

УДК: 656.8:339.9.012.421

Biblid 1451-3188, 16 (2017)

Год XVI, бр. 61-62, стр. 191-200

Извори научни рад

РАЗВОЈ ТРЖИШТА ПОШТАНСКИХ УСЛУГА У ФУНКЦИЈИ РАЗВОЈА ГЛОБАЛНОГ ПРОЦЕСА ЛИБЕРАЛИЗАЦИЈЕ

Бојан ЈОВАНОВИЋ

Спасенија ОЖЕГОВИЋ

Драгана ШАРАЦ¹

Abstract: The position of national postal operators is an actual topic from the time of forming of the first states to nowadays. The tendency of improving the business of postal operators changed from the monopoly position of postal operators to full trade liberalization. Today's attitude in most developed countries of the world is driven by the motive that the postal market has to be completely liberalized to get market-oriented entities in the final form. The opening of the postal services market caused a significant increase in the number of postal operators oriented towards more profitable segments of the market. On the other hand, the fulfilment of public interests with the universal service of the public postal operators is a considerable burden. This raises the question of the sustainability of such a state, i.e. whether liberalization has eliminated all the shortcomings of the monopoly position.

Key words: national postal operators, postal services, postal market, liberalization, Serbia

1) УВОД

Као покретачи и најзначајнији узроци либерализације, уочавају се и најчешће анализирају следећа четири: економска криза у појединим државама; технолошке промене и пад у обиму писмоносних пошиљака који је резултат супституције традиционалних услуга електронским; процес либерализације (на примеру ЕУ), покретан од стране Европске комисије усвајањем прве

¹ Факултет техничких наука Универзитета у Новом Саду; Поште Србије, Е-маил: bojanjov@uns.ac.rs, sozegovic@ptt.rs, dsarac@uns.ac.rs

поштанске директиве 1997, и тежња за смањењем јавне потрошње као један од битних услова за обезбеђење кредита Светске банке. Без обзира да ли су економска или политичка питања покренула либерализацију тржишта сматрано је да ће либерализација поштанског сектора отклонити нагомилане проблеме. Може се уочити исти образац кроз који су прошли национални поштански оператори током либерализације или су се припремали за либерализацију. У првом кораку национални поштански оператори су трансформисани у корпорацију у власништву државе. Након тога су подељени у различите компаније или холдинге у зависности од њихове почетне структуре (често су обухватили телекомуникације, банкарски или осигуравајући сектор) (примери Шведске, Немачке, Холандије).

2) ПОШТАНСКО ТРЖИШТЕ ЕУ

Основни циљ развојне поштанске политике на подручју ЕУ крајем XX и почетком XXI века био је успостављање јединственог тржишта поштанских услуга и обезбеђење универзалне услуге на задовољавајућем нивоу у погледу квалитета, доступности и одрживости уз истовремено постепено отварање поштанског сектора, односно укидање монополског положаја националних поштанских оператора путем поштанских директива. Поштанске директиве дефинишу правила која се односе на поштанска тржишта и обезбеђење универзалне поштанске услуге (минимални услови за обављање универзалне поштанске услуге, темпо либерализације, дефинисање услова који регулишу лиценцирање за обављање поштанских услуга, постављање услова за формирање независних националних регулаторних тела итд.) Либерализација поштанског тржишта је процес који се постепено и контролисано одвијао или још увек одвија у земљама у развоју као што је и Република Србија. Став ЕУ да се уз помоћ либерализације тржишта остварује обједињавање комплетне инфраструктуре има за последицу напредак јединственог тржишта, повећање ефикасности и убрзање инфраструктурних промена, уз истовремено смањење резервисаног подручја услуга (монопол), дајући конкурентима све више простора на тржишту. Тако је било и у случају Немачке у којој је процес либерализације спроведен фазно и поступно омогућавајући националном, државном поштанском оператору да се благовремено прилагоди променама у пословном окружењу. У овом случају уочавају се следеће развојне фазе. Смањење резервисаног подручја реализовано је 1989, 1998, 2003. и 2006. да би 2008. потпуно укинута. Прва поштанска реформа спроведена је 1989. када је покренут процес либерализације. Друга поштанска реформа спроведена је 1995. трансформацијом три ентитета која су формирала претходно предузеће у придружена предузећа (пошта, банка и телеком).

3) ПОШТАНСКЕ ДИРЕКТИВЕ ЕУ

Прва поштанска директива (Directive 97/67/EC) донета 1997. године представила је заједничка правила чији је циљ био унапређење квалитета поштанских услуга. Путем директиве пред државе чланице постављен је задатак обезбеђења универзалне услуге на националним територијама, затим отпочињање процеса постепене и контролисане либерализације и успостављање независних регулаторних тела за имплементацију директиве. Европски парламент и савет су 2002. године усвојили другу поштанску директиву (2002/39/EC) која је мењала претходну директиву успостављајући даље кораке ка процесу отварања тржишта и дефинишући услуге које могу бити резервисане. На основу друге директиве резервисано подручје је од 1. јануара 2003. ограничено на писмоносне услуге масе до 100 г и по цени до троструког износа основне тарифе. Наредно редуковање резервисног подручја било је предвиђено за 1. јануар 2006. на 50 г и цени 2,5 износа основне тарифе. Трећа поштанска директива поред тога што је потврдила одлуку да се укину сви закони који се односе на поштански монопол, предвидела је одлагање датума за потпуно отварање тржишта појединих држава. За већину чланица ЕУ имплементација треће директиве била је везана за 1. јануар 2011, док је за 11 држава (Чешка, Кипар, Грчка, Мађарска, Литванија, Летонија, Луксембург, Малта, Пољска, Румунија и Словачка) рок продужен за две године. Како би се комплетирао процес либерализације трећа директива је изменила одређене одредбе са циљем потпуног отварања тржишта. Промене су се огледале у начину обезбеђења универзалне поштанске услуге и финансирања, са доступношћу поштанске инфраструктуре (адресне базе итд.) већем броју оператора, јачању улоге националних регулаторних тела и унапређење заштите корисника. Потпуно отварање тржишта поштанских услуга у ЕУ реализовано је 2012. године (Табела 1).

Табела 1. Еволуција поштанског сектора у ЕУ (European Commission, 2013)

1992. Зелена књига о развоју јединственог тржишта поштанских услуга (COM/91/476)

1994. Резолуција Савета од 7. фебруара 1994. о развоју поштанских услуга Заједнице (COM/93/247) 1997. Прва поштанска директива (97/67/EC)

1998. Објава Комисије о измени правила конкурентности у поштанском сектору и процени одређених мерења у погледу поштанских услуга (98/C39/02)

1999. Прво смањење резервисаног подручја

2002. Друга поштанска директива Први извештај Комисије Европском парламенту и савету о примени поштанске директиве (COM/2002/632)

2003. Друго смањење резервисаног подручја

2004. Други извештај Комисије Европском парламенту и савету о примени поштанске директиве (COM/2005/102)

2006. Треће смањење резервисаног подручја

2006. Перспективна студија комисије о утицају на универзалне услуге у потпуном достигнућу унутрашњег поштанског тржишта у 2009.

2006. Трећи извештај Комисије Европском парламенту и савету о примени поштанске директиве 2006. Предлог треће поштанске директиве (COM/2006/594)

2008. Трећа поштанска директива (2008/06/EC)

2008. Четврти извештај Комисије Европском парламенту и Савету о примени поштанске директиве

2010. Потпуно отварање тржишта за 16 држава чланица, што представља 95% унутрашњег поштанског тржишта

Одлука Комисије о оснивању *ERGP* (2010/C2017/07)

2012. Потпуно отварање тржишта за преостале државе чланице које су могле да користе транзициони период

4) ПОШТАНСКО ТРЖИШТЕ САД

USPS је 2002. године донео план трансформације, путем ког су идентификовани начини који би требало да допринесу унапређењу услуга и контроли трошкова. У периоду између 2003. и 2012. обим писма прве класе опао је за више од 20% (*USPS*, 2013). То је довело до значајне промене у начину пословања *USPS*-а. Регулатива која је у том периоду донесена од стране конгреса (*Postal Accountability and Enhancement Act (PAEA)*) омгућила је већу флексибилност *USPS*-у (пружена је могућност за бржи одговор на динамичне тржишне услове и промене потреба корисника у погледу поштанских пошиљака). *USPS* је задржао монопол над: доставом обичних писмоносних пошиљка (укључујући адресовану директну пошту, достава путем кућних сандучића и достава путем поштанских преградака) (Jaag, 2014). *USPS* има за циљ добијања више слободе у свом пословању од смањења фреквенције доставе са шест на пет дана недељно, пружања непоштанских услуга (попут одређених новчаних услуга, преко складиштења и логистике итд.). Будући да је федерална организација, *USPS* ужива и резличите привилегије попут ослобађања захтева за лиценцирање возила, пореза на промет, локалног пореза на имовину итд.

5) КОНКУРЕНЦИЈА И САВРЕМЕНЕ ТЕНДЕНЦИЈЕ

Конкурвенција у поштанском сектору јавља се у два облика:

1. директна конкуренција између поштанских оператора који пружају услуге физичког преноса пошиљака, и

2. индиректна конкуренција у виду електронских облика комуникације, супститути традиционалних услуга поштанских оператора (телекомуникационе операторе, интернет провајдере, финансијске институције итд.).

У погледу директне конкуренције тржиште за периодична издања (новине и часописи) конкурентније је него у односу на кореспонденцију и директну пошту (национални оператори су задржали предност која произилази из њиховог покривања читаве територије државе). Највише изражена конкуренција је у области доставе пакетских поштиљака и неадресоване директне поште. Бројна истраживања и анализа савремених тенденција на поштанском тржишту указују на два кључна приступа уласка конкурената на поштанско тржиште, то су заобилажење и приступ поштанској мрежи. Са заобилажењем, сваки поштански оператор развија своју мрежу у оквиру које послује. Мреже су у овом случају фокусиране најчешће на подручја са високом густином насељености. На тај начин цео ланац вредности је изложен конкуренцији. Приступ с друге стране отвара могућност операторима да се одреде за сопствену поштанску мрежу или да делимично користе мрежу националног оператора. На овај начин „узводне активности“ (*upstream activities*) су конкурентне док достава остаје у монополском положају. Појава оба облика конкуренције довела је до тога да се јавила потреба за трансформацијом поштанских оператора у профитно оријентисана предузећа, способна да оговоре на захтеве тржишта и корисника. Схватање тога довело је до реформе поштанских оператора у многим државама. Поједини од њих су редефинисали своје пословање, на тај начин да су постали комерцијализована приватна предузећа са корпоративном структуром. Већина националних поштанских оператора у ЕУ су друштва са ограниченом одговорношћу или акционарска друштва (Okholm et al, 2010). Такође може се уочити и настојање држава да задрже контролни део код националних оператора. Власништво над пружаоцем универзалне услуге омогућава држави да утиче на обезбеђење основних поштанских услуга које су препознате као услуге од општег економског интереса. Показало се да је приватизација имала негативан утицај на ниво квалитета у пружању универзалне услуге (смањење броја јединица поштанске мреже, смањење фреквенције доставе итд.) (Schuster, 2013).

6) ПОСЛОВЕ СТРАТЕГИЈЕ НАЦИОНАЛНИХ ОПЕРАТОРА

Суочени са конкуренцијом и потенцијалним губитком тржишног удела у претходним монополским подручјима, национални поштански оператори развијали су стратегије интернационализације и диверзификације с циљем одржања раста прихода (Brandt and Hermann, 2012). Национални поштански оператори у Немачкој и Холандији особени су по томе што су применили сличну пословну политику која се огледала у значајним инвестицијама у иностранству. Током деведесетих *PostNL* је преузео *TNT*, док је почетком 2000-

их, док је *Deutsche Post* преузео *DHL*. На тај начин споменути оператори су постали глобални играчи на тржишту међународних пакетских и експрес услуга. С друге стране, бројни некадашњи монополисти определили су се за свој развој у сектору логистике путем различитих аквизиција. Може се рећи да је диверзификација код националних поштанских оператора постојала и пре процеса либерализације. Као предузећа у државном власништву нису пружали само поштанске услуге, већ и услуге телефоније, а у неким случајевима пружали су и банкарске услуге. Међутим, током процеса либерализације већима је држава поделила различите пословне сегменте и трансформисала их у независна предузећа (најчешће продајући привлачне и профитабилне сегменте приватним инвеститорима). Трећа стратегија поред интернационализације и диверзификације огледа се у фокусирању на бизнис кориснике. На тај начин менаџмент настоји да предузме све могуће напоре како би их задржали (то укључује и посебне попусте за бизнис кориснике). Таквим приступом дошло је до значајно бржег раста цена за физичка лица него за бизнис кориснике (Copenhagen Economics, 2012). Конкуренција је чак и снажније усмерена на бизнис кориснике. Поред усмерености на пословне кориснике конкуренција се фокусирала и на подручја са високом густином насељености. Од отпочињања процеса либерализације, национални поштански оператори издвојили су значајна средства у модернизацију сопствене инфраструктуре. Изграђени су нови сортирни центри са потпуном аутоматизацијом процеса сортирања. Док је процес сортирања аутоматизован, дистрибутивне мреже су изложене рационализацији, што је резултовало у смањењу броја јединица. Заједно, аутоматизација предајних центара и рационализација поштанске мреже довеле су до повећања брзине преноса поштанских пошиљака. Национални поштански оператори инвестирали су значајна средства у технологију како би смањили учешће физичког рада, за разлику од конкурента који су се понашали супротно (Hermann, 2011). Док су национални поштански оператори усмерени на искоришћење капацитета своје скупе инфраструктуре и ка испуњењу универзалне услуге, придошла конкуренција настоји да одржи висок ниво флексибилности, што постижу одржавањем ниских фиксних трошкова. Један приступ у одржавању ниских фиксних трошкова је кооперација са локалним провајдерима, пре него успостављање мреже која ће покривати читаву територију државе. Други приступ је достављање пошиљака само два или три пута седмично, уместо пет или шест дана колико се очекује од провајдера универзалне услуге. Ограничење у погледу броја дана је могуће јер пошиљке могу бити достављене током целог дана, а не само у јутарњим часовима, па чак и викендом. Комбинација ниских фиксних трошкова и веће флексибилности пружа могућност конкуренцији да се надмеће са некадашњим монополистима, упркос доставним мрежама које су на нижим технолошким нивоима.

7) УТИЦАЈ ПРОЦЕСА ЛИБЕРАЛИЗАЦИЈЕ НА РАДНО АНГАЖОВАЊЕ

Либерализација поштанског сектора у Европи имала је за последицу повећање атипичних облика запошљавања. Основни облици који се користе су уговори са непуним радним временом, привремени посао и samozapošljavanje. Код већине компанија се повећало атипично запошљавање, а дати облици су различити од државе до државе, као и у различитим сегментима поштанског сектора. Са процесом либерализације дошло је до погоршања радних услова као и до пада плата у поштанском сектору. Нови конкуренти најчешће усвајају флексибилне нискотрошковне стратегије. Таквим приступом трошкови радне снаге заузимају кључно место. Многи конкуренти плаћају значајно мање плате у поређењу са некадашњим монополистима. Такво понашање даје аргументацију и националним поштанским операторима да смање плате својим радницима. Заговорници процеса либерализације заступали су становиште да ће доћи до унапређења квалитета услуга по нижим ценама на либерализованом поштанском тржишту. Уместо тога либерализација у Европи за последицу има све већу комплексност, где се тржиште континуално мења са различитим провајдерима који заступају различите пословне стратегије. Нови конкуренти не теже формирању инфраструктуре која ће покрити читаве територије држава, већ су усмерени на велике бизнис кориснике и на подручја са високом густином насељености. Такво понашање ствара притисак на некадашње монополисте који са обавезом пружања универзалне услуге имају задатак да покрију читаву територију државе. Међутим, поред тога што се жале на нелојалну конкуренцију, приличан број некадашњих монополиста примењује сличну стратегију путем својих иностраних подружница. У погледу експрес и пакетског сектора, основни модел пословања заснован је на формирању глобалног ланца преноса где доминантни провајдери обезбеђују инфраструктуру и транспорт између различитих логистичких центара, док је достава усмерена на независне подуговараче. За раднике у поштанском сектору промене су резултовале негативним последицама. Либерализација паралелно са технолошким променама водила је смањењу у броју запослених, повећању нетипичних облика запошљавања, нижим платама и погоршању радних услова. Комбинација ниских плата и низак ниво сигурности опстанка запослених на радним местима, за последицу има да се све већи део послова у поштанском сектору сврстава у несигурно запошљавање. Развој нових технологија игра главну улогу у реструктурирању поштанског сектора у Европи и у трансформацији рада у поштанској индустрији. Аутоматизована прерада поштиљака смањила је потребу за радницима. С друге стране, напредак у *GPS* уређајима отворио је могућност ангажовања радника без искуства у достави поштиљака. Ипак, нова технологија може водити и унапређењу радних

услова и смањењу радног оптерећења, мада то није чест случај. Може се рећи да је трансформација у раду поштанског сектора резултат комбинације нових технологија и тражења начина да се смање трошкови.

8) ПРОЦЕС ПРИВАТИЗАЦИЈЕ

Основна замерка која је повезана са јавним сектором односи се на злоупотребу јавних ресурса у приватне сврхе, као и да јавни сектор представља погодно тло за политичке злоупотребе. Ипак, постојање јавног сектора базира се на становништву да се на тај начин отклањају тржишни недостаци који постоје у случају природних монопола. Међутим, како се цене не формирају на бази максимизирања профита, отвара се питање алокативне ефикасности јавног сектора (политички мотиви замењују економске и постају доминантна одредница). За разлику од приватних предузећа чији је искључиви циљ увећање профита, јавна предузећа могу имати више циљева истовремено. Услед изостанка економске оправданости тих циљева, може доћи до тога да изостане мотивација менаџера да трошкове сведу на минимум. Приступ државе јавном сектору огледа се у томе да држава дефинише агенду јавне мисије које предузеће треба да изврши, одабир менаџмента и да пружи менаџменту одређену аутономију. У случају да јавна предузећа послују на либерализованом тржишту често долази до тога да држава не формулише јасно њихову мисију, али задржава ингеренцију над избором управљачке структуре. С друге стране, путем регулаторних тела настоји се одржати тржишна конкуренција, што може довести до отежања пословања јавног преузећа (Павловић и ост., 2010). Задатак либерализације је успостављање конкурентне структуре тржишта на ком је омогућено међусобно надметање провајдера на лако доступном тржишту. Како би се обезбедило конкурентно окружење пожељан је низак ниво концентрације тржишта, будући да постојање ентитета са великим тржишним учешћем ствара предуслове за стварање баријера за приступ нових конкурената кроз квалитет услуга и ценовне манипулације. Са тенденцијом да измене своју правну форму и да постану компаније у приватном власништву јавни оператори представили су далекусежне промене након процеса либерализације. Поједине од тих промена покретане су применом нових технологија, смањењем трошкова или регулаторним захтевима. *Deutsche Post* је пре либерализације располагао са 700 сортирних центара, да би након либерализације број смањен на 59 (у Аустрији је са 36 сортирних центара смањено на 6). Број јединица поштанске мреже у обе државе смањен је за 40% (Hermann and Flecker, 2013). Постигнута продуктивност повезана са либерализацијом и приватизацијом на примеру појединих компанија није нужно резултовала растом продуктивности читаве привреде или посматраног сектора. Успоравање раста продуктивности у поштанском сектору је последица дуплирања доставних мрежа. Циљеви

продуктивности су, пре свега, последица настојања да се редукују трошкови. Таквим приступом оператори јавних услуга на либерализованом тржишту комбинују раст продуктивности са смањењем трошкова радне снаге (путем смањења плата или путем атипичних облика запошљавања). Наведена пословна политика посебно долази до изражаја у радно интензивним секторима попут поштанског, где смањење зарада пре него инвестиције постаје битније за опстанак на либерализованом тржишту. Конкуренција представља механизам за остваривање одговарајућих ефеката. Сама приватизација без развијене конкуренције води ка томе да се монопол под ингеренцијом државе предаје у руке приватног ентитета. Такође, изостанак регулације може резултовати изостанку унапређења квалитета услуга, што има велику важност у случају када се врши приватизација некадашњег монополисте.

9) ИЗВОРИ

- Brandt, Torsten and Christoph, Hermann (2012): 'Between Former Monopolists and New Competitors: Fragmentation and Deterioration of Employment Conditions in Postal Services'. In: Christoph Hermann and Jörg Flecker (eds), *Privatisation of Public Services and Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe*. London & New York: Routledge.
- Christian, Jaag, (2014): „Postal-Sector Policy: From Monopoly to Regulated Competition and Beyond“ *Utilities Policy*.
- Christoph, Hermann, i Jörg, Flecker, *Privatization of Public Services: Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe*, Routledge, New York, 2013.
- Copenhagen Economics (2012): 'Pricing Behaviour of Postal Operators'.
- European Commission. 2013. "EU Postal Legislation." Интернет: http://ec.europa.eu/internal_market/post/legislation/index_en.htm
- Hermann, Christoph, (2011): 'The Liberalization of European Postal Markets: The Response of Firms and Impacts on Employment and Services'. *Competition & Change*, Volume 15, Number 4, November 2011.
- Jaag, C., (2014): *Postal-sector policy: From monopoly to regulated competition and beyond*. *Utilities Policy*, 31.
- Okholm, H.B., Winiarczyk, M., Moller, A. & Nielsen, C., 2010: "Main developments in the postal sector (2008–2010)." Report for European Commission, DG Internal Market and Services.
- Pavlović Križanić, Tatijana, *Priručnik za strateško planiranje i upravljanjem lokalnim razvojem u Republici Srbiji*, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2010.

Schuster, P., 2013: "One for all and all for one: privatization and universal service provision in the postal sector." *Applied Economics*, 45(26).

USPS. 2013. "Postal Facts 2013." Интернет: <http://about.usps.com/who-we-are/postal-facts/postalfacts2013.pdf>

10) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Поштански сектор доживео је бројне промене у протеклих 30-ак година. Предводник промена на глобалном нивоу је свакако ЕУ. Са процесом либерализације тржишта поштанских услуга настојало се следеће: укидање монополског статуса националних оператора и развијање конкуренције, унапређење квалитета постојећих услуга и стимулативни подстицаји за развој нових услуга, трансформација националних поштанских оператора у конкурентне тржишне ентитете и формирање аутономних регулаторних тела које ће омогућити развој поштанског сектора на принципима слободног тржишта. Процес либерализације успео је да оствари неке од наведених циљева али су се, с друге стране, отворила нова питања попут одрживости универзалне услуге или радних услова, што у перспективи може бити од значаја и код либерализације и развоја српског поштанског сектора.