 55): 2017. aastal tegi Konkurentsiamet siiski Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile ettepaneku lisada ka kirjade aeglasem kandekiirus ehk kolm tööpäeva. Taskukohaste tasude tõstmise määrus, mille kohaselt muutus seni postitamisele järgneval tööpäeval kohale jõudev lihtkirj ekspresskirjaks ja lihtkirja kandekiiruseks sai kolm tööpäeva, jõustus alles 2020. aasta kevadel. Seega võttis universaalse postiteenuse osutajale logistilist paindlikkust ja kulude kokkuhoidu võimaldava muutuse sätestamine aega ligi viis aastat (vt ka lisa J). Sealjuures oli olemas 2018. aastast pärinev KPMG analüüs kandekiiruse muutmise majandusliku mõju kohta.

Meie tähelepanek: MKM ei saa nõustuda selles punktis tehtud järeldusega, et muutuse sätestamine võttis ligi viis aastat. Igat Konkurentsiameti ettepanekut vaatab MKM eraldi ja otsustab, kas tasu tõsta või mitte. 2017. aastal otsustati UPT eest võetavat taskukohase tasu lage mitte tõsta. 2017–2018. aastal tellis MKM KPMG-lt analüüsi „AS Eesti Post kuluarvestusmudeli analüüs ning uue mudeli loomine“, et saada kindlust UPT kulude õiglase kajastamise kohta. 2020. aastal kevadel tegi Konkurentsiamet ettepaneku tõsta taskukohast tasu, mida MKM ka tegi.

3. Riigikontrolli seisukoht (p 64): Eesti Posti oodatavaks minimaalseks omakapitali hinnaks 2019. aastal oli määratud 9,6%. Universaalse postiteenuse ebamõistlikult koormavate kulude kompenseerimisel on ettevõttele teenuse osutamisel lubatud kogukapitali tootluse määr 4,59%. Eesti Post on pööranud tähelepanu, et omanikuootusi tuleks täpsustada, et likvideerida vastuolu universaalse postiteenuse regulatsiooni alusel oodatava kapitalitootlusega.

Meie tähelepanek: Teeme ettepaneku muuta seisukoha teine lause mineviku vormi, sest see määr kehtis Konkurentsiameti andmetel 2019. aastal.

Omaniku ootused kehtivad aastast 2017 ning neid ei ole vahepeal muudetud. Omaniku ootuste dokumendis ei ole fikseeritud oodatav omakapitali tootluse määr. Kuna vastav näitaja arvutatakse Rahandusministeeriumi poolt iga-aastaselt uuesti, siis on see sõnastatud järgmiselt: „Omakapitali hinna (oodatava omakapitali tootluse) määrab Rahandusministeerium oma iga-aastase „Riigi osalusega äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute koondaruandega“, millest äriühing finantsplaanide koostamisel peab lähtuma.“

Oluline on võrrelda võrreldavaid näitajaid. Ettevõttele tegelike näitajate alusel arvutatav omakapitali rentaablus (ROE) ei ole sama näitaja, mis regulatiivselt leitud kaalutud keskmisest kapital hind (WACC). ROE peab üldjuhul olema kõrgem kaalutud

keskmisest kapitali hinnast (WACC). ROE leitakse: ettevõtte puhaskasum (kasum pärast makse) jagatud omakapitaliga. ROE võtab arvesse ärikasumit ja peaks ületama riskivaba intressi määra ning keskmist finantskulude määra.

Konkurentsiameti WACC arvestuse aluseks ainult universaalse postiteenuse osutamiseks kasutatava põhjendatud reguleeritava põhivara arvestab nende varade teenitava tootluse, võttes arvesse riigi riski, ettevõtte riski, tururiski, võla ja omakapitali suhte (50 : 50). Konkurentsiameti poolt arvestatav WACC reguleerib ainult ca 15% ASi Eesti Post tuludest. Regulaatori poolt arvatud madalam tulumäär peegeldab ka teenuseosutamisega kaasnevat madalamat riski, kuna seadusega on ettenähtud ebamõistlikult koormavate kulude ja mõistliku kasumi katmine. Omaniku poolt arvatav omakapitali rentaablus on ASi Eesti Post poolt osutatavate teenuste keskmine tulumäär.

4. Riigikontrolli seisukoht (p 85): Aastatel 2009–2020 tegi Konkurentsiamet valdkonna eest vastutavale ministrile kokku seitsmel korral ettepaneku taskukohase tasu tõstmiseks, kuid määruseni jõuti neist vaid neljal korral: 2011., 2014., 2016. ja 2020. aastal.

Meie tähelepanek: Ajavahemikul 2009–2020 on Konkurentsiamet esitanud 2011. a, 2014. a, 2015. a, 2017. a, 2019. a ja 2020. a ettepanekud taskukohaste tasude tõstmiseks kuuel korral. Nendest neljal korral on ettepanekule järgnenud uute tasude kehtestamine ministri määrusega. Konkurentsiameti ettepaneku esitamise alates otsustab MKM uute taskukohaste tasude kehtestamise. Aastatel 2017 ja 2019 ei ole MKM Konkurentsiameti vastavat ettepanekut arvestanud.

5. Riigikontrolli seisukoht (p 93): Riigi sihtotstarbeline toetus perioodika kojukandeks maapiirkondades püsis aastatel 2008–2018 tasemel 1,278 miljonit eurot (vt lisa E), samal ajal kui teenuse maht vähenes ja kulud tõusid. Kulude katmiseks on Eesti Post tõstnud igal aastal perioodika kojukande hinda (vt tabel 2). Vaatamata hinnatõusudele ja dotatsioonile on perioodika kojukanne olnud enam-vähem pidevalt kahjumis (2018. aastal 2,4 miljonit eurot, 2019. aastal 2,9 miljonit eurot), mistõttu ristsubsideerib Eesti Post perioodika kojukannet vabaturu teenustega teenitud kasumi arvelt.

Meie tähelepanek: Sooviksime täpsustada ja palume, et Riigikontroll täpsustaks oma aruandes, et aastatel 2008–2015 täitis perioodika toetus täielikult oma eesmärgi ning kattis kulusid, nagu on näha eespool viidatud lisas E. Perioodika kojukande kahjum tekkis 2016. aastal (AS Eesti Post muutis oma kulumudelit) ja on sellest ajast suurenenud. 2019. aastast suurendati perioodika kojukande dotatsiooni 500 000 euro võrra.

Palume teil esitatud tähelepanekutega arvestada ja postiteenuse korralduse ülevaate eelnõu vastavalt täiendada.

Riigikontrolli kommentaar: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tähelepanekute põhjal on Riigikontroll aruande teksti parandanud. Kirjas toodud ametis oleva valitsuse ajal alustatud olulised tegevused universaalse postiteenuse ajakohastamiseks on kajastatud aruande kokkuvõtte järel auditeeritute vastuste all.

Konkurentsiameti vastus: Üldiselt leiame, et aruanne on koostatud põhjalikult ja ülevaatlikult. See avab hästi UPT-d ja sellega seotud teemasid vaadeldud perioodi osas ning juhib tähelepanu sektorit puudutavatele kitsaskohtadele.

1. Aruande punktis 25 on toodud, et konsultatsiooni tulemusi ei ole avalikustatud, kuid lisas F mainitakse, et lõppraport valmis 08.11.2021 ning kirjeldatakse selle tulemusi. Kas siis ei peaks punktis 25 täpsustama, et tulemused on siiski avalikustatud?
2. Aruande punktis 43 on toodud lause: „2018. aastast alates on fondis olnud vähem raha, kui Eesti Post on ebamõistlikult koormavate kulude hüvitamiseks taotlenud (vt joonis 8).“ Selline sõnastus on mõneti eksitav, kuna jooniselt 8 ei ole võimalik näha ühegi aasta fondijääki, vaid vastava aasta sissemaksete summat. Näiteks 2014. aastal oli sissemaksete summa joonis 8 põhjal ca 1,8 mln eurot, kuid fondijääk sellel aastal oli suurem 2013. aasta jäägi arvelt. Leiame ka, et fondijäägi kõrvutamisel tuleks võtta võrdluse põhjendatuks loetud hüvitise summa, mitte UPT kahjum ega Eesti Posti poolt taotletud summa. Fond peab tagama põhjendatud hüvitise (UPT ebamõistlikult koormavate kulude) katmise, mitte UPT (raamatupidamisliku) kahjumi ega Eesti Posti poolt taotletava summa katmise. Joonisel 8 on näha vaid seda, et aastatel 2014 ja 2017–2020 ületas välja makstud hüvitis vastava aasta fondi sissemakset, kuid igal aastal kuni praeguseni on fondijääk koos sissemaksetega ületanud UPT hüvitist. See on võimaldanud välja maksta kõik hüvitise summad täies ulatuses. Hetkel jääb aruande sõnastusest mulje, justkui fond ei oleks täitnud oma eesmärgi vahendite puudumise tõttu alates 2018. aastast.
3. Aruande lk 17 joonist 8 saab nüüd täiendada, et 2020. aasta UPT hüvitis oli 1,9 mln eurot. Konkurentsiamet tegi selle kohta otsuse 08.11.2021.
4. Aruande lk 21 joonist 10 saab nüüd täiendada, et 2020. aasta IPC näitaja oli 84,2%.
5. Aruandes tuleks täpsustada punkti 85, et Konkurentsiamet tegi taskukohase tasu muutmise ettepaneku kuuel korral (2011, 2014, 2015, 2017, 2019, 2020). Konkurentsiameti poolt 2010. aastal tehtud ettepanekut ei peaks siin arvesse võtma, kuna tegemist oli eurole ülemineku ümberarvutusega, mitte taskukohase tasu muutmise ettepanekuga.
6. Aruande lk 36 tabelis 4 toodud interneti mittekasutajate arv on ilmselt ekslikult kajastatud 1000 korda suuremana. Ilmselt on ekslik ka summareal toodud osakaal 89,1%, mis peaks eeldatavasti olema 10,9%.
7. Aruande lk 39 tabelis 6 on näidatud kohtute 2024. aasta postikulu prognoos ilmselt ekslikult 1000 korda väiksemana.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll on Konkurentsiameti tähelepanekute põhjal aruande teksti parandanud.

Eesti Posti vastus: Oleme tutvunud Teie poolt saadetud Riigikontrolli aruande eelnõuga „Postiteenuse korraldus“. Täname Teid ülevaatliku materjali eest. Leiame, et aruanne annab hea ülevaate ja põhjaliku tausta postiteenuse korraldusega seonduvast.

Postiteenuse turg on teinud viimase aastakümne jooksul läbi suuri muutuseid ja tänane klient ootab teistsuguseid, mugavamaid ja paindlikumaid lahendusi. Kahjuks ei võimalda seda tänased postiteenuste regulatsioonid. Toonitame veel kord üle, et postiteenuste sektor vajab reformimist ja uuendamist, et pakkuda klientidele paremaid teenuseid ning tõsta teenuste kättesaadavust.

Aitäh veel kord kogu Teie meeskonnale, kes materjali valmimisse panustasid.

Lisa A. Kokkuvõtte ministriumide vastustest Riigikontrollile

Postiteenustega seotud ideed ja arenguvõimalused tulevikuks

Riigihalduse minister tõi oma vastuses välja, et riigimajade rajamisel on arutluse all olnud postiteenuste laiendamine, et toimetada kätte ka riigi väljastatavaid dokumente ja lubasid (ID-kaart, autojuhiluba, erinevad paberload). Kaaluda võiks ka kirjade ja postisaadetiste kogumise teenust (postkast töötaks n-ö kahte pidi). Ideid on võimalik realiseerida siiski juhul, kui uute teenuste pakkumine on mõistlikult kuluefektiivne.

Sotsiaalministeerium tõi välja, et kui seni olid valdavalt toidukaupu ostnud ja koju toonud sotsiaaltöötajad koduteenusena, siis pandeemia ajal asendasid suuremad omavalitsused selle toidukaupade kojukande teenusega, jättes sotsiaaltöötajatele vabu töötunde inimestele muu hoolduse pakkumiseks.

Märkimist leidis, et postiteenuse osutaja e-keskkond ei toeta piisaval määral asutuse vajadusi saadetiste üleandmisel, jälgimisel, haldamisel ning teabe talletamisel.

Asutuste postikulud

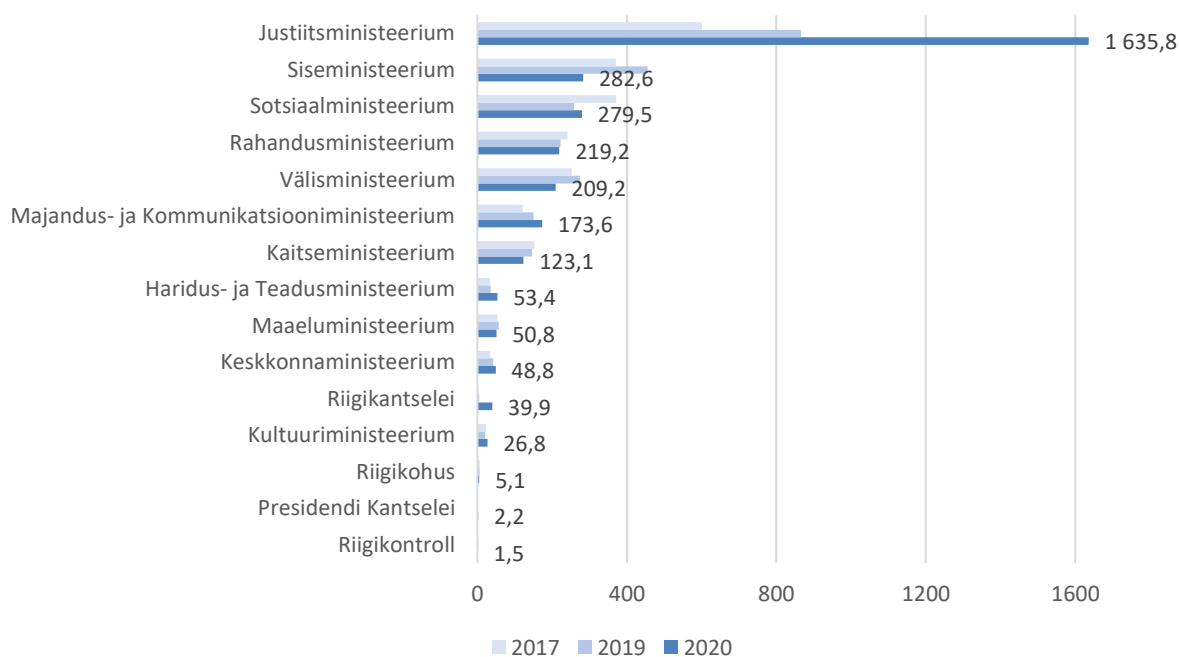
Mitmed postiteenust rohkem kasutavad asutused (Kaitseministeerium, Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet, Politsei- ja Piirivalveamet) teevad analüüse vastavate hangete eel või kulude kokkuhoiu ja menetluse ajakohastamise või lihtsustamise eesmärgil.

Hind on oluline nende ministriumide jaoks, kes kasutavad postiteenuseid suuremas mahus. Sealjuures tõi näiteks Justiitsministeerium välja kohtu hinnangu, et kuigi menetluskulude kättetoimetamise hindu on märgatavalt tõstetud, ei ole teenusepakkuja suutnud tagada teenuse kvaliteedi samaväärset paranemist. Maaeluministeerium märkis, et kus vähegi võimalik, informeeritakse kliente elektrooniliste sidekanalite kaudu ning võimaluse korral eelistatakse info edastamist tähtkirja asemel lihtkirjaga.

Postiteenuste olulisust või asjakohaseid kulusid ei ole analüüsinud Sotsiaalministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium, Välisministeerium, Justiitsministeerium ega Rahandusministeerium.

Joonisel 13 on antud ülevaade ministriumide valitsemisalade ja põhiseaduslike institutsioonide postikulude kasvamisest ajavahemikul 2017–2020.

Joonis 13. Ministriumide ja nende valitsemisalade postikulud aastatel 2017, 2019, 2020 (tuhandetes eurodes)

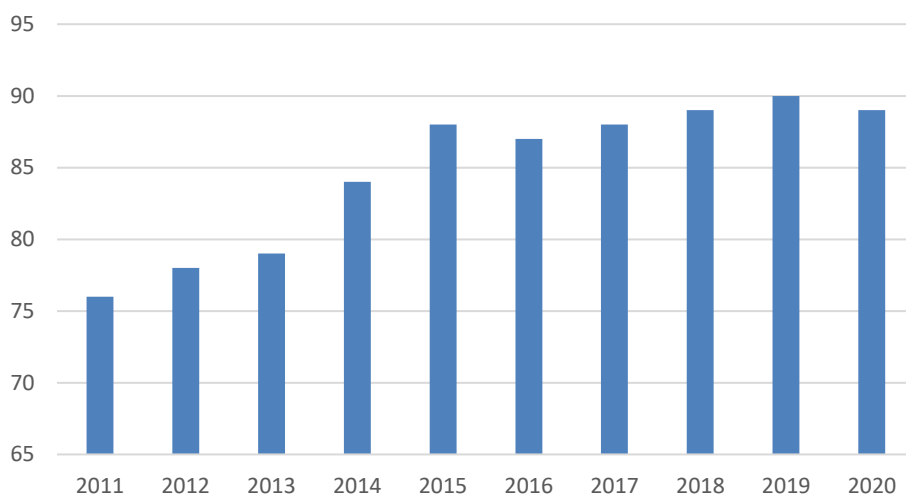


Allikas: Riigikontrolli majandustarkvara SAP väljavõtte põhjal

Lisa B. Paberväljaannetega info edastamine on oluline eelkõige puuduva digivõimekusega inimestele

Postiteenuse kui kommunikatsiooniteenuse kasutamise vähenemine on tugevalt seotud interneti kasutamise kasvuga. Kui 2011. aastal kasutas aktiivselt internetti 76% rahvastikust, siis 2020. aastal juba 89% (vt joonis 14). Teisalt tähendab see, et ca 11% rahvastikust internetti ei kasuta ja nende inimeste jaoks on paberil info ja seeläbi ka universaalne postiteenus ning perioodika kojukanne oluline.

Joonis 14. Küsitluse hetkel viimase kolme kuu jooksul internetti kasutanud inimeste osakaal (%) rahvastikust aastatel 2011–2020



Allikas: Riigikontroll Eurostati andmete põhjal

Statistikaameti andmete järgi ei olnud 2020. aastal 10%-l leibkondadest internetiühendust ja riigiasutustega suhtlemisel kasutas e-teenuseid 80% 16–74-aastastest.

Vanuses 16–74 on enam kui 105 000 inimest, kes ei ole arvutit ega internetti kunagi kasutanud (vt tabel 4). Lisaks elas Eestis 2020. aastal 126 000 isikut, kes on vanemad kui 74 aastat, kelle arvuti ja interneti kasutamise oskuste ja võimaluste kohta statistikat ei koguta.

Tallinna Ülikooli uuringu⁶⁸ põhjal ei olnud 2015. aastal vanuses 50+ mitte kunagi internetti kasutanud 38% inimestest ning nendest, kes kasutasid, hindas oma oskusi halvaks või väga halvaks 64%

Tabel 4. Internetti mittekasutavate isikute arv vanuserühmade kaupa aastal 2020

	Mittekasutajate arv	Mittekasutajate osakaal vanuserühmas (%)
16–24-aastased	336	0,3
25–34-aastased	364	0,2
35–44-aastased	2 961	1,6
45–54-aastased	11 345	6,5
55–64-aastased	29 747	17,3
65–74-aastased	60 724	43,9
Kokku	105 478	10,9

Allikas: Statistikaamet

⁶⁸ [Pilk hallile alale II. Vananemine elukaare vaates](#). SHARE Eesti uuringu teine ülevaade. Tallinna Ülikool, 2019, lk 72–75.

Lisa C. Pensionide ja toetuste kojukande, menetluskokumentide edastamise ja rahasiirete maht on kahanemas

Universaalse postiteenuse osutajal on kohustus osutada oma postivõrgu vahendusel üle Eesti pensionide ja toetuste väljamaksmise teenust. Riigi kulul pakutakse teenust isikutele, kes elavad hajaasustusalal ja kellele pangateenus on raskesti kättesaadav. 2021. aasta veebruaris kasutas pensionide kojukande teenust ligi 5300 isikut (sellest riigi kulul 60%) ja sotsiaaltoetuste kojukande teenust 3500 isikut (sellest riigi kulul 75%).

Pensionide ja toetuste kojukande teenust hangib ja selle eest tasub Sotsiaalkindlustusamet. 2020. aastal oli Sotsiaalkindlustusameti pensionide ja toetuste kojukande kulu 407 583 eurot. Eesti Töötukassa toimetab kirjakandja või postikulleri vahendusel koju toetused vähenenud töövõimega inimestele (ca 750 isikut).

Ülevaade riigieelarves pensionide ja toetuste kojukandeks ettenähtud summadest on lisas C. Pensionide ja toetuste kojukanne on kiirelt kahanev teenus (vt joonis 15). 2020. aasta jooksul vähenes kojukannete arv 18% võrra. Enda kulul kojukande vähenemist on mõjutanud kojukande hinna tõus (vt tabel 5). Pensionide kojukanne on olnud Eesti Postile kasumlik teenus.

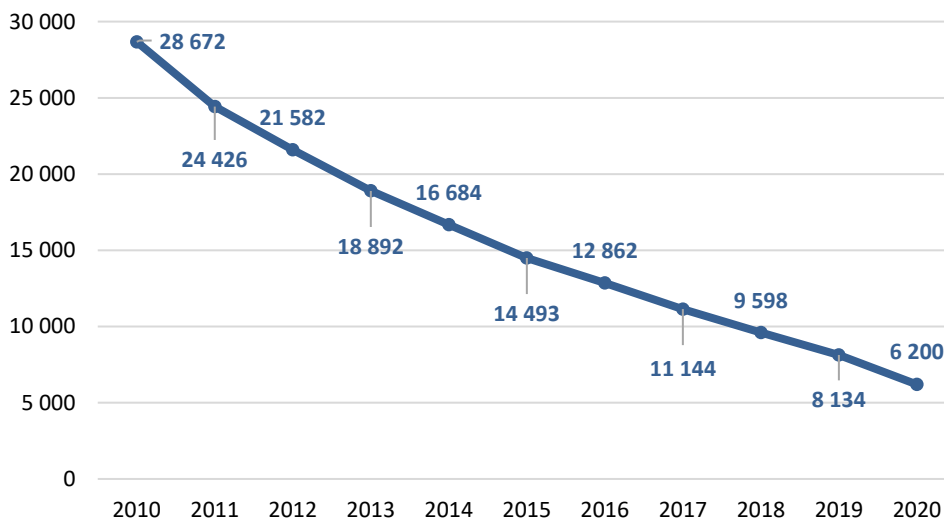
Alates 01.02.2022 hakkab riigihanke tulemusel pensionide, toetuste ja hüvitiste kojukannet tegema AS Hansab koostöös turvaettevõttega Viking Security. Alates 01.10.2021 pakub AS Hansab kojukandeteenust ka Eesti Töötukassale. Teenuse hind langeb võrreldes varasemaga 20% võrra.

Tabel 5. Pensionide ja toetuste kojukande teenustasu (eurodes)

2011	4,60
2013	4,88
2016	5,25
2017	6,60
2018	7,70
2019	8,10
2020	8,10
2021	8,10
2022	6,70

Allikas: Sotsiaalkindlustusamet

Joonis 15. Pensionide kojukannete arv kuus keskmiselt aastatel 2010–2020



Allikas: Riigikontroll Eesti Posti andmete põhjal

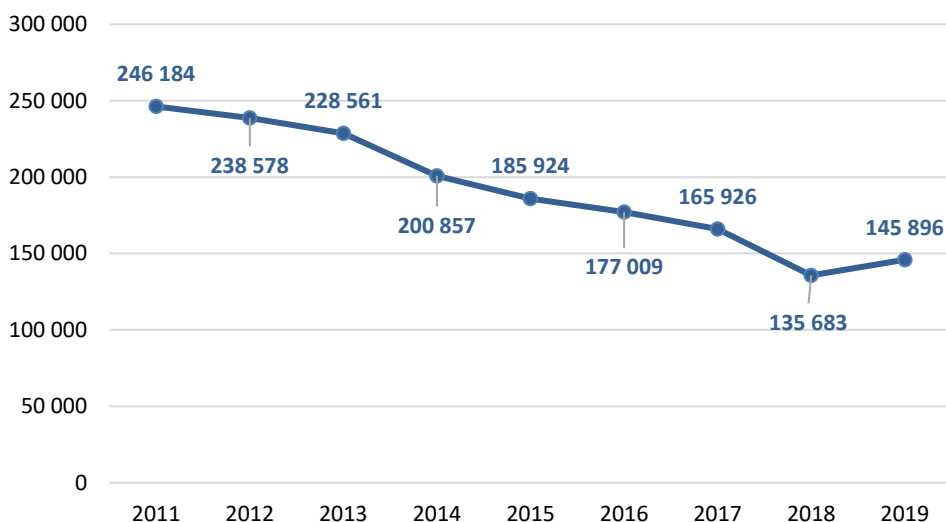
Eesti Posti osutatava rahasiire teenuse tasu⁶⁹ on võrreldes alternatiiviga (pangaülekanne) palju kõrgemad, mistõttu kasutatakse seda teenust marginaalselt. 2020. aastal kasutati rahasiire teenust 2441 korda. Kõikides postkontorites ja postipunktides saab tasuda erinevate ettevõtete esitatud arveid (maks)

⁶⁹ Maksete vastuvõtt maksab 5 eurot.

nii sularahas kui ka kaardimaksega. Rahakaardi teenust pakutakse ainult Eesti Posti hallatavates postkontorites.

Universaalse postiteenuse osutajal on kohustus edastada oma postivõrgu kaudu kohtu ja haldusmenetluste saadetisi. Menetlusdokumentide edastamise maht on vähenenud (vt joonis 16). Menetlusdokumentide nõuetekohane, õigeaegne ja kvaliteetne kättetoimetamine on oluline, sest see mõjutab õigusemõistmist. Kohtu hinnangul ei ole teenusepakkuja suutnud menetlusdokumentide kättetoimetamise hindu märgatavalt tõstes tagada teenuse kvaliteedi samaväärset paranemist.

Joonis 16. Menetlusdokumentide edastamise arv aastatel 2011–2019



Allikas: Riigikontroll Eesti Posti andmete põhjal

Lisa D. Kuigi elektrooniline infovahetus on suurenenud, ei ole postikulud riigieelarves oluliselt vähenenud

Tabel 6. Riigieelarve strateegias 2021–2024 ja riigieelarve strateegias 2022–2025 kajastatud postikulud (eurodes)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Pensionide ja toetuste kojukanne posti kaudu	491 000	491 000	475 000, 400 000	458 000, 387 000	458 000, 372 000	373 000
Kohtute postikulud	457 000	1 610 000	1 610 000	1 610 000	1 610 000	1 610 000
Politsei- ja Piirivalveameti trahvide postikulud	219 000	233 000	246 000	246 000	246 000	246 000

Allikas: riigieelarve strateegia 2021–2024 ja riigieelarve strateegia 2022–2025

Lisa E. Maapiirkondade perioodika kojukande dotatsiooni suurendatakse harva

Tabel 7. Maapiirkondade perioodika kojukande toetuseks makstav dotatsioon aastatel 2008–2020

Aasta	Dotatsiooni summa (€)	Dotatsioon ühe eksemplari kohta (€)	Euroopa Komisjoni lubatud kasumi määr	Eesti Posti teenitud kasumi määr
2008	1 278 233	0,0503	–	–
2009	1 278 233	0,0598	–	–
2010	1 278 233	0,0612	–	–
2011	1 278 233	0,0627	–	–
2012	1 278 000*	0,0638	7,4%	13,4%
2013	1 278 000	0,0649	7,4%	3,5%
2014	1 278 000	0,068	7,4%	0%
2015	1 278 000	0,0681	7,4%	5%
2016	1 262 074**	0,0670	7,4%	–25,2%
2017	1 253 477***	0,067	7,4%	–54,3%
2018	1 278 000	0,0714 eurot ja 01.08.2018. a alates 0,0740 eurot, lisaks jagati detsembris väljaandjate vahel 55 404 eurot.	7,4%	–95,2%
2019	1 778 000	0,08 eurot, 01.03.2019. a alates 0,12 eurot/tükk, detsembris 0,1005 eurot/tükk.	7,4%	–79,5%
2020	1 778 000	0,08 eurot, 01.03.2020–30.11.2020. a 0,12 eurot ja 01.12.2020. a alates 0,1142 eurot	7,4 %	–84,7%

* Eesti Post tagastas riigieelarvesse 2015. aastal Euroopa Komisjoni otsuse alusel 2012. aasta eest saadud dotatsiooni maapiirkonnas perioodiliste väljaannete edastamiseks summas 125 074,64 eurot, kuna see ületas lubatud kasumi määra.

** 15 925,69 eurot jäi jagamata ja Eesti Post maksis 2017. aasta jaanuaris tagasi.

*** 24 522, 65 eurot jäi jagamata ja Eesti Post maksis 2018. aasta jaanuaris tagasi.

Lisa F. Euroopa Komisjoni konsultatsioon postiteenuste direktiivi hindamiseks

Euroopa Komisjoni korraldas ajavahemikul 13.07–09.11.2020 postidirektiivi hindamise konsultatsiooni. Komisjoni sooviks oli kaasata kõiki sidusrühmi⁷⁰, sh kutsuti oma arvamusi esitama ka liikmesriikide valitsusi. Eesti valitsus seisukohta postidirektiivi konsultatsiooni raames ei kujundanud ega esitanud.⁷¹ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (ministeerium) sideosakonna hinnangul keskendus konsultatsioon üksikisikule ja postiteenuste osutajate plaanidele ning vajadustele, mistõttu leiti, et riigi vaates ei ole meil suuresti vajalik vastata. Samuti on ministeeriumi sideosakond seisukohal, et praegune postidirektiiv on piisavalt paindlik ja ei piira võimalusi muuta vajaduse korral regulatsiooni.

Konkurentsiamet kujundas oma seisukohad⁷² postidirektiivi tuleviku kohta ja neile tugineti ka Euroopa Komisjoni konsultatsioonile vastates. Seisukohad on järgmised:

- liikmesriikidel võiks olla suurem otsustusõigus universaalse postiteenuse tingimuste kohaldamisel oma riigis (direktiiv on jäik);
- definitsioone (universaalne postiteenus, postiteenus, logistika, transport) tuleks täpsustada;
- kojukande sageduse kohustus peaks olema paindlikum.

[Euroopa Postiregulaatorite Grupp](#) (ingl European Regulators Group for Postal Services, lüh ERGP) leiab, et vaja oleks fundamentaalsemat muutust (ingl *greenfield approach*) kui pelgalt praeguse direktiivi ülevaatamine.⁷³ Seevastu Euroopa universaalse postiteenuse osutajaid ühendav Posteuropa leiab, et postiteenuste regulatsiooni raskuspunktiks peab jääma universaalne postiteenus ja uut regulatsiooni ei ole vaja.⁷⁴

Euroopa Komisjoni postiteenuste direktiivi lõppraport⁷⁵ valmis 08.11.2021. Komisjon jõudis järeldusele, et kehtiv postiteenuste direktiiv ei ole kavandatud ulatuses taganud siseturu ja tõhusa konkurentsi arengut, ühiskonna vajadus universaalse postiteenuse järele on vähenenud, samal ajal kui universaalse postiteenuse osutamine on muutunud järjest kulukamaks. Aruandes leitakse, et direktiivi eesmärk tagada universaalse postiteenuse toimimine on endiselt asjakohane, kuid kitsaskohtadena tuuakse välja universaalse postiteenuse ulatuse, kvaliteedi ja konkurentsi soodustamise kohta käivad sätted, kuna need ei vasta tänapäeva postiteenuste kasutajate ja pakkujate vajadustele, on tarbetult koormavad ning kulukad.

⁷⁰ Postiteenuste kasutajad (nii eraisikud kui ka ettevõtted); need, kes tegelevad internetimüügiga ja kasutavad oma kaupade klientidele kätetoimetamiseks postiteenuseid; pangad, kommunaalettevõtjad ja kohalikud omavalitsused, kes kasutavad postiteenuseid klientidele ja elanikele teenuste pakkumiseks ja teabe saatmiseks; postiteenuste operaatorid, sotsiaalpartnerid, sektoris tegutsevad riikide reguleerivad asutused, pädevad asutused ja tarbijakaitseasutused.

⁷¹ Konsultatsioonile vastas 11 avaliku sektori asutust, millest vaid kaks olid liikmesriikide ministeeriumid.

⁷² Konkurentsiameti panuse leiab Euroopa Komisjoni [postidirektiivi konsultatsiooni kodulehel olevast](#) failist „Contributions“.

⁷³ [Response to the Public Consultation on the PSD Evaluation](#). European Regulators Group for Postal Services, 2020.

⁷⁴ [Position Paper on the Evaluation of the Postal Services Directive](#), PostEurop, 2020.

⁷⁵ COM(2021) 674 final Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of the Postal Services Directive (Directive 97/67/EC as amended by Directive 2002/39/EC and 2008/6/EC), 08.11.2021.

Lisa G. KPMG analüüside järelduste kokkuvõte Eesti Posti kulumudeli kohta

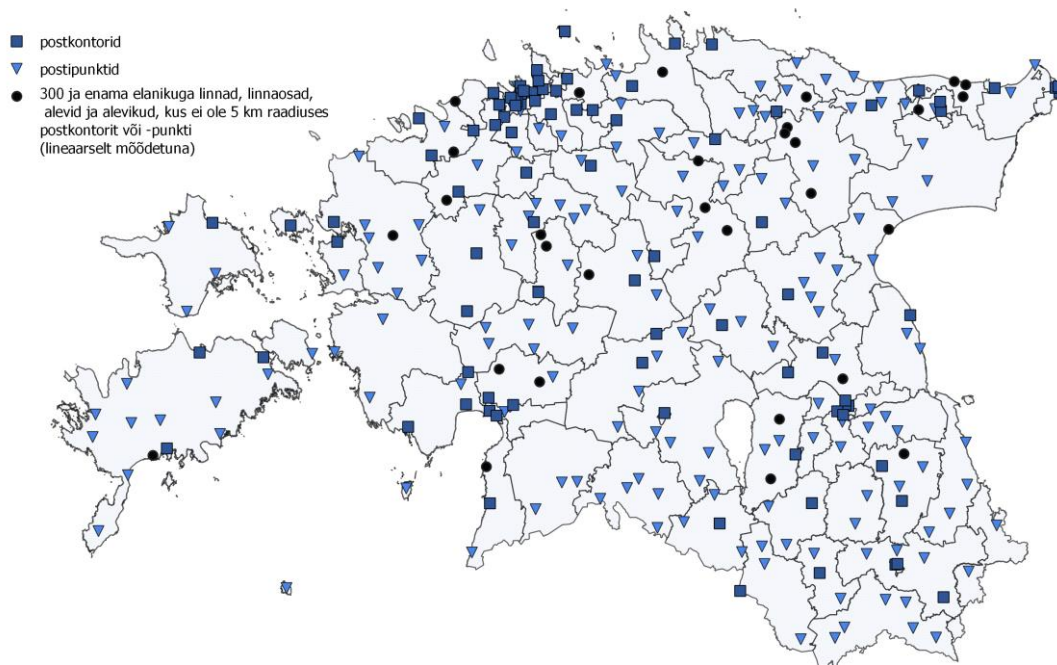
Selleks et saada kindlust universaalse postiteenuse kulude õiglase kajastamise kohta ja lootuses leida universaalse postiteenuse kulude vähendamise võimalusi, tellis Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium 2018. aastal KPMG-lt Eesti Posti kulumudelite analüüsi. Selles on jõutud järgmistele järeldustele:

- Eesti Posti praegune kuluarvestus rakendab majanduslikust sisust lähtuvaid printsiipe ning peegeldab organisatsiooni toimimise põhimõtteid;
- universaalse postiteenuse ja perioodikakulude ümbersuunamine ei ole majandusliku sisuga põhjendatav ning on potentsiaalselt vastuolus kehtivate õigusaktidega;
- kulusid on vaja realselt vähendada. See on saavutatav õigusaktide ajakohastamisega ning paindlike võimaluste loomisega tänapäevase postiteenuse osutamiseks, lähtudes tarbijate tegelikest vajadustest. KPMG hinnangul on universaalse postiteenuse kulusid võimalik vähendada, optimeerides postiteenuste võrku – arvestuslikult saaks säästa 2,5 miljonit eurot;
- kulumudelis oleks võimalik eraldada kulud, mis Konkurentsiameti metoodika kohaselt ei ole universaalse postiteenuse kulud.

KPMG „Kontserni struktureerimise ärianalüüs“ (2020) tõi välja, et Eesti Posti universaalse postiteenuse kulud on tihedalt põimunud nii posti- kui ka pakiäri kuludega. Kulude jagunemise osas tekiks suurim selgus, kui kõiki universaalse postiteenusega seotud tegevusi teeksid eraldi juriidilised isikud ning kõik kokkulepped teiste äriühingutega oleksid turutingimustel. Samas tõdeti, et kui universaalne postiteenus oleks täiesti eraldiseisev teenus, siis oleksid selle kulud riigile suuremad kui praegu, kuna erinevate äriühingute vahel puuduks sellisel juhul sünergia.

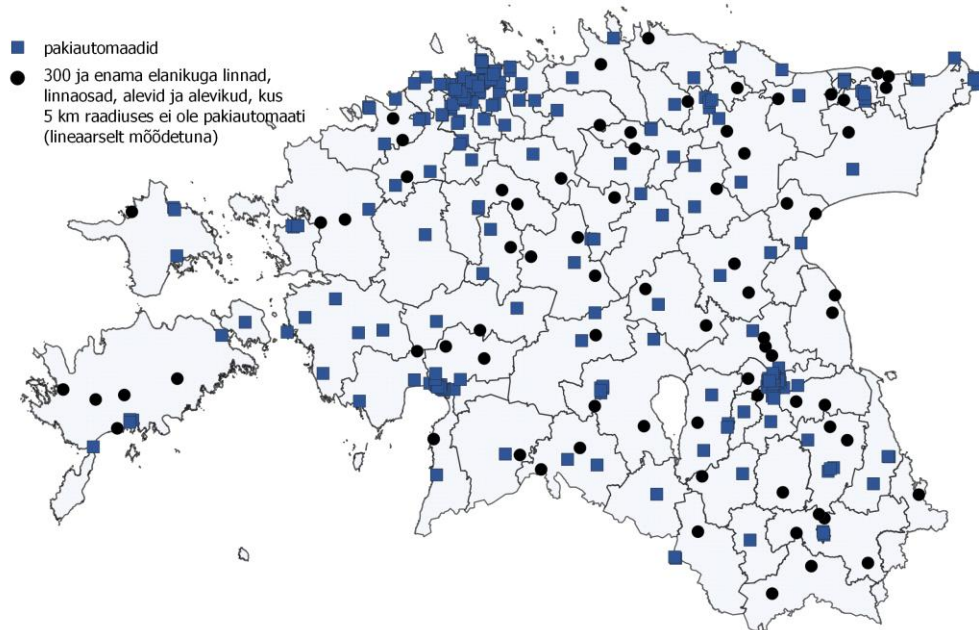
Lisa H. Postkontorite, postipunktide ja pakiautomaatide paiknemine

Joonis 17. Postkontorite ja pakiautomaatide paiknemine



Allikas: Riigikontroll Omniva kodulehel olevate ja Statistikaameti andmete põhjal (detsember 2021)

Joonis 18. Omniva pakiautomaatide asukohad



Allikas: Riigikontroll Omniva kodulehel olevate ja Statistikaameti andmete põhjal (detsember 2021)

Lisa I. Universaalse postiteenuse ulatus Euroopa Liidu riikides varieerub

Tabel 8. Universaalse postiteenuse ulatus ELi riikides aastatel 2013–2016

	I klassi kiri*, riigisisene	II klassi kiri, riigisisene	Riigisisese paki kaal	Rahvusvahelise kirja kaal	Rahvusvahelise paki kaal
Austria	D+1**, 2 kg	D+4, 2 kg	10 kg	2 kg	10 kg
Belgia	D+1, 2 kg		10 kg	2 kg	20 kg
Bulgaaria	D+1, 2 kg	D+2, 2 kg	20 kg	2 kg	20 kg
Horvaatia	D+1, 2 kg	D+3, 2 kg	10 kg	2 kg	10 kg välja minevad, 20 kg sisse tulevad pakid
Küpros	D+1, 2 kg	D+3, 2 kg	20 kg	2 kg	20 kg
Tšehhi	D+1, 2 kg		10 kg	2 kg	10 kg välja minevad, 20 kg sisse tulevad pakid
Taani	D+5, 2 kg		20 kg	2 kg	20 kg
Eesti	D+1, 2 kg		20 kg	2 kg	20 kg
Soome	D+4, 2 kg		10 kg	2 kg	10 kg välja minevad, 20 kg sisse tulevad pakid
Prantsusmaa	D+1, 2 kg	D+2, 250 g	20 kg	2 kg	20 kg
Saksamaa	D+1, 2 kg		20 kg	n/a	n/a
Kreeka	D+1, 2 kg	D+3, 2 kg	20 kg	2 kg	20 kg
Ungari	D+1, 2 kg	D+3, 2kg	20 kg	2 kg	40 kg
Iirimaa	D+1, 100 g		20 kg	100 g	20 kg
Itaalia	D+1, 2 kg	D+4, 2 kg	20 kg	2 kg	20 kg
Läti	D+1, 2 kg	D+3, 2 kg	20 kg		20 kg
Leedu	D+1, 2 kg	D+2, 2 kg	50 kg	2 kg	20 kg
Luxembourg	D+3, 2 kg	2 kg	20 kg	20 kg	
Malta	D+1, 2 kg	2 kg	2 kg	20 kg	
Holland	D+1, 2 kg		20 kg	2 kg	20 kg
Poola	D+1, 2 kg	D+2, 2 kg	10 kg	2 kg	20 kg
Portugal	D+1, 2 kg	D+3, 2 kg	10 kg	n/a	20 kg
Rumeenia	D+1, 2 kg	D+2, 2 kg	10 kg	10-20 kg	10-20 kg
Slovakkia	D+1, 2 kg	D+2, 2 kg	10 kg	2 kg	10 kg
Sloveenia	D+1, 2 kg		10 kg	2 kg	10 kg
Hispaania	D+3, 2 kg	2 kg	20 kg	2 kg	20 kg
Rootsi	D+2	D+3			
Ühendkuningriik	D+1, 750 g	D+3, 750 g	20 kg	750 g	2 kg

* Esimese klassi kirjad on kiireim teenus. Teise klassi kirjad on kiiruselt järgmine teenus.

** D + N – kirjakasti tühjendamisele järgneva N-tööpäeva jooksul kätte toimetatavad kirjad.

Allikas: Henrik Ballebye Okholm jt. Main Developments in the Postal Sector (2013–2016), Ph.D. Copenhagen Economics, 2018

Lisa J. 2020. aastal universaalse postiteenuse taskukohase tasu tõstmisele eelnenud protsess oli pikaajaline

- 08.05.2017 esitas Konkurentsiamet valdkonna eest vastutavale ministrile universaalse postiteenuse taskukohase tasu muutmise ettepaneku, mis sisaldas ka (lisaks olemasolevale ühe tööpäevaga kättetoimetatavale ($D^{76} + 1$)) kirjale uut, kolme tööpäevaga ($D + 3$) kättetoimetatava kirja saatmise võimalust.
- 11.12.2017 esitas Eesti Post Konkurentsiametile ettepaneku muuta rahvusvahelise maksikirja ja standardpaki hinda seoses Ülemaailmse Postiliidu muudatustega. Konkurentsiamet vastas, et on seisukohal, et lõppmaksete tõus Eesti Posti märgitud põhjendustel ei too kaasa universaalse postiteenuse kahjumi suurenemist ja sel põhjusel puudub alus teha ettepanek universaalse postiteenuse taskukohaste tasude muutmiseks.
- 02.07.2019 esitas Konkurentsiamet ministrile ettepaneku tõsta universaalse postiteenuse hinda. Määrus taskukohaste tasude tõstmiseks valmistati ette, kuid jäi ministri ootamatu tagasiastumise tõttu allkirjastamata.
- 10.03.2020 esitas Konkurentsiamet ministrile ettepaneku tõsta universaalse postiteenuse hinda.
- Kevadel 2020 oli plaanis küsida valitsuselt mandaati muuta universaalse postiteenuse tasud keskpikas perspektiivis kulupõhiseks.
- 24.03.2020 esitas Konkurentsiamet ministrile 10.03.2020. a ettepaneku täienduse lisada kandekiirus $D + 3$.
- 27.04.2020 jõustus universaalse postiteenuse tasude määruse muudatus, sh võimalus võtta kasutusele täiendav kandekiirus $D + 3$.

⁷⁶ Kirjakasti tühjendamise päev.